

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 025.964/2016-0 [Apenso: TC 026.263/2016-5]

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: 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)

Representação legal: Andreza Rayane Inacio Carneiro (16.998/E/OAB-DF) e outros, representando Shalom Taxi Serviços de Agenciamento e Intermediação; Jurema Minquini Perroti e outros, representando Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Huilder Magno de Souza (18444/OAB-DF) e outros, representando Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do Distrito Federal; Jonas Sidnei Santiago de Medeiros Lima (12907/OAB-DF), representando Coopertran.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. ACOMPANHAMENTO. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 3/2016. PROJETO FROTA. ALTERAÇÃO DO MODAL DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS ADOTADO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES CONSTANTES DO ACÓRDÃO Nº 1.223/2017-PLENÁRIO. PEDIDO DE PRORROGAÇÃO DO CONTRATO CELEBRADO. POSSIBILIDADE DE A CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL VIR A SER MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO. VEDAÇÃO À PRORROGAÇÃO CONTRATUAL MANTIDA. PEDIDO INDEFERIDO. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o parecer da unidade técnica, cujos termos são os seguintes:

“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, sucintamente, 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);*
- i. 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 2ª 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
Garantia da continuidade dos serviços	A atual contratada (Shalom) está sujeita à aplicação de penalidade de impedimento de licitar/contratar com a União
Oportunidade de redução do preço contratado	Eventual boicote dos taxistas prestadores dos serviços, em face da previsibilidade de extinção contratual
Desnecessidade de nova capacitação ou realização de piloto	Tempo do TCU deliberar sobre essa matéria
Fortalecimento da atuação da Central de Compras	
Diminuição da preocupação dos participantes do TáxiGov	
Possibilidade de conclusão da licitação em andamento ou mesmo a realização de novo certame licitatório, se preciso	
Menor risco para a Administração	

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

<i>Vantagens</i>	<i>Desvantagens/Riscos</i>
<i>Procedimento célere (em relação a uma licitação)</i>	<i>A atual contratada (Shalom) está sujeita à aplicação de penalidade de impedimento de licitar/contratar com a União</i>
<i>Garantia de continuidade dos serviços, se firmada com a atual contratada</i>	<i>Dificuldade no processo de negociação do preço com a atual contratada</i>
<i>Perspectiva de preço menor por km rodado (comparado ao atual contrato)</i>	<i>Eventual boicote dos taxistas prestadores dos serviços, em face da previsibilidade de extinção contratual</i>
<i>Diminuição da preocupação dos participantes do TáxiGov</i>	<i>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</i>
<i>Possibilidade de conclusão da licitação em andamento ou mesmo a realização de novo certame licitatório, se preciso</i>	<i>Insuficiência da vigência de 180 dias e necessidade de novo contrato emergencial</i>
<i>Desnecessidade de nova capacitação ou realização de piloto</i>	
<i>Possibilidade de especificar cláusula de denúncia sem ônus</i>	

5.3. Acrescenta que considera a opção pela prorrogação contratual (Contrato 6/2017) a melhor opção, visto 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 resolutive, 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:*

a) 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);

b) 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 resolutive até a efetiva operação dos serviços pela empresa a ser contratada decorrente do Pregão Eletrônico 4/2018 – Central de Compras/MP; e

c) 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.

É o Relatório.