

TC 025.964/2016-0

Natureza: Representação

Unidade Jurisdicionada: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Interessados: Coopertran (00.691.905/0001-55); Shalom Taxi Serviços de Agenciamento e Intermediação (24.427.002/0001-20); Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do Distrito Federal (07.835.482/0001-49)

DESPACHO

Por meio de despacho datado de 29 de dezembro de 2016 (peça 24), deferi, com fundamento no art. 276 do RITCU, a medida cautelar postulada nas representações formuladas pela Cooperativa de Transporte Rodoviário – Coopertran e pelo Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do DF - Sindiloc, determinando, em consequência, a imediata suspensão do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 03/2016 da Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão ou de eventual contrato dele decorrente, até ulterior deliberação desta Corte de Contas sobre a matéria.

2. Referido certame licitatório tinha como objeto o *“registro de preços para contratação do serviço de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviços dos órgãos da Administração Pública Federal – APF direta, por meio de táxi e por demanda, no âmbito do Distrito Federal – DF e entorno, pelo período de 12 (doze) meses”* (grifou-se).

3. No mesmo despacho, determinei a oitiva da Central de Compras do Ministério do Planejamento para que se pronunciasse sobre as irregularidades suscitadas nas representações, bem como da empresa SHALOM TAXI SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO E INTERMEDIÇÃO (24.427.002/0001-20), para que se manifestasse sobre a matéria, se assim o desejasse, tendo em vista ter ela se sagrado vencedora no referido certame.

4. A Central de Compras do Ministério do Planejamento manifestou-se nos autos por meio da Nota Técnica nº 17365/2016-MP (peças 35 e 36), concluindo pela legalidade do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 03/2016. Pugnou, ainda, pela revogação da medida cautelar, tendo em vista o dano reverso à União caso venha ser mantida a suspensão da contratação.

5. Posteriormente, foram juntados aos autos memoriais produzidos pelo órgão jurisdicionado (peça 37), além de tabela discriminando os contratos de transporte atualmente vigentes, constando a data do término da vigência dos referidos contratos e os valores anuais contratados (peça 38).

6. A empresa Shalom Taxi Serviços de Agenciamento e Intermediação de Pagamento de Corridas de Taxi Ltda.-ME apresentou manifestação constante à peça 42 dos presentes autos, por meio da qual defendeu a regularidade do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 03/2016. Requereu, ainda, o seu ingresso no presente feito como terceira interessada.

7. A unidade técnica manifestou-se novamente nos autos, unicamente no que concerne aos pressupostos da medida cautelar, haja vista as alegações do órgão jurisdicionado quanto ao **periculum in mora** reverso decorrente do deferimento da medida liminar.

8. Nesse sentido, propôs a revogação da medida cautelar anteriormente concedida, nos seguintes termos:

“(…)

29. *Considerando que o fumus boni iuris consiste em uma suposição de verossimilhança de direito que um julgador tem ao analisar as alegações que lhes foram submetidas e que o juiz decide prima facie com base na presunção de que a alegação possua suficiente base legal, observa-se que os argumentos apresentados não são suficientes para elidir a possível restrição à competitividade. A conclusão pela procedência ou não dos argumentos apresentados exigirá a análise da resposta completa à oitiva apresentada a esse Tribunal, o que é incompatível com a alegada urgência que a Central de Compras alega existir neste momento para a revogação da cautelar concedida.*

30. *Com relação ao perigo da demora ao reverso, argumenta a Central de Compras que a adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão 3/2016 ocorrerá de forma gradual, respeitando as vigências naturais dos contratos ao longo dos próximos doze meses. Considerando que o novo modelo garantiria uma economia de 54% de redução, a suspensão do processo levaria a União a ter dispêndios desnecessários da ordem de R\$ 2,7 milhões/mês, que poderiam ser reduzidos a R\$ 1,05 milhão/mês.*

31. *A empresa Shalom, na mesma linha, ressaltou a vantajosidade em sua contratação sobre o modelo vigente, o que ensejaria uma economia de até R\$ 15.000.000,00 por ano para a Administração Pública Federal (peça 42, p. 9).*

32. *Forçoso reconhecer a procedência de tais argumentos. No caderno do Projeto Frota, consta a estratégia de implantação do projeto (peça 18, p. 128-129). Estimava-se que os atendimentos começariam a ser feitos por meio de táxis a partir de setembro de 2016, com previsão de aderência completa em setembro de 2017. O cronograma de implantação com a indicação dos órgãos da Administração consta da peça 18, p. 132.*

