

TC 025.964/2016-0

Apenso: TC 026.263/2016-5 (REPR)

Tipo: Representação

Unidade jurisdicionada: Central de Compras (CC) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

Interessados: Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do DF - Sindiloc (CNPJ 07.835.482/0001-49), Cooperativa de Transporte Rodoviário - Coopertran (CNPJ 00.691.905/0001-55) e Shalom Taxi Serviços de Agenciamento e Intermediação (CNPJ 24.427.002/0001-20).

Advogado ou Procurador: Daniel Ribeiro de Araújo, OAB/DF 38.914 e outros (peça 3, p. 1), Walter José Faiad de Moura, OAB/DF 17.390, e outros (peça 39), e Jonas Sidnei Santiago de Medeiros Lima, OAB/DF 12.907 (peça 31).

Proposta: Monitoramento. Autorização excepcional. Determinação.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação do Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do DF - Sindiloc (CNPJ 07.835.482/0001-49), com pedido de medida cautelar, a respeito de alegadas irregularidades que teriam ocorrido no edital do **Pregão Eletrônico 3/2016**, para registro de preços, promovido pela Central de Compras (CC) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) – UASG 201057, processo administrativo 05110.003849/2016-87 (peça 1, p. 1), cujo objeto é a “contratação do serviço de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos da Administração Pública Federal direta, por meio de táxi e por demanda, no âmbito do Distrito Federal - DF e entorno, pelo período de 12 (doze) meses” (peça 2, p. 6).

1.1. Por Despacho do Exmo. Min. Benjamin Zymler, de 31/10/2016 (TC 026.263/2016-5, peça 30), foi determinado o apensamento aos presentes autos da representação de autoria da Cooperativa de Transporte Rodoviário (Coopertran - TC 026.263/2016-5), a qual, por se tratar de questões afetas ao mesmo Pregão 3/2016, foi levado em consideração nos exames de cautelar e de mérito realizados em conjunto e confronto ao deste feito.

HISTÓRICO

2. Apreciando o mérito deste processo, o Tribunal, na sessão ordinária de 14/6/2017, proferiu o Acórdão 1.223/2017-TCU-Plenário (peça 101), do qual constaram os itens abaixo:

9.2. autorizar a Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a, excepcionalmente, dar continuidade à execução do contrato celebrado em decorrência do Pregão Eletrônico nº 3/2016, tornando definitiva a cautelar deferida no sentido de se determinar ao órgão jurisdicionado que se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 03/2016, devendo os contratos celebrados pelos aderentes ter como termo final a mesma data do contrato celebrado pelo órgão gerenciador da ata, vedada a prorrogação;

9.3. determinar à Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no art. 250, II, c/c o art. 237, parágrafo único, ambos do Regimento Interno do

TCU, que faça constar de seus próximos estudos preliminares, que vierem a fundamentar a aquisição de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores por demanda, os Serviços de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede – STIP que estiverem em operação no Distrito Federal (Uber, Cabify etc.), bem como a avaliação dos riscos decorrentes da centralização dos serviços em um único fornecedor e sua sustentabilidade ao longo do tempo, levando em conta, por exemplo, as possíveis vantagens do parcelamento do objeto, a possibilidade de credenciamento de empresas agenciadoras de transporte individual de passageiros etc.;

(...)

9.6. determinar à Selog que monitore o cumprimento das determinações constantes da presente deliberação, representando ao Tribunal em caso de descumprimento;

(...)

2.1. Posteriormente, após proferir outras decisões, apreciando embargos de declaração interpostos, o Tribunal, na sessão ordinária de 11/4/2018, proferiu o Acórdão 771/2018-TCU-Plenário (peça 152), deliberando, entre outros pontos, dar a seguinte nova redação aos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.223/2017-TCU-Plenário:

9.2. revogar a medida cautelar anteriormente deferida e autorizar a Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a, excepcionalmente, dar continuidade à execução dos contratos celebrados em decorrência do Pregão Eletrônico nº 3/2016, podendo, ainda, firmar novas contratações até a expiração da vigência da Ata de Registro de Preços, abstendo-se, porém, de prorrogá-los, condição que se aplica igualmente aos contratos celebrados pelos aderentes à respectiva ata;

9.3. determinar à Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no art. 250, II, c/c o art. 237, parágrafo único, ambos do Regimento Interno do TCU, que faça constar de seus próximos estudos preliminares, que vierem a fundamentar a aquisição de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores por demanda, os Serviços de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede – STIP que estiverem em operação no Distrito Federal (Uber, Cabify etc.), bem como a avaliação dos riscos decorrentes da centralização dos serviços em um único fornecedor e sua sustentabilidade ao longo do tempo, levando em conta, por exemplo, as possíveis vantagens do parcelamento do objeto, a possibilidade de credenciamento de empresas agenciadoras de transporte individual de passageiros etc., encaminhando-os ao Tribunal para conhecimento, no prazo de até cento e oitenta dias contados da expiração da vigência da Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico nº 3/2016;

2.2. Em 30/4/2018, o MP encaminhou o Ofício 35224/2018-MP (peça 161), comunicando as providências adotadas no intuito de atender à determinação exarada por essa Corte de Contas

EXAME TÉCNICO

3. Conforme art. 8º da Resolução - TCU 265/2014, as determinações de adoção de providências corretivas serão obrigatoriamente monitoradas, medida ratificada pelo item 9.6 do mencionado acórdão de 2017.

4. Em sua manifestação (peça 161), o MP informa, suscintamente, que:

a) os contratos realizados com base na Ata de Registro de Preços decorrente do PE 3/2016 não poderão ser prorrogados, por determinação do TCU;

b) realizou os novos estudos para a futura contratação (peça 184), levando em consideração os dois pontos destacados no item 9.3 da deliberação em comento, destacando:

b.1.) em relação à consideração do STIP/DF nos novos estudos, conclui-se ser possível “as empresas vinculadas ao STIP/DF participarem do novo processo licitatório, viabilizada pela edição do Decreto nº 38.258/2017 que regulamentou o serviço no DF”, norma essa editada em 7/6/2017, isto

é, quase um ano após a “a instauração do processo licitatório que culminou com a contratação do serviço TáxiGov”;

b.2) quanto à avaliação de riscos decorrentes da centralização da contratação dos serviços em voga em um único fornecedor, foram realizados estudos, em atendimento ao disposto nos arts. 25 e 26 da IN – SEGES/MP 5/2017, destacando-se os seguintes eliminadores ou redutores de risco:

- a exemplo do que ocorreu no processo licitatório que culminou com a contratação do serviço TáxiGov e observadas as disposições legais, serão exigidos no novo processo licitatório: (i) requisitos para habilitação dos licitantes pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, especialmente no tocante às qualificações técnica e econômico-financeira; (ii) garantia de execução do contrato; (iii) requisitos para a solução tecnológica a ser disponibilizada para gestão e operação do serviço e realização de PoC como parte do processo de habilitação;
- especialmente para 2 (dois) grupos de fornecedores que poderão se habilitar como licitantes - empresas/entidades de serviço de táxi e STIP/DF - há regulação rígida estabelecida pelo poder público do DF para que possam operar, com responsabilidade de fiscalização da SEMOB/DF;
- estabelecimento de multas e glosas para os casos de descumprimento contratual e/ou execução de serviços fora das especificações estabelecidas;
- histórico de cerca de 1 (ano) de operação do serviço TáxiGov é positivo e sem ocorrências que comprometessem as necessidades da APF.

b.3) já no que concerne à possibilidade de credenciamento de empresas agenciadoras de transporte terrestre, apresentou os seguintes motivos a demonstrar a sua inviabilidade:

- em razão da "recente" entrada do serviço de transporte privado de passageiros, o mercado de transporte terrestre ainda continua se adequando, inclusive no que diz respeito à legislação correspondente, a exemplo das apreciações de projetos reguladores tramitados no Senado Federal e Câmara Federal e nas várias instâncias dos poderes executivo e legislativo dos municípios, chegando as decisões, muitas vezes, necessitarem ser deliberadas no âmbito do Poder Judiciário;
- diferentemente do credenciamento mantido pela APF para o serviço de transporte aéreo nacional, onde as empresas fornecedoras do serviço são em número de 5 (cinco) e o setor é extremamente regulado e com modelos operacionais já sedimentados e muito padronizados, no serviço de transporte terrestre os atores envolvidos são inúmeros, dificultando e onerando sobremaneira o processo de gestão e operação do credenciamento, afora a necessidade de desenvolvimento de sistema tecnológico específico para gestão e operação dos processos credenciamento e do próprio serviço de transporte;
- nas reuniões mantidas com os mais diversos segmentos do setor de transporte terrestre e com muitos outros órgãos vinculados à Administração Pública não se identificou a existência de operação de sistema de credenciamento;
- conforme apresentado no referido relatório, o mercado de transporte terrestre de passageiros ainda não oferece com qualidade e de forma sistematizada, principalmente para o segmento corporativo, serviço de pesquisas de preços, a exemplo do contratado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO para suprir necessidade de transporte aéreo nacional para a APF, com funcionamento vinculado ao Sistema de Concessão de Diárias e Passagens -SCDP;
- nos levantamentos e apreciações realizadas, conforme substanciado na parte análise de mercado do relatório, foram identificadas restritas ofertas de serviço de pesquisa de preços de transporte terrestre (BTM, Google e VAH), caracterizadas, ainda, como soluções em desenvolvimento.

b.4) por fim, quanto à possibilidade de parcelamento do objeto em mais de um lote, ponderou que a “sua simples adoção não garantiria que o fornecimento do serviço de transporte fosse prestado por mais de um fornecedor, visto o entendimento de que não se encontra justificativa que impeça os licitantes de concorrerem em mais de 1 (um) lote”, além de tecer as considerações a seguir:

- despadronização das soluções tecnológicas dos fornecedores, dificultando e onerando sobremaneira o desenvolvimento das atividades relacionadas à gestão e operação dos serviços;
- possibilidade de ocorrências de preços diferentes para um mesmo serviço contratado pela APF;

- possibilidade de perda da economia de escala, em razão da não redução do preço do serviço em virtude da divisão da demanda em lotes.

5. Além disso, o Relatório do Táxigov 2.0 (peça 184, p. 6-7) apresentou os seguintes resultados do TáxiGov de fev./2017 até fev./2018, além da racionalização das atividades e dos respectivos custos decorrentes da desmobilização dos veículos próprios dos órgãos e entidades envolvidos:

- a. 21 (vinte e um) dos 25 (vinte e cinco) órgãos programados com serviços implantado, além de 3 (três) órgãos adicionais;
- b. 85.875 (oitenta e cinco mil e oitocentos e setenta e cinco) solicitações atendidas;
- c. 626.016 (seiscentos e vinte e seis mil e dezesseis) quilômetros percorridos;
- d. 7.637 (sete mil e seiscentos e trinta e sete) usuários atendidos;
- e. custo com os serviços executados de R\$ 2.159.834,90 (dois milhões, cento e cinquenta e nove mil, oitocentos e trinta e quatro reais e noventa centavos);
- f. economia estimada de R\$ 3.248.835,50 (três milhões, duzentos e quanta e oito mil, oitocentos trinta e cinco reais e cinquenta centavos) em relação ao modelo anterior, correspondente a 60,07% (sessenta inteiros e sete centésimos por cento);
- g. percurso médio de 7,3 (sete vírgula três) quilômetros por serviço executado;
- h. valor médio de R\$ 25,15 (vinte e cinco reais e quinze centavos) por viagem realizada;
- i. valor médio do quilômetro rodado de R\$ 3,45 (três reais e quarenta e cinco centavos);
- j. tempo médio de espera para atendimento de 8,17 (oito vírgula dezessete) minutos;
- k. nota média de avaliação dos motoristas de 4,97 (quatro vírgula noventa e sete);
- l. nota média de avaliação dos veículos de 4,97 (quatro vírgula noventa e sete).

5.1. Em adendo às informações prestadas, o MP encaminhou a Nota Técnica 20590/2018-MP (peça 185, p. 2-18), atualizando os referidos resultados obtidos com o TáxiGov, cujo contrato expira em 26/10/2018:

- a) 29 órgãos atendidos, além de 4 entidades adicionais (ENAP, ICMBio, IBRAM e SUSEP);
- e
- b) valor médio do quilômetro rodado de R\$ 3,44.

5.2. Além disso, o MP também trouxe ao conhecimento aspectos relacionados ao andamento do novo certame licitatório (PE 4/2018), desta feita possibilitando a participação de outros modais de transporte - TáxiGov 2.0 (certame que foi objeto de Representações neste Tribunal – vide TC 021.473/2018-8 e apensos, de relatoria do Min. Vital do Rêgo) e as implicações das determinações expedidas pelo TCU nos resultados dessa licitação:

- a) critério de julgamento: menor preço por quilômetro rodado;
- b) a licitante com o melhor lance (Shalom), que apresentou proposta de R\$ 1,76/km rodado, não assinou a Ata de Registro de Preços, sob a alegação da desistência dos taxistas credenciados em praticar o preço cotado;
- c) com isso, houve o cancelamento da homologação e, após o atendimento de todas as condições estabelecidas no edital, assim como a aprovação técnica do sistema ofertado – mediante realização da prova de conceito -, foi declarada vencedora, em 19/9/2018, a 2^a colocada (Meia Bandeirada), cuja proposta apresentou preço de R\$ 1,77/km rodado, e, considerando não ter havido qualquer registro de intenção de recorrer, houve “a homologação da licitação e sua adjudicação à referida empresa”;
- d) tal incidente alterou o cronograma de implantação do novo sistema a ser contratado, estando prevista a assinatura do contrato para 16/10/2018. Embora essa data prevista seja anterior à da expiração do contrato vigente (26/10/2018), o edital prevê que a contratada terá até sessenta dias para realizar a customização da solução, com previsão de encerramento em 17/12/2018. Além disso,

o MP considera necessário tempo adicional para realizar treinamento dos responsáveis na utilização do novo sistema e a implantação progressiva nos órgãos hoje atendidos;

e) diante dessa situação, apresenta quatro possíveis alternativas para a continuidade da prestação dos serviços em comento após 26/10/2018: i) conclusão tempestiva da nova licitação; ii) retorno ao modelo anterior (locação de veículos ou uso de veículos próprios); iii) prorrogação do contrato atualmente vigente; e iv) contratação emergencial. Relativamente às duas primeiras, essa Pasta Ministerial considera opções inviáveis operacionalmente. A terceira opção o MP considera viável operacionalmente e a última potencialmente viável;

f) a seguir apresenta as vantagens e desvantagens/riscos da opção pela prorrogação contratual:

Vantagens	Desvantagens/Riscos
<ul style="list-style-type: none">• Garantia da continuidade dos serviços	<ul style="list-style-type: none">• A atual contratada (Shalom) está sujeita à aplicação de penalidade de impedimento de licitar/contratar com a União
<ul style="list-style-type: none">• Oportunidade de redução do preço contratado	<ul style="list-style-type: none">• Eventual boicote dos taxistas prestadores dos serviços, em face da previsibilidade de extinção contratual
<ul style="list-style-type: none">• Desnecessidade de nova capacitação ou realização de piloto	<ul style="list-style-type: none">• Tempo do TCU deliberar sobre essa matéria
<ul style="list-style-type: none">• Fortalecimento da atuação da Central de Compras	
<ul style="list-style-type: none">• Diminuição da preocupação dos participantes do TáxiGov	
<ul style="list-style-type: none">• Possibilidade de conclusão da licitação em andamento ou mesmo a realização de novo certame licitatório, se preciso	
<ul style="list-style-type: none">• Menor risco para a Administração	

g) da mesma maneira para a opção pela contratação emergencial:

Vantagens	Desvantagens/Riscos
<ul style="list-style-type: none">• Procedimento célere (em relação a uma licitação)	<ul style="list-style-type: none">• A atual contratada (Shalom) está sujeita à aplicação de penalidade de impedimento de licitar/contratar com a União
<ul style="list-style-type: none">• Garantia de continuidade dos serviços, se firmada com a atual contratada	<ul style="list-style-type: none">• Dificuldade no processo de negociação do preço com a atual contratada
<ul style="list-style-type: none">• Perspectiva de preço menor por km rodado (comparado ao atual contrato)	<ul style="list-style-type: none">• Eventual boicote dos taxistas prestadores dos serviços, em face da previsibilidade de extinção contratual
<ul style="list-style-type: none">• Diminuição da preocupação dos participantes do TáxiGov	<ul style="list-style-type: none">• Passível de ser adotada somente em relação à Shalom, haja vista necessidade de customização de aplicativo, capacitação, treinamento, implantação piloto e migração total dos serviços

<ul style="list-style-type: none">• Possibilidade de conclusão da licitação em andamento ou mesmo a realização de novo certame licitatório, se preciso	<ul style="list-style-type: none">• Insuficiência da vigência de 180 dias e necessidade de novo contrato emergencial
<ul style="list-style-type: none">• Desnecessidade de nova capacitação ou realização de piloto	
<ul style="list-style-type: none">• Possibilidade de especificar cláusula de denúncia sem ônus	

5.3. Acrescenta que considera a opção pela prorrogação contratual (Contrato 6/2017) a melhor opção, visto que que, instada pela Central de Compras, a contratada (Shalom) propôs que o desconto ofertado no PE 3/2016 passe de 14,77% para 26,55% sobre o valor registrado no taxímetro, reduzindo o preço médio por quilômetro rodado atualmente praticado de R\$ 3,44 para um preço médio de R\$ 2,85 por quilômetro rodado.

5.4. Assim, com a prorrogação proposta, o MP informa que haverá uma economia adicional de cerca de R\$ 988.781,15, o que representa 16,93% em relação ao valor atualmente pago.

5.5. Diante desse cenário, e em face da determinação exarada mediante o Acórdão 1.223/2017-TCU-Plenário, com a redação dada pelo Acórdão 771/2018-TCU-Plenário, solicita ao TCU que, em caráter excepcional,

autorize esta Pasta, bem assim a ENAP, ICMBio, IBRAM e SUSEP, realizarem a regular instrução processual com vistas à prorrogação dos contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços nº 2/2016, com cláusula resolutiva, até a efetiva operação dos serviços, seja pela empresa Meia Bandeirada Serviços Administrativos, vencedora do Pregão Eletrônico nº 4/2018 - Central/MP acima reportado ou por qualquer outro fornecedor que venha a ser contratado decorrente de competente processo licitatório.

6. Considerando o exposto pelo MP, concorda-se que a solicitação ora proposta se apresenta como a melhor solução entre as apresentadas para o quadro exposto, visto que, além de permitir a continuidade da prestação do serviço, representando grande economia em relação ao até então utilizado pelos órgãos e entidades envolvidas, permite que os contratos a serem prorrogados sejam rescindidos tão logo a nova contratada possa efetivamente entrar em operação para a prestação desses serviços.

7. Por fim, em relação à determinação constante do item 9.3 do Acórdão 1.223/2017-TCU-Plenário, diante dos esclarecimentos prestados pelo MP (vide item 4.b desta instrução), considera-se que houve o seu cumprimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- considerar cumprida a determinação constante do item 9.3 do Acórdão 1.223/2017-TCU-Plenário, nos termos do art. 243 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);
 - autorizar**, em caráter excepcional, a prorrogação dos contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços 2/2016, da Central de Compras/MP, por doze meses, com cláusula resolutiva até a efetiva operação dos serviços pela empresa a ser contratada decorrente do Pregão Eletrônico 4/2018 – Central de Compras/MP; e
 - determinar** à Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no art. 250, II, c/c o art. 237, parágrafo único, ambos do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de noventa dias, comunique a esta Corte de Compras as providências efetivamente adotadas e os resultados obtidos.



Selog, 1^a Diretoria, em 21/9/2018

(Assinatura Eletrônica)
Milton G. da S. Filho
Diretor