33. *Observa-se que até março de 2017 diversos contratos mantidos com diversos órgãos terão suas vigências encerradas. Ainda que se considere, apenas para argumentar, que tenha havido, de fato, restrição indevida, que outras empresas no mercado já pudessem atender às exigências da Administração, inclusive empresas que operam com STIP, e que a Administração venha a obter preços ainda melhores com a extinção de tais restrições, a cautelar concedida poderá vir a causar ainda mais danos que aqueles que pretende evitar.*

34. *Isso porque há de se considerar que até o julgamento de mérito do presente processo poderá decorrer um tempo razoável, que tais alterações exigirão a elaboração de estudos complementares por parte da Administração e que a realização de uma nova licitação poderá vir a despender um tempo considerável. Para se ter uma ideia, a Central de Compras informou que somente entre a publicação da consulta e a realização da sessão do pregão decorreram cinquenta dias (peça 37, p. 3). Durante todo esse período, os órgãos da Administração ficariam a cargo dos contratos vigentes, mais caros.*

35. *Impende registrar, supletivamente, que a implementação dos contratos decorrentes da Ata de Registro de Preço do Pregão 3/2016 dará à Administração a possibilidade de identificar ameaças ou oportunidades de melhoria que ainda não foram percebidas nesse novo modelo, que poderão vir a ser aproveitadas em um eventual futuro processo licitatório”.*

9. Posto isso, passo a analisar a proposta de revogação da medida cautelar sugerida pela unidade técnica.

10. A decisão que deferiu medida cautelar para suspender o Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 03/2016 da Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão encontra-se fundada em duas premissas.

11. A primeira delas, concernente ao **fumus boni iuris**, diz respeito à restrição indevida da competitividade por parte da Administração Pública, ao estabelecer a contratação do serviço de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos da Administração Pública Federal por meio (exclusivo) de táxi e por demanda.

12. Quanto a esse aspecto, asseverei que:

“(…) além do táxi, as representantes lograram demonstrar que há outras empresas no mercado que poderiam atender as exigências da Administração, inclusive quanto às soluções tecnológicas para a gestão do serviço. Cumpre, ainda, registrar que o estudo realizado pela Administração passou ao largo da recente edição da Lei Distrital nº 5.691/2016, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no Distrito Federal e dá outras providências, serviço esse que também poderia ser considerado como modal de transporte, com preços sabidamente mais competitivos que o próprio serviço de táxi” (grifou-se).

13. Ocorre que, analisando-se mais detidamente os presentes autos, notadamente as respostas às oitivas realizadas, verifico que não houve qualquer prova concreta trazida pelas representantes no sentido de que existiria no mercado empresas capazes de prestar o serviço na forma exigida pela Administração Pública. Com efeito, não há nos autos qualquer cópia de contrato anteriormente celebrado pelas representantes ou atestado de capacidade técnica certificando a prestação dos serviços nos mesmos moldes exigidos no presente edital, tendo o órgão jurisdicionado esclarecido, ainda, que *“a solução tecnológica de gestão dos serviços especificada no edital não se confunde com a telemetria para a gestão de transporte, posto que essa tem foco na gestão da frota, enquanto que a primeira se destina a fazer a gestão da prestação e do uso de serviço de agenciamento”*.

14. Tem-se, assim, que, a despeito da unidade técnica haver aludido em sua primeira manifestação à possibilidade de haver no mercado empresas capazes de prestar o serviço que se constitui em objeto da presente licitação, o fato é que, na ausência de prova pré-constituída, a veracidade da referida alegação depende de estudo de mercado e de crítica ao *“Projeto Frota”* idealizado pelo órgão jurisdicionado, os quais só poderão ser realizados e concluídos por ocasião do julgamento do mérito da presente representação.

15. Outrossim, conquanto entenda ser autoaplicável, em princípio, o disposto na Lei Distrital nº 5.691/2016, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no Distrito Federal e dá outras providências, serviço esse que também poderia ser considerado como modal de transporte, com preços sabidamente mais competitivos que o próprio serviço de táxi, impõe-se

reconhecer a existência de dúvida relevante quanto à necessidade ou não da regulamentação do serviço.

16. O segundo aspecto a ser considerado diz respeito à existência ou não do **periculum in mora** reverso.

17. Na cautelar anteriormente deferida afirmei o seguinte:

“19. Por fim, no que diz respeito ao perigo da demora reverso aventado pela unidade técnica, entendo que o modelo de contratação, por quilômetro útil rodado e por demanda, representa inegável mudança para melhor no paradigma dominante para serviços de transporte de passageiros (por meio de táxi - custo/preço menor que R\$ 3,87 por quilômetro rodado), que hoje é predominantemente realizado por meio de veículos próprios (ao custo estimado entre R\$ 4,89 e R\$ 6,26 por quilômetro rodado) ou contratado por meio da locação de veículos com motorista (ao custo estimado entre R\$ 4,52 e R\$ 4,76 por quilômetro rodado).

20. Ocorre que a magnitude do contrato – prestação de serviços de transporte para todos os órgãos da Administração Pública Federal, pelo período de doze meses, e a grande possibilidade da Administração vir a conseguir um preço ainda melhor na contratação, em face da ampliação do ambiente competitivo, autorizam, a meu ver, a concessão da medida cautelar, em virtude da presença do fumus boni iuris, caracterizado pela restrição à competitividade e do periculum in mora, consubstanciado na iminência da contratação de proposta que provavelmente não seja a mais vantajosa para a Administração, pelo prazo de doze meses” (grifou-se).

18. Como se vê, ao deferir a medida cautelar, reconheci expressamente que o modelo de contratação adotado pela Administração Pública, por meio do pregão eletrônico ora impugnado, representou inegável mudança para melhor no paradigma dominante para serviços de transporte de passageiros (por meio de táxi - custo/preço menor que R\$ 3,87 por quilômetro rodado), que hoje é predominantemente realizado por meio de veículos próprios (ao custo estimado entre R\$ 4,89 e R\$ 6,26 por quilômetro rodado) ou contratado por meio da locação de veículos com motorista (ao custo estimado entre R\$ 4,52 e R\$ 4,76 por quilômetro rodado).

19. Entretanto, deixei de reconhecer o **periculum in mora** reverso, tendo em vista “*a magnitude do contrato – prestação de serviços de transporte para todos os órgãos da Administração Pública Federal, pelo período de doze meses, e a grande possibilidade da Administração vir a conseguir um preço ainda melhor na contratação, em face da ampliação do ambiente competitivo*”.

20. A unidade técnica, contudo, na sua proposta de revogação da medida cautelar, suscitou um aspecto que não foi abordado na referida decisão, qual seja, o tempo estimado para que haja o julgamento definitivo do mérito do presente processo.

21. Com efeito, em se tratando de processo em que será necessária a realização de pesquisa de mercado, bem como a crítica do projeto idealizado pela Administração, como antes já se aludiu, torna-se forçoso reconhecer que a tramitação do presente processo tomará tempo razoável, enquanto a duração da contratação será de doze meses, conforme previsto em edital.

22. É possível que o julgamento definitivo do mérito da presente representação só venha a ocorrer em período já próximo do vencimento do contrato que vier a ser celebrado por meio da presente licitação, sendo digno de nota o fato de que, ainda que não tenha sido feita a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração, o que será objeto de contrato já é melhor do que existia anteriormente, conforme já deixei assentado. E dúvida não há de que, enquanto estiver em

vigor a medida cautelar, os órgãos da Administração Pública ficarão a cargo dos contratos já vigentes, sabidamente mais caros.

23. Nesse sentido,

“(…) argumenta a Central de Compras que a adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão 3/2016 ocorrerá de forma gradual, respeitando as vigências naturais dos contratos ao longo dos próximos doze meses. Considerando que o novo modelo garantiria uma economia de 54% de redução, a suspensão do processo levaria a União a ter dispêndios desnecessários da ordem de R\$ 2,7 milhões/mês, que poderiam ser reduzidos a R\$ 1,05 milhão/mês” (grifou-se).

Diante do exposto, acolho a proposta da unidade técnica para, reconsiderando a decisão anteriormente proferida, conceder parcialmente a medida cautelar para proibir a prorrogação do contrato que vier a ser celebrado em decorrência da presente licitação, até ulterior deliberação da matéria por parte deste Tribunal.

Comunique-se imediatamente ao órgão jurisdicionado e aos representantes.

Defiro o ingresso da empresa Shalom Taxi Serviços de Agenciamento e Intermediação de Pagamento de Corridas de Taxi Ltda.-ME como terceira interessada nos presentes autos.

À SELOG, para a adoção das providências cabíveis.

Brasília, 16 de dezembro de 2016.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator