

GRUPO I – 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: Huilder Magno de Souza (18444/OAB-DF) e outros, representando Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do Distrito Federal; Walter José Faiad de Moura (17390/OAB-DF) e outros, representando Shalom Taxi Serviços de Agenciamento e Intermediação; Jonas Sidnei Santiago de Medeiros Lima (12907/OAB-DF), representando Coopertran; Karla Cavalcanti e Silva Sampaio e outros, representando Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 3/2016. PROJETO FROTA. ALTERAÇÃO DO MODAL DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS ADOTADO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE AGENCIAMENTO DE TRANSPORTE POR MEIO EXCLUSIVO DE TÁXI E POR DEMANDA. OCORRÊNCIA DE RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE DO CERTAME. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 3º, § 1º, INCISO I, DA LEI Nº 8.666/1993. NULIDADE DA LICITAÇÃO. AUTORIZAÇÃO PARA A CONTINUIDADE DO CONTRATO EM CARÁTER EXCEPCIONAL POR MOTIVO DE INTERESSE PÚBLICO. MEDIDA CAUTELAR PARA QUE NÃO HAJA A PRORROGAÇÃO DE CONTRATO QUE VIER A SER CELEBRADO TORNADA DEFINITIVA. DETERMINAÇÕES. REPRESENTAÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a manifestação 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).

2.

3. A valor estimado anual da contratação foi de R\$ 14,8 milhões (peça 2, p. 6). Em 16/12/2016, mediante despacho do Ministro Relator Benjamin Zymler, foi expedida medida cautelar para proibir a prorrogação do contrato que viesse a ser celebrado em decorrência da presente licitação (peça 47).

4. 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, terá os exames de cautelar e de mérito realizados em conjunto e confronto ao deste feito.

HISTÓRICO

5. Em 13/9/2016 deu entrada neste Tribunal a exordial da presente representação, interposta pelo Sindiloc (peça 1). Em instrução preliminar, esta Unidade Técnica (UT) analisou as ocorrências apontadas e reconheceu algumas possíveis procedências, carecendo a oitiva da Administração para o saneamento das questões levantadas. Tais questões referem-se, principalmente, à possível restrição de competitividade do certame e gestão de impactos sobre o mercado fornecedor, a seguir listadas (peça 21, p. 18-19, e peça 22):

a) A complexidade do objeto licitado, volume financeiro e volume de documentos dos autos justificariam um **prazo maior entre a publicação e a realização da sessão pública**;

b) **Direcionamento indevido pela definição do serviço exclusivo de taxi**, quando várias **empresas privadas de locação** de veículos já teriam se adaptado ao novo mercado STIP/DF, inclusive tendo a solução tecnológica devida para operar”;

c) Há nova regulamentação do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no DF (**STIP**), pela **Lei 5.691, de 2/8/2016** (peça 1, p. 9), ressaltado pelo Parecer da AGU, alertando que essa modalidade poderia abrir o mercado para empresas de outras localidades;

d) A restrição do referido objeto, por **um único modelo possível de prestação de serviço** (táxi), restringe a competitividade, exclui possíveis competidores do certame e coloca em risco a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;

e) O Termo de Referência não prevê a exigência de **apresentação** dos **cursos para os motoristas exigidos pela Lei 12.468/2011** nem está estabelecida uma forma de **fiscalização** disso pelo órgão contratante;

f) Alegação de **falhas na publicidade da audiência pública** (peça 1, p. 30-37), considerando o prazo exíguo concedido entre a publicação do edital da consulta pública e o prazo para apresentação de manifestações, ferindo os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, além do disposto no art. 17, II, do Decreto 8.243/2014;

g) O certame pode ser vencido por empresa que tenham taxistas empregados, tendo direito ao reajuste do piso salarial previsto em lei, na data base, o que, **se não houver reajuste pelo GDF da tarifa tabelada**, pode tornar o contrato economicamente em desequilíbrio.

h) Indício de ausência da análise dos impactos da mudança de modelo de contratação de serviço de transporte de servidores sobre os atuais prestadores de serviço de locação do Governo Federal em Brasília;

i) A centralização imporia um considerável risco à Administração pela ausência de previsão de medidas de contingências em caso de problemas na execução do contrato;

j) A licitação estaria direcionada a apenas uma plataforma de tecnologia, desconsiderando, por exemplo, os benefícios da telemetria para gestão de transporte, que não restringiria o universo de potenciais prestadores de serviços a taxistas, podendo ser aberta a disputa a microempresas, empresas de pequeno porte, cooperativas, além das outras empresas de locação, bastando adotar remuneração por demanda flexível, sem exclusividade de veículos e motoristas; e

k) impugnações ao andamento do pregão, no que se refere às datas de ingresso dos recursos, com indício de que teriam sido lançados com data retroativa.

6. Esta Selog não identificou os pressupostos necessários à concessão da medida cautelar pleiteada, reconhecendo, inclusive, o perigo da demora ao reverso, diante da economia que se vislumbraria da contratação advinda desse certame (quase 40%) em relação aos modelos de transporte atualmente vigentes, considerando que o preço estimado para o quilômetro rodado no modal táxi é de R\$ 2,85, enquanto no modelo vigente estimou-se uma média de R\$ 4,65.

7. Além disso, asseverou esta Unidade Técnica (UT) que a proposta da vencedora no referido certame equivalia a um desconto de quase 15% sobre o quilômetro rodado, perfazendo o preço aproximado de R\$ 2,42, ou cerca de 52% de economia sobre o modelo anterior (peça 21, p. 18).

8. Assim, o processo foi encaminhado para pronunciamento do Relator – Exmo. Ministro Benjamin Zymler – com a proposta de indeferimento da cautelar e de oitiva da Central de Compras do Ministério do Planejamento.

9. Em 29/11/2016, o Relator emitiu despacho acolhendo a proposta desta UT, relativamente aos fatos a serem ouvidos em oitiva, mas discordando quanto ao indeferimento da cautelar (peça 24). Da análise dos documentos e das manifestações contidas nos presentes autos, ressaltou o Relator que estavam configurados, ao menos em sede de exame perfunctório típico das medidas cautelares, os requisitos necessários à sua concessão, sobretudo no que diz respeito à possível restrição à competitividade e, conseqüentemente, à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

10. O Relator, então, determinou a realização da oitiva e deferiu a medida cautelar postulada, determinando, em consequência, a imediata suspensão do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 3/2016 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. Determinou, também, a oitiva da empresa Shalom Taxi Serviços de Agenciamento e Intermediação de Pagamento de Corridas de Taxi Ltda. - ME para que se manifestasse, caso desejasse.

11. A oitiva da Central de Compras foi efetuada por intermédio do Ofício 2407/2016-TCU/Selog, de 29/11/2016 (peça 26). A oitiva da empresa Shalom foi efetuada mediante Ofício 2409/2016-TCU/Selog, também de 29/11/2016 (peça 25).

12. Em resposta à notificação do Tribunal, a Central de Compras encaminhou, mediante Ofício 76025/2016-MP, suas respostas (peça 36). A empresa Shalom apresentou suas manifestações por intermédio da peça 42.

13. Posteriormente, em 12/12/2016, a Central de Compras juntou aos autos memoriais (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).
14. Mediante instrução à peça 44, esta UT analisou referido memorial, manifestando-se, 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. Nesse sentido, concluiu-se que a Central de Compras logrou demonstrar o perigo da demora ao reverso, ou seja, a existência de risco de dano resultante da cautelar ser superior àquele que se pretende evitar. Nesse sentido, propôs o encaminhamento dos autos para pronunciamento do Exmo. Ministro Benjamin Zymler para análise da questão com a proposta de revogação da cautelar concedida.
15. Em 16/12/2016, o Relator expediu o despacho à peça 47, por meio do qual, em suma, constatou que não houve qualquer prova concreta trazida pelas representantes no sentido de que existiria no mercado outras empresas - além de táxis - capazes de prestar o serviço na forma exigida pela Administração Pública. Com efeito, ressaltou que 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”.
16. O Relator, em consonância com a análise desta UT, considerou ainda o aspecto do tempo estimado para que houvesse o julgamento definitivo de mérito do presente processo, nos seguintes termos (peça 47, p. 3-4):
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.
17. Diante desses novos aspectos, foi acolhida a proposta para reconsiderar a decisão anteriormente deferida para conceder parcialmente medida cautelar e proibir a prorrogação do contrato que viesse a ser celebrado em decorrência da presente licitação, até ulterior deliberação da matéria por esse Tribunal.
18. Contra esse Despacho, a empresa Shalom Taxi Serviços de Agenciamento e Intermediação de Pagamento de Corridas de Taxi Ltda. - ME e a Coopertran interpuseram recursos de agravo (peças 54, 59 e 60). Em sua análise, o Relator, embora entendendo serem relevantes os fundamentos deduzidos pelas agravantes, ressaltou que as questões jurídicas deduzidas tanto na representação quanto em sede recursal dependiam de instrução probatória a ser realizada pela unidade técnica e, portanto, de uma análise mais vertical das provas produzidas pelas partes, o que somente poderia ser alcançado quando do julgamento do mérito do presente processo, razão pela qual manteve pelos seus próprios fundamentos os termos da decisão agravada (peça 66).

19. Entretanto, relativamente ao alcance da cautelar, deu provimento parcial ao recurso interposto pela Shalom, autorizando a adesão de outros órgãos à referida ata desde que o contrato que viesse a ser celebrado pelos aderentes tivesse como termo final a mesma data do contrato celebrado pelo órgão gerenciador da ata, vedada a prorrogação.

20. Em 20/3/2017, a Central de Compras juntou aos autos a Nota Técnica 2232/2027-MP, contendo novos elementos/informações em face das alegações feitas no agravo interposto pela Coopertran (peça76). Trata-se de informações, em sua maioria, já constantes da peça encaminhada em resposta à oitiva desse Tribunal. Não obstante, as particularidades de interesse do órgão serão abordadas na presente análise.

EXAME TÉCNICO

21. Como informado, a Central de Compras respondeu aos questionamentos deste Tribunal por meio da Nota Técnica 17365/2016-MP (peça 36). Já a empresa Shalom respondeu a oitiva por intermédio da peça 42. Apresentam-se, nesse momento, as ocorrências verificadas nos autos, as respostas oferecidas pela Central de Compras e pela Shalom (quando houver), respectivamente, seguidos da análise desta UT.

22. **Ocorrência:** A complexidade do objeto licitado, o volume financeiro e o volume de documentos dos autos justificariam um prazo maior entre a publicação e a realização da sessão pública, em atendimento ao princípio da razoabilidade e jurisprudência do TCU (Acórdão 1.339/2011-TCU-Plenário).

23. **Resposta da Central de Compras** (peça 36, p. 5-9): o órgão inicia sua defesa afirmando que os esclarecimentos visam a comprovar a regularidade dos atos relativos ao registro de preços para contratação dos serviços de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos da Administração Pública Federal, por meio de táxi e por demanda, no âmbito do Distrito Federal e entorno.

24. Com relação à ocorrência, a Central afirma que o Pregão Eletrônico SRP 3/2016, ora em análise, se refere a serviço sem evidente complexidade, inclusive no que se refere à solução tecnológica para a gestão das demandas (corridas) e à abrangência geográfica. Tratar-se-ia de serviço que é prestado no Brasil de forma cotidiana e recorrente, a qualquer pessoa, tendo, há algum tempo, passado por um processo de evolução, com agregação de soluções de TI na oferta dos serviços aos usuários, inclusive pela sua popularização.

25. Além disto, alega que no Acórdão referenciado não se verifica a realização de consulta pública anterior à publicação do edital de convocação daquele certame. Diferentemente, a Central teria publicado o aviso de consulta pública no Correio Brasiliense em 28/7/2016, e no Diário Oficial da União em 29/7/2016, ambos dando conta de que haveria também uma sessão presencial aberta aos interessados no dia 5/8/2016, das 14h30 às 17h30, nas instalações desse Ministério, como de fato teria ocorrido.

26. Observa, ainda, que no dia 28/7/2016 a Minuta de Termo de Referência estava disponível no Portal do Planejamento para consulta e captura por quaisquer interessados. Assim, conclui que a consulta era de conhecimento público desde o dia 28/7/2016 e foi realizada em reunião em 5/8/2016, portanto, no 9º dia da publicação.

27. Acrescenta, também, que a referida consulta foi divulgada por via de mensagens eletrônicas encaminhadas a empresas do ramo e que, desde a sua publicação, houve a oportunidade de manifestação dos interessados por meio eletrônico, o que teria ocorrido no dia 29/7/2016.

28. Registra que na reunião de consulta pública presencial foi informado aos presentes a concessão do prazo até às 18:00 horas do dia 9/8/2016 para encaminhamento, mediante

mensagem eletrônica, de novas manifestações, sugestões e detalhamento das questões levantadas em consulta pública, conforme consignado em ata (peça 14), totalizando 11 dias de consulta.

29. *Tal oportunidade de manifestações formais posteriores à sessão de consulta pública teria sido utilizada por empresas que estiveram presentes a esse evento. Pondera, indicando um endereço eletrônico do portal do Planejamento, que, de fato, as alterações do TR dadas em razão da consulta pública foram mínimas. Contudo, destaca que, tanto na reunião presencial, como por meio eletrônico, a amplitude do alcance da consulta. A Central de Compras menciona, ainda, a relação dos agentes que encaminharam suas contribuições por escrito e a lista daqueles que estiveram presentes à reunião (peça 36, p. 6-7).*

30. *Dessa forma, alega que antes mesmo da publicação do edital já havia ampla divulgação e conhecimento das especificações do objeto licitado. Uma vez que a sessão do pregão ocorreu em 15/9/2016, constata que houve o interregno de cinquenta dias desde a consulta pública eletrônica à realização do pregão.*

31. *Diante da constatação desta UT de que, mesmo diante da magnitude dessa mudança no paradigma da modalidade de serviços, o termo de referência permaneceu inalterado desde a sua disponibilização até o certame, a Central menciona que o fato de haver quebra de paradigma na modalidade não tem relação com o que o mercado tem como absorvido e consolidado na prestação dos serviços. Segundo aponta, para o mercado não houve quebra de paradigma, uma vez que o serviço de táxi há muito está disponível e vem sendo utilizado por empresas públicas e privadas para transporte de seus colaboradores.*

32. *De acordo com a Central, os presentes à reunião de consulta pública não registraram qualquer dificuldade ou óbice quanto às exigências de disponibilização de solução tecnológica. Pelo conjunto de informações, conclui que não há, portanto, razão para afirmar que o mercado teria dificuldade em elaborar proposta comercial no prazo mínimo legal de oito dias úteis.*

33. *Registra, por fim, que os motivos que levaram à inabilitação das quatro licitantes demonstram que o fator tempo versus complexidade não foi determinante, pois são desatendimentos, conforme o caso, à comprovação da boa situação financeira da licitante, de declaração de compromisso de que terá um quantitativo mínimo de táxis credenciados no momento da contratação, de comprovação da regularidade fiscal trabalhista e da comprovação da qualificação técnica, todos comum e corriqueiramente solicitados em editais de licitação. Destaca, ainda, que as exigências, relativas aos quantitativos do certame foram pouco significantes em relação ao volume de demanda global estimada para a contratação.*

34. **Resposta da Shalom** (peça 42, p. 3-5): *reafirma as informações prestadas pela Central de Compras, no sentido de que:*

- a) *foram respeitados os oito dias úteis previstos pela lei entre a publicação do edital e a realização do pregão;*
- b) *as providências adotadas entre a publicação do aviso da consulta pública e a sessão conferiram prazo suficiente para que as empresas se preparassem;*
- c) *a Coopertran, representante no processo TC 026.263/2016- 5, encaminhou contribuições por escrito, bem como enviou quatro colaboradores para participar da consulta pública; e*
- d) *a Administração Pública Federal já utiliza serviço de agenciamento de táxi há anos, fato incontroverso, conforme apontado por essa UT. Assim, tal modalidade não é novidade para empresas do ramo e, portanto, não haveria necessidade de prazo maior do que o estipulado nos normativos pertinentes.*

35. *Análise: preliminarmente, ressalte-se que o MP realizou uma consulta pública e não uma audiência pública, prevista na alínea “c”, do inciso I, do art. 23 da Lei 8.666/1993, sendo exigida em certames acima de R\$ 150 milhões. Como registrou esta Selog, em primeira instrução, não há como se exigir que a consulta pública realizada pela Central de Compras seguisse exatamente todos os procedimentos previstos naquela norma para audiências públicas (peça 21, p. 11).*
36. *Com relação à ocorrência relativa ao pouco tempo entre a publicação do edital e a realização da sessão pública, a Central de Compras argumenta que, levando-se em conta a publicação do aviso de consulta pública no Correio Brasiliense em 28/7/2016 (peça 16), e no Diário Oficial da União em 29/7/2016 (peça 15), e a sessão, realizada em 15/9/2016, houve um interregno cerca de 45 dias.*
37. *De fato, há que se admitir que, além do prazo legal de oito dias, que a princípio parece pouco razoável, considerando que já havia sido dada divulgação ao objeto a ser licitado e ao termo de referência, mediante a consulta pública, houve um prazo suficientemente satisfatório para os interessados se prepararem para a licitação. Além disso, observa-se a participação de um número razoável de agentes atuantes nesse mercado na sessão pública da consulta (peça 36, p. 6-7).*
38. *A Central de Compras contra-argumentou a afirmativa desta Selog de que essa modalidade de contratação representa uma mudança radical no paradigma dominante para serviços de transporte de passageiros, que hoje é predominantemente realizado por meio de veículos próprios ou contratado por meio da locação de veículos com motorista, afirmando que o serviço já vem sendo prestado no Brasil de forma cotidiana e recorrente, a qualquer pessoa, tendo, há algum tempo, passado por um processo de evolução, com agregação de soluções de TI na oferta dos serviços aos usuários.*
39. *Com efeito, este tipo de serviço já existe na praça, a exemplo do que é ofertado pela 99Táxis, Easy Táxi e Wappa. Todavia, o que a Selog ressaltou foi a mudança no paradigma de contratação desse serviço pela Administração Pública, em razão da centralização, materialidade e abrangência da aquisição.*
40. *Apesar disso, socorre razão ao jurisdicionado, e também à Shalom, que consideram não haver dificuldades para o mercado em elaborar uma proposta condizente com o que a Administração ofertara, pois deve-se levar em conta, sem adentrar neste momento em seu mérito, que o objeto da licitação restringiu a solução à contratação do serviço de agenciamento de transporte terrestre por meio de táxi e por demanda.*
41. *Um outro aspecto relativo a essa ocorrência diz respeito à inabilitação das quatro licitantes. Esta UT apontara, em sua primeira instrução, que esse fato poderia ser uma indicação indireta do pouco tempo disponível para elaboração das propostas (peça 21, p. 5). Porém, segundo a Central de Compras, tal fato não decorreu do fator tempo versus complexidade, mas sim a desatendimentos aos requisitos de habilitação, transcrevendo trechos da Ata do Pregão em que constam as razões pelas quais as quatro empresas foram inabilitadas (peça 12).*
42. *A empresa Shalom foi inicialmente inabilitada por não ter comprovado que dispunha de, no mínimo, trezentos táxis aptos no Distrito Federal. A empresa Inovadora 2A Serviços S.A. foi inabilitada por ausência de prova de regularidade perante a Fazenda Nacional, por não ter apresentado atestado de qualificação técnica que comprovasse a execução de pelo menos quinhentas corridas por meio da solução de tecnologia apresentada e não ter atendido aos índices relativos às exigências econômico-financeiras.*

43. *A Cooperativa dos Condutores Autônomos de Brasília foi inabilitada por ter apresentado relação de cooperados inferior ao exigido, bem como por não atender aos itens 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.5 do edital, que trataram da declaração de regularidade de situação do contribuinte individual, da comprovação do capital social proporcional ao número de cooperados necessários à prestação do serviço e da comprovação de integração das respectivas quotas-partes por parte dos cooperados que executarão o contrato.*
44. *Já a Vip Service Club Locadora e Serviços Ltda. também foi inabilitada por não ter comprovado o quantitativo mínimo exigido em relação ao uso de solução de tecnologia para atendimento de corridas.*
45. *Ressalte-se que, como todas as licitantes foram inabilitadas, a Administração aplicou a regra prevista no § 3º do art. 48 da Lei 8.666/1993, fixando o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação. Posteriormente, sagrou-se vencedora a empresa Shalom, que comprovou que dispunha do quantitativo mínimo de táxis aptos no Distrito Federal.*
46. *Dessa forma, observa-se que os argumentos da jurisdicionada e da Shalom podem ser acatados e a ocorrência afastada.*
47. **Ocorrência:** *Direcionamento indevido pela definição do serviço exclusivo de táxi, quando várias empresas privadas de locação de veículos já teriam se adaptado ao novo mercado STIP/DF, inclusive tendo a solução tecnológica devida para operar, em desacordo com o art. 3º, I, §1º, da Lei 8.666/1993 e os princípios da impessoalidade, da economicidade e da legalidade.*
48. **Resposta da Central de Compras** (peça 36, p. 9-14): *afirma que não houve direcionamento indevido pela definição do serviço exclusivo de taxi. A Administração teria procedido à contratação de acordo com as conclusões dos estudos.*
49. *Com relação ao Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação (STIP), a Central de Compras fez constar cópia de mensagem eletrônica encaminhada pela Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal (SEMOB/DF) em resposta aos seus questionamentos. Com base nessas informações, conclui que demorará vários meses para que o STIP esteja em operação e para que o mercado adquira maturidade e estabilidade suficientes para que possam ser contratados pela Administração. Afirma, ainda, que desconhece empresa já adaptada ao STIP.*
50. *Aduz que, no caso da locação, o custo seria maior ainda, uma vez que o seu pagamento se dá por quilômetro rodado, ou seja, paga-se também pela quilometragem rodada no deslocamento com veículo vazio e, no caso do táxi, somente pelo quilômetro útil.*
51. *A Central de Compras afirma, também, que realizou ações de benchmarking com agentes de diversas áreas de atuação ligadas ao transporte e não identificou empresa locadora com inteligência e procedimentos adequados ao atendimento das necessidades da Administração, tão pouco registros de experiência de utilização dos modais de táxi e veículos.*
52. *Após as pesquisas, a Administração concluiu que a solução com uso de táxi equivaleria à solução híbrida (modal definido pelo fornecedor), contudo não foi identificado serviço que incorporasse tanto táxi como veículos locados em um único prestador e que contemplasse a oferta de soluções tecnológicas consolidadas de atendimento de gestão. Assim, a Administração optou por um modelo já existente e em prática.*
53. *Além das vantagens relativas aos aspectos econômico-financeiros, alega que também precisam ser considerados outros fatores determinantes para a vantajosidade desse tipo de provimento (agenciadoras de serviços de táxi), em detrimento dos outros modais considerados e as tecnologias correspondentes, em especial:*

a) maior amplitude de sustentabilidade social: a estratégia adotada traria a possibilidade de que os prestadores individuais (taxistas) fossem incorporados aos processos de trabalho adotados na Administração Pública Federal (APF), inclusive com a participação direta de profissionais de menor capacidade econômica, diferentemente do modelo anterior realizado majoritariamente por empresas de maior porte; e

b) isonomia no âmbito das contratações públicas: a contratação conjunta e compartilhada, na forma proposta, poderia aumentar o nível de imponderabilidade aplicável à contratação, com as consequentes majorações de seus custos de controle e de operação.

54. Com relação à consignação em ata de reunião de consulta pública de que a Coopertran teria condições de atender à necessidade da Administração, a jurisdicionada afirma que se reuniu com o diretor-presidente da Cooperativa, acompanhado de dois membros, e verificou que a solução apresentada não atendia minimamente aos requisitos constantes do Termo de Referência, por não apresentar soluções via mobile, imagens geoprocessadas dos percursos, controle de despesas, compartilhamento de corridas, atestes eletrônicos, entre outras condições consideradas essenciais.

55. Teria se constatado na demonstração da solução apresentada pela Coopertran que sua utilização requeria intensa interferência manual para o encaminhamento das solicitações das corridas no ambiente da própria Cooperativa. Portanto, diferentemente do que afirmou a Cooperativa, ela não teria condições de atender aos requisitos técnicos publicados na Consulta Pública 3/2016.

56. **Análise:** deve-se concordar com o MP quando afirma que restringiu a solução ao uso de táxis por ter sido essa a conclusão de seus estudos. Apesar disso, tais conclusões merecem algumas considerações.

57. O Pregão Eletrônico 3/2016 foi precedido por estudos consubstanciado em relatório visando demonstrar o processo de tomada de decisão sobre o modelo de transporte mais adequado para o atendimento da necessidade de transporte de pessoas na Administração, denominado Projeto Frota. Os principais documentos desses estudos constam dos autos à peça 11 (Análise de Alternativas de Prestação de Serviços de Transporte), peça 18 (Relatório de Inteligência Interna e Externa) e à peça 20 (Relatório de Estratégia de Aquisição e Contratação).

58. No Relatório de Inteligência Interna e Externa (peça 18), o MP traçou um panorama acerca das formas atuais de transporte de servidores, de terceirizados e de documentos e identificou os principais problemas. Os estudos foram conduzidos em parceria com a Fundação Instituto de Administração (FIA), contratado pelo Ministério. Referido Instituto elaborou relatórios de inteligência interna (diagnóstico ou perfil da APF-DF), inteligência externa (análise de mercado) e estratégia para contratação ou aquisição, prospectando dados da APF em entrevistas nos órgãos, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG e no Sistema Integrado de Recursos Humanos – SIAPE (peça 18, p. 9).

59. Relativamente aos trabalhos internos de inteligência, foi realizada análise a respeito dos maiores compradores dos serviços de transporte e correlatos, quantidade de veículos próprios e salários dos servidores ligados ao transporte dos órgãos superiores, concluindo pela necessidade de redução do custo do transporte terrestre dos servidores por meio da racionalização do seu uso e de sua forma de contratação, inclusive com a adoção de modais mais econômicos (peça 18, p. 10-13).

60. Os estudos também englobaram a realização de entrevistas, realizadas pela própria Central de Compras, junto aos órgãos da Administração Direta localizados no Distrito

Federal, quando foi aplicado um questionário para levantar dados acerca das viagens efetuadas, principais rotas, horários de pico de demanda, quantidade de motoristas servidores, veículos próprios e locados, contratos vigentes, valor do quilômetro locado, entre outros (peça 18, p. 14). Os resultados obtidos foram classificados por órgão superior avaliado (peça 18, p. 15-88).

61. Entre os órgãos pesquisados, destacou-se a Advocacia Geral da União (AGU), que configurou como o órgão pioneiro em termos de utilização de frota na Administração, tendo realizado em meados de 2013 uma licitação de serviços de táxis para o transporte de servidores. Segundo a Central de Compras, a licitação por modal táxi “mostrou-se um passo ousado da AGU, tendo em vista que, no momento da elaboração do certame, não era o modelo de contrato mais adotado pelo poder público” (peça 18, p. 15).

62. Os trabalhos de inteligência externa foram conduzidos pela FIA, que realizou trabalhos de identificação e análise de boas práticas do mercado (benchmarking). Segundo o relatório, foi realizada uma pesquisa com diversos agentes de mercado que fornecem soluções de mobilidade, tanto de aplicativo suficiente para garantir a solução como de gestão de frota com solução pré-definida ou com potencial de desenvolvimento. Nesse sentido, observou haver grandes empresas locadoras de automóveis, algumas empresas de tecnologia de comunicação e outras de fornecimento de motofrete (peça 18, p. 90).

63. A partir daí, a Central procedeu ao primeiro desenho da solução de mobilidade desejada, já indicando que ela deveria dispor de um aplicativo a ser utilizado pelos usuários para solicitar o transporte, apresentando, também, informações sobre o seu deslocamento (peça 18, p. 91). Os serviços seriam prestados por empresa que dispusesse de táxi e também de veículos locados. Logo em seguida, foram pesquisadas empresas com destaque no sistema de transporte, tendo sido observado que a maior parte não fazia uso de veículos próprios.

64. A Central realizou uma série de encontros com empresas ligadas à área de transporte com o objetivo de trazer ao conhecimento da equipe do projeto as melhores práticas do mercado. Buscou-se também trazer à tona soluções possíveis para a APF no DF. De acordo com o Relatório, foram realizados encontros com os seguintes agentes: Wappa Gestão de Táxi Corporativo, Telemar Norte Leste S.A. (Oi), Locomoto Express, Coopertran, 99 Táxis Desenvolvimento de Softwares Ltda., Localiza Rent a Car, Júlio Simões Logística, Unidas Rent a Car, LeasePlan Brasil, Transportadora e Cerealista Ouro Verde, Prefeitura Municipal de São Paulo, Banco Itaú, Shalom, Secretaria de Mobilidade Urbana do DF e Sesc Rio de Janeiro (peça 18, 93-116).

65. De acordo com o Relatório, as conclusões das entrevistas e benchmarking realizados demonstraram que o modelo nas condições inicialmente idealizadas não encontrava correspondente direto para o fornecimento, em razão dos seguintes fatores (peça 18, p. 117):

a) não havia exemplos de utilização conjunta dos modais táxi e veículos locados nas empresas pesquisadas;

a) os grandes agentes do mercado não sinalizavam para uma plataforma única em que se englobariam táxi e outros modais;

b) os maiores agentes do mercado de locação (Localiza, JSL, Ouro Verde, Unidas Rent a Car) ofereceram boas soluções de locação de veículos com gestão da frota e do atendimento, entretanto com dificuldades de inclusão de serviços de motoristas, fornecimento de combustíveis e outros serviços acessórios;

c) os maiores agentes de aplicativos gerenciadores de táxi não ofereceram outros modais em uma mesma plataforma e apresentaram dificuldades em precificar por quilômetro rodado,

sendo praticada a cobrança da bandeirada mais o valor de taxímetro; e

d) licitações para contratação do modal táxi com o aplicativo vinham ganhando espaço em outras esferas de governo (ex. Prefeitura de São Paulo).

66. A Administração, então, desenhou seis modelos de fornecimento de serviços de transporte de pessoas para a APF. Segundo aponta o Relatório, alguns desses modelos foram criados sem que houvesse qualquer precedente de utilização em outras instituições públicas ou privadas. Antes de serem analisados os critérios de cada modelo, foi feito um levantamento dos valores a serem pagos. Verificou-se que o custo do quilômetro do táxi para o perfil de utilização da APF era de R\$ 3,86, enquanto que para o carro locado girava em torno R\$ 4,52. Já o carro próprio possuía o quilômetro rodado mais caro, ao custo de R\$ 4,89 (peça 18, p. 121-122).

67. No Relatório “Análise de Alternativas de Prestação de Serviços de Transporte” (peça 11), procedeu-se a uma comparação entre os modelos atuais da APF com modelos de contratação praticados no mercado, fazendo-se ainda considerações sobre a necessidade de utilização de soluções tecnológicas capazes de proporcionar a melhor gestão do serviço, chegando-se a três modais de transporte: i) modelo de transporte com veículos próprios, no qual se concluiu haver um custo de R\$ 6,26 por quilômetro rodado; ii) modelo de transporte com veículos locados, no qual se concluiu haver um custo estimado de R\$ 4,76 por quilômetro rodado; e, por fim, iii) modelo de utilização de táxi, no qual se concluiu que o preço por quilômetro rodado era de R\$ 3,86 por quilômetro rodado.

68. Posteriormente, realizou-se a análise das alternativas previstas, a partir das seguintes premissas: a) adoção de modal de transporte menos dispendioso, com incorporação de tecnologia de informação, além da centralização da operação como forma de melhorar a gestão e de obter resultados econômicos favoráveis; e b) a solução a ser encontrada deverá reduzir o custo de transporte terrestre pela racionalização de seu uso e forma de contratação, com a adoção de outros modais mais econômicos, redução da ociosidade observada, uso compartilhado dos veículos e adoção de soluções de controle do uso dos recursos.

69. Após isso, a Administração comparou seis modelos (modelo 1 – solução com uso de táxi; modelo 2 – solução com uso de locado por Km útil; modelo 3 – solução com uso de táxi e locação por km útil; modelo 4 – solução com uso de táxi e locação por km útil - escolha normatizada pela APF; modelo 5 – solução com uso de táxi e locação por km útil - escolha CSC; modelo 6 – híbrido “modal definido pelo fornecedor”), chegando-se à conclusão de que os modelos 1 e 6 se igualavam no processo de decisão.

70. No modelo 6, a escolha seria realizada exclusivamente pelo fornecedor, de acordo com as opções que ele tivesse disponível, sem interferência da APF ou do usuário. Entretanto, o modelo 1 foi o escolhido, em detrimento do 6 porque, segundo a Administração, não havia empresa no mercado capaz de apresentar a solução nos moldes requeridos. As justificativas para a restrição constam da peça 11, p. 14-15:

(a) a gestão deva optar por um modelo que possibilite maior chance de sucesso na sua contratação e implementação;

(b) que o modelo 6 (Híbrido) requer forte adequação da cadeia de fornecimento;

c) a possibilidade de implementação em menor lapso temporal (pela utilização de modal já existente e em prática no mercado);

d) a existência de fornecedores já disponibilizando aos clientes soluções tecnológicas de atendimento e gestão dos serviços;

e) o menor risco pela adoção de solução com prática já corrente no mercado; e

f) a diferença pouco significativa nas economias entre os dois modelos melhor pontuados

entende-se que a necessidade da administração, no atual momento, será melhor atendida pelo modelo 1 - solução com uso de táxi.

(destaques no original)

71. *Por fim, a Administração ressaltou que, devido à introdução de novos modelos de negócios no mercado, seria necessária a atualização periódica dos estudos das possibilidades oferecidas e sua viabilidade (peça 11, p. 15).*

72. *Em primeira instrução, essa UT consignou que a Administração poderia ter avaliado melhor a possibilidade da participação de táxis, locadoras e STIPs no processo licitatório (peça 21, p. 6), ponto central dos presentes autos.*

73. *Com relação aos STIPs, a Central de Compras colacionou, em suas argumentações, cópia de mensagem eletrônica encaminhada pela Secretaria de Mobilidade Urbana do Distrito Federal na qual são respondidas as questões a respeito de sua regulamentação.*

74. *De acordo com a mencionada mensagem, a operacionalização do Serviço de Transporte Individual de Passageiros ainda não se encontrava regulamentado no Distrito Federal. A operacionalização estará condicionada à obtenção do Certificado Anual de Autorização (CAA), mediante o cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 4º da Lei Distrital 5.691/2016 (peça 77). Os veículos também terão que cumprir os requisitos mínimos trazidos pelo mesmo diploma legal (arts. 5º e 13). O Grupo de Trabalho formado deveria ter apresentado minuta do Decreto a ser emitido pelo Governador até o dia 7/12/2016, o qual não se sabe se já foi elaborada. A regulamentação deverá estabelecer um prazo de 120 dias para regularização do STIP e, até aquele momento, não havia nenhum operador cadastrado com o CAA emitido.*

75. *A esse respeito, conclui-se que os STIPs, de fato, ainda não podem ser considerados pela Administração com alternativa viável, pois não se encontram regulamentados no Distrito Federal, o que, na melhor das hipóteses, ocorrerá em 2017.*

76. *Relativamente às locadoras, segundo os estudos realizados, a Administração não identificou empresas que dispusessem de solução tecnológica capaz de oferecer o controle e a segurança procurados. Analisando-se os autos, não se verifica qualquer prova ao contrário, o que faz prevalecer a credibilidade dos estudos efetuados pelo jurisdicionado. A esse respeito, ao emitir o Despacho à peça 47, o Relator assinalou:*

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.

77. *Do ponto de vista técnico, a motivação para restringir o objeto à utilização de táxis, portanto, encontra, neste momento, respaldo. Não faria sentido licitar um objeto que se sabe não haver no mercado nos moldes exigidos. Do contrário, haveria a possibilidade de*

participação de empresas que se aventurariam a apresentar uma solução que não atenderia minimamente ao que a Administração deseja adquirir, levando a um processo licitatório conturbado e demorado.

78. Assim, da análise dos estudos realizados, os serviços inicialmente idealizados deveriam ser prestados por empresa que dispusesse de uma solução conjunta dos modais táxi e veículos locados, contudo esse modelo híbrido não foi encontrado no mercado. Como também não foram identificadas locadoras com capacidade técnica para prestar os serviços desejados, a Administração finalmente decidiu que o modal táxi deveria ser o escolhido.

79. Em instrução preliminar, esta UT consignou o registro na ata da Consulta Pública 3/2016 de que a Coopertran dispunha de solução tecnológica para atendimento aos serviços objeto do Termo de Referência (peça 21, p. 6). Todavia, a Administração informa que se reuniu com membros dessa cooperativa para análise da solução via mobile apresentada, identificando que ela se encontrava em fase de testes, era muito rudimentar, não apresentava imagens geoprocessadas dos percursos, controle de despesas, compartilhamento de corridas e atestes eletrônicos, exigindo intensa interferência manual.

80. Na Nota Técnica 2232/2017-MP, a Central esclareceu que a plataforma apresentada pela Coopertran se constituía em um “sistema de controle de emissões de vouchers bastante simples e resultante da inclusão das informações de maneira manual, o que pode gerar uma série de inconsistências. Como exemplo, temos um Relatório de Requisições do Sistema de Administração/COOPERTRAN” (peça 76, p. 7). O documento citado pela Central consta à peça 76, p. 22.

81. Outrossim, é fato que, como a plataforma apresentada pela Coopertran encontra-se em desenvolvimento, não há indícios nos autos de que já tenha sido utilizada pela Administração ou pela iniciativa privada. Logo, a Cooperativa não cumpriria os requisitos de habilitação técnica exigidos pelo Edital.

82. Além desses aspectos, há de se considerar a economia nesse novo modelo de contratação. No modelo atualmente vigente, estimou-se uma média de R\$ 4,65 por quilômetro rodado. Segundo informa a Central de Compras, com base no Relatório de Inteligência, o preço por quilômetro rodado em veículos locados é de R\$ 4,52 (peça 18, p. 92). Ressalte-se que esses valores não foram contestados pelas representantes.

83. Tomando como base o custo do quilômetro rodado do táxi, que no Distrito Federal é, atualmente, de R\$ 2,85, a Administração estimou seu preço (peça 18, p. 127). A empresa vencedora do certame ofereceu um desconto de aproximadamente quinze por cento sobre esse valor.

84. A vista de todos esses fatos, conclui-se que a solução adotada foi justificada sob os pontos de vista técnico e econômico, ao menos na presente conjuntura.

85. Como prevê o a área de estudo da Administração de Empresas conhecida como “Gestão da Mudança Organizacional”, a intensidade e a volatilidade das pressões internas e externas impõem desafios constantes às empresas, fomentando a necessidade real da mudança e, assim, a quebra de paradigmas. Essa fase, portanto, é indicativo de alteração de estratégia de mercado, exigindo das empresas modificações no seu direcionamento estratégico com possível alterações de sua missão e visão e reavaliação das suas práticas. A mudança é tida como processo natural ao longo da existência das organizações.

86. Dessa forma, embora os argumentos apresentados podem ser acatados, diante do horizonte que se vislumbra, é necessário determinar à Central de Compras que reavalie

constantemente o mercado devido à introdução de novos modelos de negócios, com a atualização periódica dos estudos das possibilidades oferecidas e sua viabilidade.

87. *Não é difícil conjecturar que plataformas tecnológicas semelhantes às já existentes no mercado venham a ser adquiridas ou desenvolvidas pelas locadoras com as funcionalidades exigidas. Também, não se pode perder de vista que os STIPs poderão entrar em fase de regularização brevemente.*

88. *Embora não seja possível estabelecer uma data para o cumprimento desta determinação, essa UT procederá ao seu monitoramento periodicamente e ante a notícias de que, eventualmente, sujam empresas que possam participar de futuros certames, aumentando a sua competitividade, incluindo a regularização daquelas que vierem a operar pelo STIP.*

89. **Ocorrência:** *Há nova regulamentação do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no DF (STIP), pela Lei 5.691, de 2/8/2016, ressaltado pelo Parecer da AGU, de que essa modalidade poderia abrir o mercado para empresas de outras localidades, ferindo os princípios da impessoalidade, da economicidade e da legalidade;*

90. **Resposta da Central de Compras** (peça 36, p. 14-15): *conforme esclarecimentos já prestados e conteúdo da mensagem eletrônica da SEMOB/DF, alega que o Serviço de Transporte Individual Privado ainda não está em operação regular no Distrito Federal. Tal fato impediria não só a sua utilização pela Administração, neste momento, bem como a realização de estudos de viabilidade financeira e operacional, consideradas as definições ainda pendentes.*

91. *Não seria possível, por exemplo, avaliar os custos do STIP, uma vez que as empresas que forem autorizadas para a operação dos serviços ainda incorporarão, aos seus preços, as tarifas a serem cobradas pelo GDF, refletindo os ônus cadastrais, de autorização e os preços públicos que serão definidos pela SEMOB/DF. Igualmente, não seria possível verificar se a rede de veículos teria dimensão suficiente para suportar o uso compartilhado pela Administração e público em geral desses serviços.*

92. *Com relação ao apontamento feito pela AGU, a vigência contratual inicialmente prevista para até 24 meses foi reduzida para o prazo de até doze meses, em alinhamento com a intenção de avaliação do STIP e sua viabilidade de utilização pela Administração, tão logo se tenha os serviços em uso regular no Distrito Federal.*

93. **Resposta da Shalom** (peça 42, p. 6-8): *alega, resumidamente, que o Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no Distrito Federal ainda não foi regulamentado, motivo pelo qual as empresas que o utilizam não podem firmar contrato com a Administração Pública Federal.*

94. **Análise:** *essa ocorrência já foi analisada nesta instrução na ocorrência anterior. O jurisdicionado comprovou que os STIPs ainda não se encontram devidamente regularizados a operar no DF. Além disso, é fato que esse serviço ainda incorporará, aos seus preços, os valores das tarifas que vierem a ser cobradas pelo Governo do Distrito Federal.*

95. *Como já ressaltado, a Administração deve se manter atenta à futura possibilidade de que os STIPs passem a atender às suas necessidades, o que aumentará, ainda mais, a competitividade e assim a possibilidade da aquisição com preços ainda melhores.*

96. **Ocorrência:** *A restrição do referido objeto, por um único modelo possível de prestação de serviço (táxi), restringe a competitividade, exclui possíveis competidores do certame e coloca em risco a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.*

97. **Resposta da Central de Compras** (peça 36, p. 15-17): afirma que os estudos realizados não corroboram o entendimento de que foram excluídos possíveis competidores, pois, naquele momento, as necessidades da Administração e a vantagem pretendida só poderiam ser atendidas pelo modal táxi.
98. Em razão das diferenças existentes entre as condições ofertadas pelos potenciais prestadores, alega que a contratação conjunta e compartilhada, na forma proposta, poderia aumentar o nível de imponderabilidade aplicável à contratação, ao invés de simplificá-la, com as consequentes majorações de seus custos de controle e operação e, também, com a inevitável supressão de ganhos de eficiência e eficácia objetivados pela Administração.
99. Aduz que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) teria potencializado a possibilidade de acesso ao certame, permitindo a participação de cooperativas, estabelecendo no edital o direito de preferência às micro e pequenas empresas, reduzindo ao mínimo as exigências de comprovação de experiência anterior, bem como destacando para o momento da assinatura do contrato a obrigação de comprovação de táxis credenciados, também reduzida ao quantitativo mínimo de táxis necessário para o início da prestação dos serviços.
100. Argumenta que a participação de poucas empresas/cooperativas não teria sido determinada pelas condições editalícias, mas pelo próprio mercado. As licitantes teriam sido inabilitadas em razão de não terem comprovado adequadamente a regularidade fiscal, previdenciária, trabalhista e a boa situação financeira, comprovações legalmente requeridas.
101. Destaca que, se atendidas as exigências da agenciadora de táxis, todos os taxistas do DF poderiam prestar os serviços de corrida. E isso só é possível por conta do agenciamento, pois, ao menos no momento, os taxistas não teriam condições de concorrerem à prestação de serviços no modelo desenhado, que não se resume apenas a levar servidores de um ponto a outro, mas também agrega solução tecnológica indispensável para o tratamento e controle das demandas e dos gastos e da qual as pessoas naturais, os taxistas, não dispõem.
102. A Central de Compras registra que a Administração não tem condições instaladas para operacionalizar a gestão das demandas de transporte, a fiscalização e o controle dos serviços contratados e executados por demanda, diretamente, ou seja, sem agenciamento.
103. Poderia acudir ao chamamento para credenciamento uma quantidade de taxistas que talvez inviabilizasse a análise da documentação da habilitação pela equipe da Central. Salvo se a Administração tivesse ferramenta tecnológica para automatização da escolha do taxista, a cada demanda, a operação seria de tal grandeza que afirma ser inviável.
104. Pondera que adquirir ou desenvolver ferramenta para tal fim não se mostra, em princípio, ação economicamente vantajosa, considerando que o agenciamento do serviço de táxis, modelo ora adotado, não importa custos adicionais e, no caso concreto em análise, será prestado pela Shalom com remuneração pelo valor da corrida de táxi descontado em 14,77%.
105. **Resposta da Shalom** (peça 42, p. 8-10): afirma que os estudos procedidos pela Central de Compras concluíram que o modelo adotado é o mais vantajoso para a Administração, conferindo uma economia de 52% sobre o modelo atualmente vigente.
106. **Análise:** como já analisado, a restrição ao modelo de táxis está amparada por justificativas técnicas e econômicas. Em instrução preliminar, essa UT registrou que, embora a central de atendimento, composta por uma plataforma (solução de TI) de gestão do sistema e, eventualmente, por serviço de telemarketing, seja a “inteligência” do serviço a ser contratado pela Administração, a parte física do transporte propriamente dita (carro, motorista, combustível, manutenção etc.) teria uma representatividade econômica notória e

significativamente muito maior que a referida central (peça 21, p. 15). Assim, a Administração, em tese, poderia gerir tal plataforma, o que diminuiria os riscos a cargo do contrato, ou mesmo adquirir tal plataforma.

107. A Central de Compras informa, neste momento, que não possui condições instaladas para operacionalizar a gestão das demandas de transporte, o que não lhe pode ser exigido. Também ressalta que não seria economicamente viável a sua aquisição, em razão do agenciamento que lhe permite contratar sem custos adicionais, fato que também não pode ser questionado.

108. Todavia, a Administração deve considerar que a aquisição de uma plataforma multiuso abriria outras possibilidades de contratação e poderia minimizar os riscos envolvidos na centralização de toda a demanda do Governo Federal em Brasília a um único fornecedor.

109. Embora a Central de Compras considere, neste momento, que a aquisição da plataforma não seria viável, cabe propor recomendação para que avalie mais detidamente essa possibilidade, diante dos seus possíveis benefícios diante do impacto no caso a contratada venha a deixar de cumprir com suas obrigações contratuais.

*110. **Ocorrência:** o Termo de Referência não prevê a exigência de apresentação dos cursos para os motoristas exigidos pela Lei 12.468/2011, nem está estabelecida uma forma de fiscalização disso pelo órgão contratante.*

*111. **Resposta da Central de Compras** (peça 36, p. 17): defende que não há razão para que se exija a comprovação dos cursos previstos pela referida Lei, pois são pré-requisitos para a obtenção e a manutenção da autorização para prestação do serviço de táxi e o seu cumprimento é fiscalizado pela SEMOB/DF, por força da Lei Distrital 5.323/2014.*

*112. **Resposta da Shalom** (peça 42, p. 10-11): não haveria necessidade de a contratante exigir a comprovação dos cursos realizados pelos taxistas, uma vez que a própria Administração Pública já teria convalidado tais cursos com as autorizações concedidas, em conformidade com a Lei 12.468/2011.*

*113. **Análise:** O art. 3º, inc. II, da Lei 12.468/2011, que regulamenta a profissão de taxista no âmbito da União, estabelece como pré-requisito à sua atividade profissional, curso de relações humanas, direção defensiva, primeiros socorros, mecânica e elétrica básica de veículos, promovido por entidade reconhecida pelo respectivo órgão autorizatário.*

114. A Lei Distrital 5.323/2014, que dispõe sobre a prestação do serviço de táxi no Distrito Federal, em seu art. 8º, inc. X, estipula entre os requisitos a serem atendidos pelos profissionais autônomos para obtenção e manutenção da autorização para prestação do serviço de táxi, estar habilitado nos cursos relacionados acima. Assim, não se observa necessário que a contratante se onere com obrigações e custos relativos a cursos que são pré-requisitos para a obtenção e a manutenção da licença para prestação do serviço de táxi.

115. As justificativas apresentadas, portanto, devem ser acatadas.

*116. **Ocorrência:** Alegação de falhas na publicidade da audiência pública, considerando o prazo exíguo concedido entre a publicação do edital, da consulta pública e o prazo para apresentação de manifestações, ferindo os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, além do disposto no art. 17, II, do Decreto 8.243/2014*

*117. **Resposta da Central de Compras** (peça 36, p. 17-18): adverte que a audiência pública é procedimento diverso da consulta pública, não sendo de realização compulsório, nem se submetendo aos prazos legais daquela, estabelecidos no art. 39 da Lei 8.666/1993.*

*118. **Resposta da Shalom** (peça 42, p. 12-14): alega que consulta pública não se confunde com a audiência pública e que foram devidamente cumpridos todos os prazos e requisitos*

constantes da Lei 10.520/2002 e do Decreto 5.450/2005, que regulamentam o pregão e a sua forma eletrônica para a aquisição de bens e serviços.

119. **Análise:** tal ocorrência também já foi analisada no parágrafo 0 da presente instrução. Dessa forma, as justificativas devem ser acatadas.

120. **Ocorrência:** O certame pode ser vencido por empresas que tenham taxistas empregados, tendo direito ao reajuste do piso salarial previsto em lei, na data base, o que, se não houver reajuste pelo GDF da tarifa tabelada, pode tornar o contrato economicamente em desequilíbrio.

121. **Resposta da Central de Compras** (peça 36, p. 18-20): segundo o órgão jurisdicionado, tal hipótese não ocorreu e a empresa vencedora do certame é agenciadora de serviços de táxi. Ou seja, os taxistas pactuam com a Shalom para que que faça a intermediação, por agenciamento, das demandas de corridas de táxi, o que significa posição oposta à de uma empregadora de táxis, uma vez que são os taxistas que utilizam os serviços da empresa vencedora do certame para agenciar seus serviços.

122. Lembra que outros serviços e bens contratados pela APF, todos exigindo o labor de profissionais para a sua execução, com piso salarial definido e sujeito a reajustes, não teriam previsto o reajuste contratual nem por isto poderia se dizer que os direitos trabalhistas são afrontados ou inviabilizados. Tratar-se-ia de característica das relações consumeristas remuneradas por tarifas, como ocorre com a aquisição de passagens aéreas e se remunera o fornecimento de energia elétrica, água e esgoto.

123. Assim, conclui que não seria próprio entender que o edital devesse prever o reajuste contratual. O risco de que as tarifas não sejam reajustadas e haja desequilíbrio econômico-financeiro seria improvável, inclusive, dissonante com a reação dos taxistas em relação ao mais recente reajuste publicado pela SEMOB/DF.

124. Alega, ainda, que, quando os contratos da União são reajustáveis, é fixado contratualmente índice de reajuste anual, sendo que lhe parece não haver melhor índice do que o valor de tarifa especificado para a própria atividade de transporte por táxi, estabelecido pela SEMOB/DF.

125. Alega que, quando os preços são regulados por órgão oficial, como seria o caso das tarifas a serem aplicadas na cobrança pelos serviços de táxi, em regra, o reajuste promovido visa a aumentá-los. Além disso, o desconto na prestação dos serviços de táxi é usual e não só ofertado a contratos corporativos, o que corrobora com o entendimento de que a tarifação regulada pelo Governo do Distrito Federal não é insuficiente para a viabilidade da atividade e ainda deixa margem para a prática de preços descontados.

126. Logo, conclui que, no caso concreto, condições especiais recomendariam tratamento diferenciado do utilizado como regra para reajustamento de preços contratados pela Administração.

127. Com relação à afirmação da Selog, de que eventual fixação de nova tarifa pelo GDF pode representar um desequilíbrio desfavorável à Administração Federal, se esta se der acima da variação dos custos do mercado, a Central de Compras observa que os preços registrados são periodicamente e continuamente acompanhados e, caso se tornem superiores aos de mercado, os fornecedores, na ordem de sua classificação, serão convocados para negociarem a redução de seus preços registrados, nos termos dos artigos 18 e 20 do Decreto 7.892/2013, e, no caso de recusa, o registro do fornecedor seria cancelado.

128. **Análise:** primeiramente, convém dispor, de forma geral, a respeito do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo.

129. *Celso Antônio Bandeira De Mello, acerca desse conceito, preceitua o seguinte (in Curso de Direito Administrativo. 24ª edição. São Paulo – SP: Editora Malheiros, 2007, p. 625-626):*

Equilíbrio econômico-financeiro (ou equação econômico-financeira) é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro, pela compensação econômica que lhe corresponderá. A equação econômico-financeira é intangível.

130. *O equilíbrio econômico-financeiro tem fundamento constitucional, na medida em que pode ser reconhecido no texto do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal:*

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

131. *Os critérios de reajuste e a periodicidade mínima exigida foram especificamente tratadas nos artigos 1º e 2º da Lei 10.192/2001, que dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real, a seguir transcritos:*

Art. 1º As estipulações de pagamento de obrigações pecuniárias exequíveis no território nacional deverão ser feitas em Real, pelo seu valor nominal.

Parágrafo único. São vedadas, sob pena de nulidade, quaisquer estipulações de:

(...)

III - correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados, ressalvado o disposto no artigo seguinte.

Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

§ 1º É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.

§ 2º Em caso de revisão contratual, o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, ou de nova revisão, será a data em que a anterior revisão tiver ocorrido.

§ 3º Ressalvado o disposto no § 7º do art. 28 da Lei no 9.069, de 29 de junho de 1995, e no parágrafo seguinte, são nulos de pleno direito quaisquer expedientes que, na apuração do índice de reajuste, produzam efeitos financeiros equivalentes aos de reajuste de periodicidade inferior à anual.

132. *Quando admitido, o reajustamento de preços pode se dar sob a forma de reajuste por índices gerais, específicos ou setoriais, de acordo com o objeto da contratação, ou por repactuação, aplicável sempre que for possível identificar a variação nominal dos custos de produção ou dos insumos utilizados no contrato para a prestação de serviço contínuo, como ocorre nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.*

133. *Na lei 8.666/1993, o reajuste dos contratos administrativos e a admissão da adoção de índice específico ou setorial têm previsão nos artigos 40, XI, e 55, III, com o seguinte teor:*

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela.

(...)

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

134. Por força dessas disposições, o edital da licitação deve indicar o critério de reajuste e o contrato administrativo deve conter cláusula que estabeleça critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, observados os critérios constantes nos artigos 1º e 2º da Lei 10.192/2001.

135. No caso concreto, a jurisdicionada fez constar do item 18 do Edital a seguinte disposição (peça 2, p. 18):

18. DO REAJUSTE

18.1. Não haverá reajuste contratual uma vez que os preços são tabelados pelo Governo do Distrito Federal/DF, e suas tarifas são automaticamente reajustadas, oportunidade em que os contratos também o serão, sem necessidade de aditamento contratual.

18.1.1. O valor contratual será ajustado por apostilamento no caso de reajuste, pelo Governo do Distrito Federal, das tarifas para o serviço objeto desta licitação.

136. Embora afirme que não há reajuste, em realidade haverá. A Lei Distrital 5.323/2014 dispõe, em seu art. 40, que compete ao governador fixar, anualmente, a tarifa do serviço de táxi, ouvida a Secretaria de Estado de Transportes e as instituições representativas dos taxistas. Dessa forma, a princípio, estaria atendido o art. 2º, §1º, da Lei 10.192/2001.

137. Cabe, então, dar ciência à Central de Compras de que o item 18.1 do Edital do Pregão 3/2016 afirma não haver reajuste quando, em realidade, a fixação das tarifas de táxi pelo GDF constitui o reajuste o reajuste previsto nos artigos 40, XI, da Lei 8.666/1993.

138. **Ocorrência:** Indício de ausência da análise dos impactos da mudança de modelo de contratação de serviço de transporte de servidores sobre os atuais prestadores de serviço de locação, considerando a grande abrangência do contrato no Distrito Federal e a mudança de enfoque na definição do objeto a ser contratado;

139. **Resposta da Central de Compras** (peça 36, p. 20): informa que não cabe à Administração posicionar suas estratégias de contratação para privilegiar segmentos de mercado em detrimento da melhor forma de atender suas necessidades e/ou de obter maior eficiência em seus processos, notadamente quando se busca a redução de custos e maior transparência na execução dos gastos públicos.

140. Ademais, aduz que a estratégia adotada teria dimensão de maior amplitude de sustentabilidade social com a atuação de profissionais de menor capacidade econômica (taxistas), inclusive frente à crise enfrentada pelos taxistas diante da novidade trazida pelo UBER na prestação de serviços de transporte de pessoas.

141. Ressalta que o projeto tem como premissa a redução dos impactos da mudança e, por isso, a implantação dos serviços nos órgãos será gradual, respeitando a vigência natural dos contratos e respeitando os investimentos que os atuais fornecedores fizeram.

142. Além do mais, segundo a jurisdicionada, o mercado é dinâmico e precisa se ajustar e se redescobrir como forma de se adaptar às recentes necessidades.

143. **Análise:** esta UT argumentou, em sua primeira instrução, que esse modelo de contratação de transporte (por locação) vem atendendo à Administração há muitos anos, não sendo difícil supor que possam haver algumas pequenas empresas especializadas em atender

exclusivamente esse nicho de mercado e que desapareceriam de uma hora para outra com a implantação do novo modelo baseado exclusivamente em táxis.

144. Diante disso, embora não seja competência do setor de compras a manutenção de emprego e nichos de mercado, principalmente em detrimento de um modelo mais eficiente que promova economia aos cofres públicos, seria desejável que a Administração, principalmente diante de uma intervenção forte no mercado, avaliasse os impactos positivos e negativos dessa intervenção (peça 21, p. 13).

145. Segundo a jurisdicionada, a mudança ocorrerá de forma gradual, respeitando a vigência dos contratos e os investimentos que os atuais investidores realizaram, sendo forçoso reconhecer a procedência de tais argumentos.

146. Em um dos estudos do Projeto Frota, consta a estratégia de implantação do projeto (peça 18, p. 128-129). A estimativa inicial era de 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.

147. A implantação gradual, por certo, minimiza os efeitos do impacto desse tipo de contratação, ao mesmo tempo que permite a readequação do mercado aos novos modelos. De fato, os benefícios aos cofres públicos, e conseqüentemente à sociedade, extrapolam as dificuldades que algumas empresas provavelmente enfrentarão. Além disso, como ressaltou a Central de Compras, faz parte do mercado capitalista a exigência de frequentes atualizações dos modelos de negócio das empresas.

148. Nesse sentido, seus argumentos devem ser aceitos.

*149. **Ocorrência:** A centralização imporia um considerável risco à Administração pela ausência de previsão de medidas de contingências em caso de problemas na execução do contrato, não efetuando análise de risco e estipulando plano de contingência decorrente dessa contratação;*

*150. **Resposta da Central de Compras** (peça 36, p. 21): argumenta que a contingência nos moldes apresentados pelo TCU implicaria redundância de esforços e recursos orçamentários, situação que não se apresenta necessária, nem usual, já que, ao menos em tese, quaisquer contratos da Administração estão sujeitos, ainda quando minimamente, ao mesmo infortúnio.*

151. No caso de serviços prestados por táxi, afirma, não se tem notícia de interrupção da atividade que possa repercutir prejuízo à prestação dos serviços; e, ainda que de baixa probabilidade de ocorrência, no caso de problemas na execução do contrato, as soluções de contingência seriam as mesmas aplicáveis a qualquer tipo de objeto contratado.

152. Alega que a estratégia aplicável tanto à frota própria quanto à terceirizada, bem como à contratação do serviço de táxi, fomenta a contratação conjunta pelos órgãos, com foco principal na padronização, na redução dos custos administrativos e no ganho de escala decorrente do poder de compra do Governo e estaria de acordo com recomendação da Controladoria Geral da União, proferida em Relatório Final de Auditoria — Avaliação da política de contratação e gestão do serviço de transporte de servidores dos Órgãos integrantes do Sisg.

153. A Central de Compras aduz, ainda, que tal contratação desonerará os órgãos da realização de diversas atividades e reduzirá a necessidade de alocação de servidores e terceirizados no processo, com conseqüente impacto positivo na gestão e operação do processo e na redução de custos da APF.

154. *Análise: essa ocorrência foi levantada por esta Unidade Técnica quando indicou que a monopolização do fornecimento dos serviços poderia gerar riscos para a solução de continuidade do fornecimento (peça 21, p. 6 e 16):*

5.2.9. *Mesmo uma alternativa como essa, que centralizaria toda a demanda do Governo Federal em Brasília em um único fornecedor, com óbvios riscos à sua sustentabilidade ao longo do tempo, certamente mereceria ser comparada com outras alternativas menos monopolizadoras.*

5.2.10. *Por exemplo, não poderia ser mais sustentável um sistema de loteamento da demanda do Governo Federal que permitisse uma maior participação do mercado fornecedor?*

5.2.11. *Ou não seria mais sustentável e econômico um sistema de credenciamento, que permitisse a participação de todos os interessados do mercado, em igualdade de condições, podendo promover uma constante concorrência de preço e qualidade, atingindo uma prática mais aproximada do modelo de mercado economicamente perfeito?*

(...)

21.1. *De fato, ficando toda a Administração sob a égide de um único fornecedor, em caso de problemas ou impossibilidade na execução do serviço, seria necessário um plano de contingência com algumas alternativas de emergência.*

21.2. *Pela relevância, esse tema merece toda atenção da Administração, pois afeta todas as atividades ligadas ao transporte de servidores, razão pela qual se propõe incluir a questão na oitiva proposta ao final desta.*

155. *Não há dúvidas das vantagens da contratação unificada decorrentes do ganho em escala e do aumento do controle gerencial, desonerando diversos órgãos públicos de todo o processo de licitação, contratação e fiscalização, entretanto a Administração deve avaliar os riscos que podem advir da centralização.*

156. *No Relatório de Inteligência do Projeto Frota, no capítulo referente aos riscos (peça 18, p. 8-9), a Central não avaliou as possíveis consequências da unificação da contratação e a possível monopolização do mercado. Foram avaliadas apenas as ameaças à implantação do novo modelo, como a possível resistência dos motoristas servidores e a utilização de veículos não exclusivos do serviço público federal.*

157. *Embora a manutenção de inúmeros fornecedores de determinado bem/serviço, diluídos e espalhados pela Administração, possa representar uma diminuição ou ausência de ganho de escala, é também verdade que a presença de vários fornecedores ativos no mercado, em condições de rapidamente substituir outros que viessem a faltar, representa uma proteção significativa contra a descontinuidade do fornecimento.*

158. *A questão que se coloca em análise não está na paralisação dos executores, no caso os táxis, mas frente a contratada. A centralização deixaria ao seu cargo o transporte de todos os servidores da Administração Pública Federal em Brasília. São inúmeras as causas possíveis de interrupção do fornecimento, principalmente as decorrentes da gestão da própria empresa (dívidas, ações trabalhistas, má gestão, falência etc.), não sendo raras também as decorrentes da gestão da execução dos próprios contratos de fornecimento (atrasos, falta de qualidade, devoluções, multas, suspensões, rescisões etc.).*

159. *Essa monopolização do fornecimento de determinado bem/serviço à Administração pode representar ou não a monopolização de próprio mercado fornecedor, mas ambos os casos representam riscos que devem ser avaliados pela Administração.*

160. *Esta UT levantou duas possibilidades que, em tese, poderiam mitigar tais riscos: o sistema de cadastramento dos taxistas e o loteamento da licitação. Com relação à primeira hipótese a Central afirmou em sua defesa o seguinte (peça 36, p. 16):*

6.4.9. Neste ponto, cumpre registrar que a Administração também não tem condições instaladas para operacionalizar a gestão das demandas de transporte e a fiscalização e controle dos serviços contratados e executados por demanda, diretamente, ou seja, sem agenciamento, como no modelo aventado por essa Corte de Contas de credenciamento de taxistas credenciados pela Administração Pública Federal.

6.4.9.1. Isto porque um credenciamento de taxistas no Distrito Federal poderia ser de interesse de milhares de profissionais, vez que o Distrito Federal tem cerca de 3.400 permissões de táxi concedidas, podendo cada veículo ser dirigido pelo permissionário e até 2 motoristas auxiliares.

6.4.9.2. Assim, poderia acudir ao chamamento para credenciamento uma quantidade de taxistas que talvez inviabilizasse, inclusive, a análise de documentação de habilitação equipe da CENTRAL e maior óbice ainda seria fazer o rodizio dos provisionais a cada demanda. Salvo a Administração tivesse ferramenta tecnológica para automatização da escolha do taxista, a cada demanda, a operação seria de tal grandeza que podemos afirmar ser inviável.

161. De fato, esses argumentos devem ser acatados. De forma resumida, o credenciamento é sistema por meio do qual a Administração Pública convoca **todos** os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, para que, preenchendo os requisitos necessários, credenciem-se junto ao órgão ou entidade para executar o objeto quando convocados.

162. Essa sistemática pressupõe a pluralidade de interessados e a indeterminação do número exato de prestadores suficientes para a adequada prestação do serviço e adequado atendimento do interesse público, de forma que quanto mais particulares tiverem interesse na execução do objeto, melhor será atendido o interesse público.

163. No caso concreto, tomando como base o número de permissões de táxi, a Administração se veria diante de um processo muito mais trabalhoso, exigindo, inclusive, a aquisição da plataforma tecnológica para operacionalizar o sistema. Contudo, não se pode olvidar que a Central de Compras poderia contratar empresa para a auxiliar nessas tarefas adicionais impostas pelo credenciamento.

164. Essa hipótese não apresenta, neste momento, vantagens tão superiores em relação aos custos para a sua implementação.

165. Todavia, uma possibilidade não analisada é a opção de credenciamento de empresas agenciadoras de taxistas em vez dos próprios taxistas, que possui a vantagem de não exigir tanto esforço de credenciamento pela Central de Compras, além de poder ser uma opção para diminuir o risco de descontinuidade na prestação de serviço caso uma delas se descredencie.

166. A possibilidade do loteamento da licitação não foi abordada pela jurisdicionada em sua defesa. Tal hipótese consistiria em proceder à licitação com dois ou mais lotes. Cada lote conteria itens caracterizados pelos diferentes órgãos, o que, em tese, poderia oferecer maior flexibilidade ao fornecedor e permitir que a Administração firmasse mais de um contrato, minimizando os riscos da centralização. De toda forma, cabe à Central a verificação da viabilidade técnica e econômica de tal parcelamento, assim como a avaliação do custo/benefício da provável perda da economia de escala.

167. É necessário, portanto, recomendar à Central de Compras para que faça constar de seus próximos estudos preliminares um plano de contingência a ser aplicado caso situação como a aqui analisada venha a ocorrer.

168. **Ocorrência:** A licitação estaria direcionada a apenas uma plataforma de tecnologia, desconsiderando, por exemplo, os benefícios da telemetria para gestão de transporte, que não restringiria o universo de potenciais prestadores de serviços a taxistas, podendo ser aberta a disputa a microempresas, empresas de pequeno porte, cooperativas, além das outras empresas

de locação, bastando adotar remuneração por demanda flexível, sem exclusividade de veículos e motoristas, em desacordo com o princípio da competitividade e da economicidade.

169. Resposta da Central de Compras (peça 36, p. 21): não se trata apenas de uma plataforma tecnológica, já que existiriam várias empresas distintas com suas respectivas soluções tecnológicas. A solução tecnológica de gestão dos serviços especificada no edital não se confundiria 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 e operação da prestação e do uso do serviço de agenciamento.

170. Quanto à remuneração por demanda flexível, sem exclusividade de veículos e motoristas, enfatiza que foi ao mercado e não encontrou empresa que cobrasse por quilômetro rodado e, se existisse, provavelmente viria à consulta pública colocar suas possibilidades de atendimento às necessidades da Administração.

171. Análise: socorre razão à jurisdicionada. Existem várias plataformas de tecnologia disponível no mercado e em operação. A restrição ocorreu na forma de prestação do serviço, ou seja, por meio de táxis, situação já analisada.

172. Com relação à telemetria, ela, de fato, não corresponde à solução tecnológica de gestão de transporte exigida pela Administração. A telemetria veicular se caracteriza por um sistema de monitoramento que possibilita a localização e identificação do veículo, além do controle sobre diversos itens a eles relacionados como: tempo de frenagem, tempo de utilização da embreagem, velocidade média, velocidade por trecho, rotação e temperatura do motor. Também é possível identificar a distância percorrida e o tempo de parada. O objetivo da telemetria veicular é o gerenciamento da frota e dos condutores, especialmente no que diz respeito à segurança, desempenho, cuidados específicos de manutenção e redução de custos.

173. A telemetria funciona através de um computador que, instalado no interior dos veículos, permite a leitura de sensores, transmitindo os dados automaticamente via rede de telefonia celular, radio ou satélite para um servidor na web. Softwares, acessados pelo gestor de frota via Internet, cruzam esses dados e geram relatórios gerenciais sobre a utilização dos veículos (fonte: <http://www.crearesistemas.com.br/blog/rastreador-veicular-versus-telemetria-veicular-principais-diferencas-e-beneficios-2/>, acesso em 22/3/2017).

174. Sobre esse assunto, no agravo interposto contra a decisão cautelar, a Coopertran afirmou o seguinte (peça 59, p. 6):

6.10.2 — O correto seria o edital prever a contrafação de transporte com recursos de telemetria e não se voltar à contratação da plataforma tecnológica (aplicativo) com o transporte em segundo plano. É sabido que a telemetria não compreende apenas a gestão de frota, como se afirma, pois para gestão de frota basta GPS com monitoramento. Esse conceito evoluiu com as tecnologias de telemetria que, a depender da tecnologia contratada (são inúmeras no mercado) a prestadora de serviços de transporte poderá oferecer à APF (no caso, MPOG) um mosaico de informações e funções, conforme a necessidade do órgão. Se tivesse tido o cuidado de se pesquisar o mercado a Central não teria esse infundado conceito de telemetria.

Com a telemetria pode-se aferir direto do computador de bordo do veículo todas as informações necessárias para se apurar, precificar e posteriormente pagar um atendimento realizado de um ponto "a" a um ponto "b" aferindo a distância e o tempo. Ao contrário do aplicativo em contratação pelo PE 03/2016, onde é necessário o "taxímetro-taxista/usuário" para apurar o custo daquele atendimento do ponto "a" ao ponto "b". A telemetria é tecnologia ligada diretamente a outra tecnologia (a do veículo) sem interferência humana, que somente será necessária na verificação, medição e fiscalização posterior que terá a segurança nas informações fornecidas de tecnologia (veículo) para tecnologia (telemetria). Além dessas, outras funcionalidades da telemetria podem ser conjugadas também com as informações de gestão de

frotas, como km rodado, consumo de combustível, controle de manutenção etc. aferidos fidedignamente do próprio veículo. Essas possibilidades da telemetria, inclusive, contribuem para um real controle e visão geral de custos dos serviços, cujos relatórios gerados podem auxiliar a APF, por exemplo, redimensionar e discutir eventual redução de custos dos atendimentos por redução de demanda.

175. Embora argumente que a telemetria veicular não compreende apenas a gestão de frota e tenha evoluído para englobar as informações e funções que a Administração deseja, a Cooperativa não apresentou qualquer comprovação de sua afirmativa, como artigo científico ou estudo que a fundamente. Em vista desses fatos, as justificativas da Central de Compras devem ser acatadas.

*176. **Ocorrência:** Impugnações ao andamento do pregão, no que se refere às datas de ingresso dos recursos, com indício de que teriam sido lançados com data retroativa.*

*177. **Resposta da Central de Compras:** alega que não há o que se questionar nos procedimentos adotados no Pregão 3/2016. Com relação ao apontado pela Coopertran, sobre recurso com data retroativa, relata que, no dia 19/9/2016, o que se encontra no sistema é o registro de interposição de recurso. O prazo para interposição da peça recursal ocorreu até o dia 22/9/2016.*

178. Com relação ao retorno do Pregão à fase de análise das propostas, afirma que o sistema reconheceu automaticamente que todas as licitantes haviam sido inabilitadas e abriu, também de forma automática, prazo para manifestação de recurso. Ou seja, como todas as licitantes teriam sido inabilitadas, a fase de habilitação teria sido cancelada e retomado o Pregão a partir desse ponto.

*179. **Análise:** segundo apontou a Coopertran (peça 10, do TC 026.263/2016-5), em 21/10/2016, não havia no ComprasNet aviso de intenção de recuso de nenhuma das licitantes, contudo, em 24/10/2016, teria surgido a informação no sistema de intenção de recurso das licitantes Shalom e Coopertran. A Central de Compras tem razão ao afirmar que consta do sistema a intenção de registro de recurso e não o recurso propriamente dito, como se observa na documentação constante da peça da representante.*

180. Com relação a nova fase recursal que surgiu após a retomada do Pregão à fase de análise das propostas, mais uma vez, socorre razão à Central de Compras, tanto que o pregoeiro fez constar no chat do ComprasNet a seguinte mensagem (peça 36, p. 23):

Pregoeiro 22/09/2016 14:42:33 Senhores: afim de retornar o Pregão foi necessário reabrir prazo de recurso, contudo, não será aceito recurso neste momento. Este é apenas o uso de um artifício para que o sistema nos permitisse a continuidade do certame.

181. Ao retomar o Pregão, o sistema avalia que devem ser abertos, novamente, os prazos para recursos de todas as empresas, contudo, os motivos seriam aqueles que levaram inicialmente à sua inabilitação. Situação que só se reverte após o cancelamento dos itens.

182. Por essas razões, considera-se improcedente a ocorrência apontada.

Do Pedido de Sustentação Oral

183. Em sua peça inicial, o representante - Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do DF – solicitou a produção de sustentação oral do seu procurador no momento de julgamento do processo (peça 1, p. 4).

184. O art. 168 do Regimento Interno do TCU estabelece que, no julgamento ou apreciação de processo, salvo no caso de consulta, embargos de declaração, agravo e medida cautelar, as partes poderão produzir sustentação oral, pessoalmente ou por procurador devidamente constituído, desde que a tenham requerido ao Presidente do respectivo colegiado até quatro

horas antes do início da sessão, cabendo ao referido Presidente autorizar, excepcionalmente, a produção de sustentação oral nos casos em que houver pedido fora do prazo estabelecido.

185. Mediante Despacho à peça 24, p. 13, o Relator reconheceu o Sindicato como parte interessada no processo, assim, recomenda-se que o seu pedido seja deferido, nos termos do art. 168 do Regimento Interno do TCU.

CONCLUSÃO

186. Observou-se que a Central de Compras) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) foi capaz de elucidar a maior parte das ocorrências identificadas inicialmente.

187. Com relação à restrição ao uso de táxi por demanda, conclui-se que a solução adotada foi justificada sob os pontos de vista técnico e econômico, ao menos na conjuntura atual. Contudo, diante de um horizonte de mudanças que se vislumbra, é necessário determinar à Central de Compras que reavalie constantemente o mercado devido à introdução de novos modelos de negócios, com a atualização periódica dos estudos das possibilidades oferecidas e sua viabilidade.

188. Cabe dar ciência à Central de Compras de que o item 18.1 do Edital do Pregão 3/2016 afirma não haver reajuste quando, em realidade, a fixação das tarifas de taxi pelo GDF constitui o reajuste o reajuste previsto nos artigos 40, XI, da Lei 8.666/1993.

189. Também será necessário recomendar à Central de Compras que analise mais detidamente a avaliação dos riscos decorrentes da centralização e sua sustentabilidade ao longo do tempo, levando e conta, por exemplo, as possíveis vantagens de realizar a licitação por lotes e da aquisição de uma plataforma multiuso pela Administração.

190. Em vista de tais considerações, a medida cautelar em vigor, que proibiu a prorrogação do contrato que viesse a ser celebrado em decorrência da presente licitação (peça 47, p. 5), não se torna mais necessária, devendo ser revogada.

191. Esta UT procederá ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas, especialmente com relação à determinação para avaliação periódica de mercado de forma que os próximos certames possam garantir a ampla competitividade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

192. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*a) **conhecer** da presente representação e da apensa, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considera-las **parcialmente procedentes**;*

*b) **revogar a cautelar** comunicada ao Plenário na Sessão de 30/11/2016 (peça 32) e alterada mediante o Despacho constante dos autos à peça 47;*

*c) **deferir o pedido de sustentação oral** solicitado pelo Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do DF, nos termos do art. 168 do Regimento Interno do TCU;*

*d) **determinar** à Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso II, c/c o art. 237, parágrafo único, ambos do Regimento Interno do TCU, que, antes de proceder à cada prorrogação dos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico 3/2016, reavalie, com antecedência suficiente, o mercado para verificar se ocorreu a introdução de novos modelos de negócios que atendam às necessidades dos órgãos e entidades envolvidos quanto ao transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores, em observância o art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993, somente*

procedendo à prorrogação caso a opção adotada no respectivo contrato continue sendo a melhor opção; (itens 47-88 desta instrução)

*e) **recomendar** à Central de Compras, com fundamento no art. 250, III, 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 aquisição de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores por meio de táxi e por demanda, a avaliação dos riscos decorrentes da centralização 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 táxis e da aquisição de uma plataforma multiuso pela Administração; (itens 96-109 e 162-180 desta instrução);*

*f) **dar ciência** à Central de Compras, com base no art. 7º da Resolução - TCU 265/2014, de que o item 18.1 do Edital do Pregão 3/2016 afirma não haver reajuste quando, em realidade, a fixação das tarifas de táxi pelo Governo do Distrito Federal constitui o reajuste previsto nos artigos 40, XI, da Lei 8.666/1993, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes (item 137 desta instrução);*

*g) determinar à Central de Compras que **comunique** a este Tribunal, no prazo de trinta dias, as medidas adotadas em relação aos itens “d” e “e” retro; e*

*h) **arquivar** os presentes autos, com fulcro no art. 169, II, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore o cumprimento das medidas a serem deliberadas pelo Tribunal.”*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do Distrito Federal – SINDILOC-DF em que se alega a ocorrência de diversas ilegalidades praticadas pela Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no âmbito do Pregão Eletrônico nº 3/2016, do tipo menor preço representado pelo maior percentual de desconto ofertado, que tem por 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”*.

2. As ilegalidades e/ou irregularidades suscitadas na referida representação podem ser assim sintetizadas, conforme se extrai da petição apresentada e da manifestação da unidade técnica:

- a) alegação de prazo insuficiente entre a data da publicação e a data da sessão (peça 1, p. 5-9), em desacordo com o disposto no art. 4º, inciso V, da Lei 10.520/2012, e com o princípio da razoabilidade;
- b) alegação de restrição indevida à competitividade (peça 1, p. 9-13), em desacordo com o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/1993;
- c) alegação de violação ao princípio da vantajosidade (peça 1, p. 14-16), em desacordo com o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e no inciso I do § 1º e **caput** do art. 3º da Lei 8.666/1993;
- d) alegação de impossibilidade da participação de cooperativas e risco de relação trabalhista (peça 1, p. 16-27), em desacordo com os itens 10 e 11 do Termo de Referência do Pregão 03/2016, com a Súmula 281 do TCU, e com a Lei 6.019/1974;
- e) alegação de violação à Lei 12.468/2011, que regulamenta a profissão de taxista (peça 1, p. 28-29);
- f) alegação de risco de conflito em relação à subordinação dos serviços de taxi à Secretaria de Estado de Mobilidade Urbana do Distrito Federal (peça 1, p. 29-30), em desacordo a Lei 5.323/2014;
- g) alegação de falhas na publicidade da audiência pública (peça 1, p. 30-37), em desacordo o art. 39 da Lei 8.666/1993;
- h) alegação de ausência de previsão de reajuste de preços (peça 1, p. 37-39), em desacordo com o princípio do equilíbrio econômico-financeiro contratual previsto nos arts. 57, 58 e 65 da Lei 8.666/1993, com o inciso XI do art. 40 e inciso III do art. 55, ambos do mesmo citado diploma, e com o art. 5º do Decreto 2.271/1997; e
- i) alegação de violação ao disposto no Caderno de Logística da SLTI (peça 1, p. 39-40).

3. Além do SINDILOC-DF, a Cooperativa de Transporte Rodoviário – COOPERTRAN também ingressou com representação contra o referido procedimento licitatório (TC-026.263/2016-5), apontando as seguintes ilegalidades e/ou irregularidades:

- aa) o edital ora impugnado seria nitidamente um edital de contratação de solução de TI, embora dissimulando uma contratação de transporte (peça 1, p. 2 do TC-026.263/2016-5);

- bb) a centralização do objeto afastaria pequenas empresas de transporte e locadoras e não traria maior economia por restringir a competitividade (peça 1, p. 3-4 do TC-026.263/2016-5);
- cc) a centralização importaria à Administração um risco considerável por não haver previsão de medidas de contingências em caso de problemas na execução do contrato (peça 1, p. 5-6 do TC-026.263/2016-5);
- dd) os estudos técnicos poderiam ter previsto a participação das cooperativas de transporte/locadoras sob um sistema por demanda (peça 1, p. 9 do TC-026.263/2016-5);
- ee) a licitação estaria direcionada a apenas uma plataforma de tecnologia, desconsiderando, por exemplo, os benefícios da telemetria para gestão de transporte, que não restringiria o universo de potenciais prestadores de serviços a taxistas, podendo ser aberta a disputa a microempresas, empresas de pequeno porte, cooperativas, além das outras empresas de locação, bastando adotar remuneração por demanda flexível, sem exclusividade de veículos e motoristas (peça 1, p. 11 do TC-026.263/2016-5);
- ff) ausência de segregação de funções, o que inviabilizaria a fiscalização, por colocar sob a responsabilidade dos motoristas e usuários a medição das corridas (peça 1, p. 12 do TC-026.263/2016-5);
- gg) a carga tributária teria sido ignorada pelo MPOG na relação agenciadora de transporte-taxista (peça 1, p. 14 do TC-026.263/2016-5);
- hh) o MPOG estaria permitindo a subcontratação da central de atendimento, que constitui a atividade central do serviço (peça 1, p. 19 do TC-026.263/2016-5).

4. Por meio de despacho datado de 31 de outubro de 2016, determinei o apensamento do TC-026.263/2016-5 aos presentes autos, em virtude de conexão e com vistas a ensejar o julgamento conjunto da matéria tratada em ambas as representações.

5. Em 29 de novembro de 2016, deferir, com fundamento no art. 276 do RITCU, a medida cautelar postulada em ambas as representações, 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.

6. Entendi, naquela ocasião, que o órgão jurisdicionado, 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, restringiu indevidamente a competitividade do certame, violando, em princípio, o disposto no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/1993:

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

§ 1º. É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância

impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)” (grifou-se).

7. Posteriormente, vieram aos autos as respostas às oitivas por mim determinadas, quando do deferimento da medida cautelar.

8. 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 seja mantida a suspensão da contratação.

9. 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).

10. A Shalom Taxi Serviços de Agenciamento e Intermediação de Pagamento de Corridas de Taxi Ltda.-ME, empresa que se sagrou vencedora no aludido certame, 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, o que foi deferido.

11. A unidade técnica manifestou-se novamente nos autos, unicamente no que concerne aos pressupostos da medida cautelar (peça 44), haja vista as alegações do órgão jurisdicionado quanto ao **periculum in mora** reverso decorrente do deferimento da medida liminar.

12. 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”.*

13. Em despacho datado de 16 de dezembro de 2016, acolhi a proposta da unidade técnica e reconsiderei a decisão anteriormente proferida, concedendo parcialmente a medida cautelar tão somente para proibir a prorrogação do contrato que viesse a ser celebrado em decorrência da licitação impugnada, até ulterior deliberação da matéria por parte deste Tribunal.

14. Para tanto, considerei 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”*.

15. Tem-se, assim, que, a despeito da unidade técnica haver aludido em sua primeira manifestação à possibilidade de existir no mercado empresas capazes de prestar o serviço objeto da presente licitação, entendi que deveria prevalecer o resultado do estudo realizado pelo órgão jurisdicionado quanto à inexistência de outros fornecedores capazes de prestar os serviços nos moldes estabelecidos no edital, haja vista a ausência de prova pré-constituída por parte das representantes.

16. Outro aspecto que levei em consideração, para rever a decisão que havia determinado a suspensão do processo licitatório, foi a existência 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 naquela oportunidade 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. Nesse sentido, asseverei que seria possível que o julgamento definitivo do mérito da presente representação só viesse a ocorrer em período já próximo do vencimento do contrato a ser celebrado por meio da presente licitação, sendo digno de nota o fato de que, ainda que se conclua ao final do presente processo que houve restrição à competitividade do certame, o resultado alcançado já teria gerado a contratação de proposta mais vantajosa para a Administração em relação ao anteriormente contratado. E dúvida não havia de que, enquanto estivesse em vigor a medida cautelar, os órgãos da Administração Pública deveriam observar os contratos atualmente vigentes, sabidamente mais caros que o contrato que acabara de ser licitado.

22. Contra a decisão que reconsiderou a medida liminar anteriormente deferida foram interpostos recursos de agravo pela Shalom Taxi Serviços de Agenciamento e Intermediação de Pagamento de Corridas de Taxi Ltda. – ME, empresa que se sagrou vencedora no certame, e pela COOPERTRAN, tendo o Plenário deste Tribunal, por meio do Acórdão nº 214/2017, decidido o seguinte:

“VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de recursos de agravo interpostos pela Shalom Taxi Serviços de Agenciamento e Intermediação de Pagamento de Corridas de Taxi Ltda. – ME e pela Cooperativa de Transporte Rodoviário – COOPERTRAN Ltda. contra decisão que deferiu parcialmente pedido de medida cautelar para proibir a prorrogação do contrato que vier a ser celebrado em decorrência do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 03/2016 da Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 289 do Regimento Interno, em:

9.1. não conhecer do agravo interposto pela Shalom Taxi Serviços de Agenciamento e Intermediação de Pagamento de Corridas de Taxi Ltda. – ME, em virtude da sua ausência de legitimidade para recorrer;

9.2. conhecer do agravo interposto pela Cooperativa de Transporte Rodoviário – COOPERTRAN, para, no mérito, dar-lhe parcial provimento, para se determinar ao órgão jurisdicionado que se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 03/2016, ficando autorizada a adesão de outros órgãos à referida ata desde que o contrato que vier a ser celebrado pelos aderentes tenha como termo final a mesma data do contrato celebrado pelo órgão gerenciador da ata, vedada a prorrogação” (grifou-se).

23. Encaminhados os autos para a instrução de mérito, a unidade técnica analisou de forma percuciente todas as irregularidades suscitadas pelas representantes, uma a uma, tendo concluído, ao final, o seguinte:

“CONCLUSÃO

186. Observou-se que a Central de Compras) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) foi capaz de elucidar a maior parte das ocorrências identificadas inicialmente.

187. Com relação à restrição ao uso de táxi por demanda, conclui-se que a solução adotada foi justificada sob os pontos de vista técnico e econômico, ao menos na conjuntura atual. Contudo, diante de um horizonte de mudanças que se vislumbra, é necessário determinar à Central de Compras que reavalie constantemente o mercado devido à introdução de novos modelos de negócios, com a atualização periódica dos estudos das possibilidades oferecidas e sua viabilidade.

188. Cabe dar ciência à Central de Compras de que o item 18.1 do Edital do Pregão 3/2016 afirma não haver reajuste quando, em realidade, a fixação das tarifas de taxi pelo GDF constitui o reajuste o reajuste previsto nos artigos 40, XI, da Lei 8.666/1993.

189. Também será necessário recomendar à Central de Compras que analise mais detidamente a avaliação dos riscos decorrentes da centralização e sua sustentabilidade ao longo do tempo, levando e conta, por exemplo, as possíveis vantagens de realizar a licitação por lotes e da aquisição de uma plataforma multiuso pela Administração.

190. Em vista de tais considerações, a medida cautelar em vigor, que proibiu a prorrogação do contrato que viesse a ser celebrado em decorrência da presente licitação (peça 47, p. 5), não se torna mais necessária, devendo ser revogada.

191. Esta UT procederá ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas, especialmente com relação à determinação para avaliação periódica de mercado de forma que os próximos certames possam garantir a ampla competitividade” (grifou-se).

24. Ato contínuo, a unidade técnica propôs o seguinte encaminhamento:

“PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

192. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **conhecer** da presente representação e da apensa, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considera-las **parcialmente procedentes;**

- b) **revogar a cautelar** comunicada ao Plenário na Sessão de 30/11/2016 (peça 32) e alterada mediante o Despacho constante dos autos à peça 47;
- c) **deferir o pedido de sustentação oral** solicitado pelo Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do DF, nos termos do art. 168 do Regimento Interno do TCU;
- d) **determinar** à Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso II, c/c o art. 237, parágrafo único, ambos do Regimento Interno do TCU, que, antes de proceder à cada prorrogação dos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico 3/2016, reavalie, com antecedência suficiente, o mercado para verificar se ocorreu a introdução de novos modelos de negócios que atendam às necessidades dos órgãos e entidades envolvidos quanto ao transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores, em observância o art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993, somente procedendo à prorrogação caso a opção adotada no respectivo contrato continue sendo a melhor opção; (itens 47-88 desta instrução)
- e) **recomendar** à Central de Compras, com fundamento no art. 250, III, 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 aquisição de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores por meio de táxi e por demanda, a avaliação dos riscos decorrentes da centralização 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 táxis e da aquisição de uma plataforma multiuso pela Administração; (itens 96-109 e 162-180 desta instrução);
- f) **dar ciência** à Central de Compras, com base no art. 7º da Resolução - TCU 265/2014, de que o item 18.1 do Edital do Pregão 3/2016 afirma não haver reajuste quando, em realidade, a fixação das tarifas de táxi pelo Governo do Distrito Federal constitui o reajuste previsto nos artigos 40, XI, da Lei 8.666/1993, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes (item 137 desta instrução);
- g) **determinar** à Central de Compras que **comunique** a este Tribunal, no prazo de trinta dias, as medidas adotadas em relação aos itens “d” e “e” retro; e
- h) **arquivar** os presentes autos, com fulcro no art. 169, II, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore o cumprimento das medidas a serem deliberadas pelo Tribunal” (grifos originais).

25. Em essência, acolho a manifestação da unidade técnica como minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer algumas considerações sobre questões específicas trazidas pelas representantes, as quais considerei como as mais relevantes a serem tratadas pelo Plenário desta Corte de Contas.

26. Com efeito, de todas as alegações apresentadas pelas representantes, as quais foram, repita-se, analisadas e refutadas uma a uma pela unidade técnica, impressionou-me o fato de a Administração Pública haver optado pela 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.

27. É que, segundo alegado pelas representantes, haveria outras empresas no mercado que poderiam atender as exigências da Administração, inclusive quanto às soluções tecnológicas para a gestão do serviço. Além disso, asseveraram as representantes 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, denominada como

“Lei do Uber”, serviço esse que também poderia ser considerado como modal de transporte, com preços sabidamente mais competitivos que o próprio serviço de táxi.

28. O Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 03/2016 da Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ora impugnado, foi precedido de estudos, denominado *Projeto Frota*, consubstanciado em relatórios visando demonstrar o processo de tomada de decisão sobre o modal de transporte mais adequado para o atendimento da necessidade de transporte de pessoas na Administração Pública Federal - APF.

29. Nos estudos preliminares, que tiveram início em setembro de 2014, procedeu-se a uma comparação entre os modelos atuais da APF com modelos de contratação praticados no mercado, fazendo-se ainda considerações sobre a necessidade de utilização de soluções tecnológicas capazes de proporcionar a melhor gestão do serviço, chegando-se a três modais de transporte que já vinham sendo praticados pela APF: i) modelo de transporte com veículos próprios, no qual se concluiu haver um custo de R\$ 6,26 por quilômetro rodado; ii) modelo de transporte com veículos locados, no qual se concluiu haver um custo estimado de R\$ 4,76 por quilômetro rodado; e, por fim, iii) modelo de utilização de táxi, no qual se concluiu que o preço por quilômetro rodado era de R\$ 3,87.

30. Referidas informações foram obtidas por meio da metodologia de abastecimento estratégico (**strategic outsourcing**), que gerou relatórios de inteligência interna (diagnóstico ou perfil da APF-DF), inteligência externa (análise de mercado) e estratégia para contratação ou aquisição, prospectando dados da APF em entrevistas nos órgãos, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema Integrado de Recursos Humanos – SIAPE.

31. Identificou-se, ainda, a existência de três problemas centrais para o atendimento das necessidades de deslocamento de pessoas a serviços na APF: 1) custo elevado de operação para o transporte terrestre de servidores; 2) elevado volume de recursos imobilizados com veículos; 3) o modelo de gestão e a forma de organização de seus processos fazem com que o transporte de servidores tenha eficiência e eficácia reduzidas. E também as respectivas soluções:

Alto custo de Rodagem

“Solução - Reduzir o custo de transporte terrestre pela racionalização de seu uso e forma de contratação, incentivando a utilização de modais alternativos mais econômicos, reduzindo a ociosidade pelo correto dimensionamento e uso compartilhado dos veículos.”

Elevado Volume de Recursos Imobilizados com Veículos

“Solução – não mais realizar aquisição de veículos para transporte de empregados, exceto em situações especiais ou singulares, e promover a venda dos veículos de uso administrativo de propriedade da APF no Distrito Federal.”

Modelo de Gestão

“Solução – Desenvolver e implantar modelo centralizado de aquisição, contratação e operação de transporte terrestre de servidores em serviço sustentado em boas práticas de gestão.”

32. Enfim, o novo modelo a ser implementado deveria ter como objetivos específicos os seguintes pontos: gestão centralizada; desmobilização de recursos de capital empregados com veículos; redução da ociosidade; incorporação de tecnologias de informação; melhoria dos controles; redução de gastos; maior capilaridade para atendimento; e menor gasto com recursos de **back office** (gestão interna da operação).

33. Posteriormente, realizou-se a análise das alternativas previstas, a partir das seguintes premissas: a) adoção de modal de transporte menos dispendioso, com incorporação de tecnologia de

informação, além da centralização da operação como forma de melhorar a gestão e de obter resultados econômicos favoráveis; e b) a solução a ser encontrada deverá reduzir o custo de transporte terrestre pela racionalização de seu uso e forma de contratação, com a adoção de outros modais mais econômicos, redução da ociosidade observada, uso compartilhado dos veículos e adoção de soluções de controle do uso dos recursos.

34. Por fim, comparando-se 6 modelos: modelo 1 – solução com uso de táxi; modelo 2 – solução com uso de locado por Km útil; modelo 3 – solução com uso de táxi e locação por km útil (a contratada, por meio de parâmetros percentuais pré-definidos pela APF, optaria entre o modal táxi e o modal locado); modelo 4 – solução com uso de táxi e locação por km útil (a própria APF definiria o modal a ser utilizado em cada viagem, de acordo com a alternativa mais vantajosa); modelo 5 – solução com uso de táxi e locação por km útil (o próprio usuário escolheria a partir de parâmetros pré-estabelecidos pela Administração); modelo 6 – híbrido (escolha realizada exclusivamente pelo fornecedor, de acordo com as opções disponíveis, sem interferência da APF ou do usuário), entendeu-se, como resultado final do processo de análise, que a necessidade da administração, no atual momento, seria melhor atendida pelo modelo 1 – solução com uso exclusivo de táxi, pelos seguintes fundamentos, **verbis**:

“Assim, considerando-se que:

(a) a gestão deve optar por um modelo que possibilite maior chance de sucesso na sua contratação e implementação;

(b) que o modelo 6 (Híbrido) requer forte adequação da cadeia de fornecimento;

(c) a possibilidade de implementação em menor lapso temporal (pela utilização de modal já existente e em prática no mercado);

(d) a existência de fornecedores já disponibilizando aos clientes soluções tecnológicas de atendimento e gestão dos serviços;

(e) o menor risco pela adoção de solução com prática já corrente no mercado; e

*(f) a diferença pouco significativa nas economias entre os dois modelos melhor pontuados **entende-se que a necessidade da administração, no atual momento, será melhor atendida pelo modelo 1 – solução com uso de táxi**” (grifos originais).*

35. Observe-se que, por ocasião da análise de alternativas de prestação de serviços de transporte, em 6 de junho de 2016, na qual se apontou a solução com uso exclusivo de táxi (modelo 1) como o melhor para a Administração Pública, o próprio órgão jurisdicionado deixou assentado que *“por se tratar de uma família de serviços que vem sofrendo profundas alterações (inclusive com a introdução de novos modelos de negócios, como por exemplo a utilização de veículos particulares para transporte de passageiros), é desejável que haja atualização periódica dos estudos das possibilidades oferecidas pelo mercado e sua viabilidade de utilização pela administração”* (grifou-se).

36. No caso concreto, nada obstante a profundidade e a excelência do trabalho realizado pela Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, entendo que o *Projeto Frota* deixou de considerar como possível modelo de contratação os novos serviços de transporte individual remunerado de passageiros, caracterizados pela solicitação por meio de aplicativos para telefones celulares, entre os quais se destaca o **Uber**, que se encontra em pleno funcionamento no Distrito Federal desde 26 de fevereiro de 2015.

37. Com efeito, não há dúvida de que o referido serviço, atualmente, também pode ser considerado como importante modal de transporte, conforme registro efetuado por Túlio Augusto Castelo Branco Leal, Consultor Legislativo do Senado Federal, ao tratar do impacto econômico do **Uber** no mercado:

“Na maioria das grandes cidades brasileiras, o serviço de táxis é caracterizado por forte distorção decorrente da existência de um mercado secundário das licenças para operá-los. Em outras palavras, é bastante comum que o taxista, isto é, o motorista que executa, de fato, o serviço de transporte de passageiros não seja o proprietário da licença para operar o táxi.

Tais licenças, muitas vezes concedidas há décadas, são negociadas numa espécie de mercado, a valores que podem chegar a quase meio milhão de reais. Nesse cenário, o benefício econômico do proprietário da licença é obtido com o “aluguel” do uso da placa para o taxista, em um arranjo que não beneficia nem o trabalhador, nem a sociedade, nem o poder público, uma vez que essa receita incide, em última análise, sobre o valor que é cobrado dos usuários – o que reduz a renda do trabalhador –, e o poder público não tem controle de quem, efetivamente, conduz os táxis.

No modelo de negócios do Uber, e empresas assemelhadas, não há, a princípio, um número máximo de motoristas “parceiros” licenciados. Não há, tampouco, aluguel ou venda de licenças que impactem negativamente a renda dos trabalhadores ou o valor das corridas. A receita dessa empresa é obtida retendo-se de 20% a 25% do valor pago pelos clientes.

Como não há um custo fixo mensal além daqueles advindos da aquisição e manutenção dos veículos, as barreiras econômicas são reduzidas e os motoristas do Uber podem praticar esquemas flexíveis de trabalho, já que não é necessário alcançar um piso de rendimentos para remunerar o proprietário das licenças.

Além disso, como a adesão dos motoristas “parceiros” ao Uber é gratuita, pode-se prever que o valor futuro das licenças para se operar táxis tenda a zero, uma vez que eventuais interessados em trabalhar no setor terão menos estímulo para pagar as vultosas quantias tanto para adquirir, como para alugar as mencionadas licenças, já que a alternativa seria trabalhar com o Uber. De fato, na cidade de Nova Iorque, o valor das licenças já começou a cair, em função da concorrência do Uber.

Nesse cenário, sem o custo do aluguel da licença ou do capital investido para sua compra, a tendência é que haja, também, redução no valor das corridas e aumento da remuneração dos condutores. Efetivamente, em Nova Iorque, o rendimento dos “parceiros” do Uber já é maior que o dos taxistas.

Do ponto de vista do consumidor, o aumento da concorrência é, portanto, salutar, pois estimula a oferta de melhores serviços e a redução de tarifas.” (in Aspectos legais e econômicos dos serviços de transporte individual de passageiros – Táxis, Uber e serviços assemelhados. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Outubro/2016 (Texto para discussão nº 212). Disponível em www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 5/5/2017 – grifou-se).

38. 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 teoricamente mais competitivos que o próprio serviço de táxi, conforme acima se aludiu.

39. É certo que a Administração, antes do lançamento do edital do certame ora impugnado, procurou elucidar a questão relativa à aplicabilidade da Lei Distrital nº 5.691/2016, por meio de reunião realizada com a Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB/DF, em 1º de setembro de 2016, na qual se concluiu que a referida legislação do STIP/DF não seria de aplicação

imediate, haja vista que “*ainda há parâmetros relevantes pendentes de regulamentação prevista no art. 16, especialmente quanto à definição do controle, limite do STIP/DF, preço público por crédito de quilômetro rodado (art. 14) e das taxas de emissão e renovação do Certificado Anual de Autorização (art. 4º)*”.

40. Daí o entendimento manifestado pelo órgão jurisdicionado no sentido de que “*isso significa que ainda não existem prestadores de tais serviços habilitados na forma da lei e que qualquer pessoa natural ou empresa que atue no modelo de transporte privado no DF, hoje, estará em situação irregular, portanto, não podendo ser contratada pela APF*”.

41. Tal entendimento, contudo, a meu ver, mostra-se equivocado, tanto do ponto de vista fático quanto jurídico. Explico.

42. Como se disse anteriormente, o **Uber** começou a operar no Distrito Federal, oficialmente, em 26 de fevereiro de 2015, vale dizer, há mais de dois anos, não havendo durante todo o período de seu funcionamento qualquer notícia de suspensão dos seus serviços no âmbito do Distrito Federal por motivo de ilegalidade ou ausência de regulamentação. Ou seja, do ponto de vista fático, qualquer cidadão no Distrito Federal encontra-se apto a utilizar os serviços prestados pelo **Uber**, o que vem sendo feito diuturnamente desde 2015, sem qualquer embaraço por parte do Governo do Distrito Federal, a despeito de ainda não ter sido regulamentada a Lei Distrital nº 5.691/2016.

43. Tanto é assim que, mais recentemente, em 5 de abril passado, passou a operar no Distrito Federal a empresa espanhola **Cabify**, uma das maiores concorrentes mundiais do **Uber** no segmento de transporte individual remunerado de passageiros, confirmando, mais uma vez, que a ausência de regulamentação da referida lei não tem inviabilizado o exercício da atividade de transporte individual remunerado de passageiros, frise-se, de natureza privada, sujeita, desse modo, ao regime de livre iniciativa.

44. Já do ponto de vista jurídico, não há dúvida de que o serviço de táxi se constitui em serviço público de caráter municipal, enquadrando-se no disposto no art. 175 c/c art. 30, inciso V, da Constituição Federal. Veja-se, por exemplo, os seguintes dispositivos da Lei nº 5.323/2014, que dispõe sobre a prestação do serviço de táxi no Distrito Federal e dá outras providências, **verbis**:

“Art. 1º. Esta Lei disciplina a prestação do serviço de táxi no Distrito Federal.

Parágrafo único. O serviço de táxi é atividade de interesse público que consiste no transporte de passageiros e bens em veículo automotor de aluguel, próprio ou de terceiro, a táximetro ou na modalidade pré-paga, cuja capacidade seja de até sete passageiros.

Art. 2º. Compete ao Poder Executivo autorizar a prestação do serviço de táxi, nos termos desta Lei.

(...)

Art. 5º. A autorização para prestação do serviço de táxi no Distrito Federal depende de aprovação em processo seletivo, conforme edital a ser publicado pela Secretaria de Estado de Transportes, obedecidos os critérios, regras e requisitos de seleção estabelecidos no regulamento.

Parágrafo único. A autorização é ato unilateral e discricionário e pode ser cassada, revogada ou modificada a qualquer tempo pelo Poder Executivo, respeitadas as normas estabelecidas nesta Lei” (grifou-se).

45. O **Uber**, de seu lado, constitui-se em atividade econômica que não pode ser enquadrada como serviço público, já que possui caráter opcional e não essencial, estando, portanto, sujeito ao regime da livre iniciativa, estabelecendo o parágrafo único do artigo 170 da Constituição Federal que:

“é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

46. Nesse sentido, valendo-se mais uma vez da análise efetuada por Túlio Augusto Castelo Branco Leal, em artigo já mencionado:

“Em síntese, pode-se concluir que existem duas categorias distintas de serviço de transporte individual remunerado de passageiros.

Uma primeira, serviço público, visa a atender a “necessidades essenciais ou secundárias da coletividade”, mesmo que economicamente deficitárias, e que, nesse caso, necessitam de apoio do Estado para serem prestadas, por meio de alguma forma de subsídio. Em outras palavras, em troca do compromisso de atender a idosos e gestantes carentes ou de ter de realizar onerosas adaptações veiculares para o transporte de pessoas com deficiência, o estado concederia vantagens econômicas a seus prestadores, além de utilizar alguma forma mais robusta e estável de outorga do serviço, como é o caso do instrumento da permissão.

Por outro lado, no caso do transporte individual remunerado que não tenha a obrigação de oferecer tarifas compatíveis com as possibilidades financeiras dos grupos mais vulneráveis apontados, nenhuma contrapartida do poder público seria necessária, podendo a outorga ocorrer na forma do instrumento da autorização, que normalmente dispensa licitações e é adequada para ambientes de livre concorrência” (in ob. cit. – grifou-se).

47. Tal entendimento, aliás, encontra-se em consonância com o disposto no §2º do art. 3º da Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, **verbis**:

“Art. 3º. O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.

§ 1º. São modos de transporte urbano:

I - motorizados; e

II - não motorizados.

§ 2º. Os serviços de transporte urbano são classificados:

I - quanto ao objeto:

a) de passageiros;

b) de cargas;

II - quanto à característica do serviço:

a) coletivo;

b) individual;

III - quanto à natureza do serviço:

a) público;

b) privado.”

48. Como se vê, de acordo com o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, o transporte urbano motorizado individual de passageiros pode ser público ou privado. O transporte público seria prerrogativa dos taxistas, nos termos da lei local; o privado, por sua vez, pode ser explorado por todos aqueles que desejam exercer a referida atividade econômica, entre eles o **Uber** e seus congêneres.

49. De todo o exposto, diversamente do asseverado pela Central de Compras do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entendo que a ausência de lei disposta sobre a prestação do serviço de transporte individual privado de passageiros, questão essa resolvida no âmbito do Distrito Federal por meio da Lei Distrital nº 5.691/2016, assim como a inexistência de regulamentação específica da matéria, não constituem óbice à contratação do serviço de transporte individual remunerado de natureza privada por parte da Administração Pública Federal.

50. Aliás, especificamente sobre a questão da aplicabilidade da legislação local e sua repercussão no presente processo licitatório, considerando-se que o serviço de transporte individual de passageiros – STIP também poderia ter sido considerado pela APF como modal de transporte, com preços possivelmente mais competitivos que o próprio serviço de táxi, vale registrar a manifestação da Advocacia-Geral da União quando da análise do edital referente ao Pregão Eletrônico nº 3/2016, ora impugnado, cujos fundamentos também acolho, **verbis**:

“7. No que tange à Lei Distrital nº 5.691/2016, verifica-se que ela basicamente institui um outro serviço de transporte de passageiros no âmbito do DF: o "Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no Distrito Federal - STIP/DF". Esse sistema é paralelo em relação ao Sistema de Táxi, não o afetando diretamente, mas podendo ser dele concorrente em relação ao mercado que lhes são comuns.

8. O STIP/DF possui algumas limitações de mercado que o Táxi não tem. Os prestadores de serviços do STIP/DF devem estar vinculados a aplicativos on-line de agenciamento de viagens e possuem algumas restrições, tais como a impossibilidade de utilização de pontos de táxi ou vagas destinadas ao sistema de táxi, a abrangência do transporte limitada apenas ao Distrito Federal e a vedação à captação de passageiros se não por intermédio do aplicativo. Ademais, o STIP/DF depende da emissão do Certificado de Autorização Anual (CAA) por parte da Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal, o qual deve ser renovado anualmente. Por fim, a lei já é aplicável de imediato, apesar de estar pendente de regulamentação interna no prazo de 90 dias contados do início do mês de agosto. Isso significa que embora o serviço já seja possível de ser prestado na presente data, ele é passível de modificações com o advento da regulamentação.

9. O advento do STIP/DF não afeta em si o serviço de táxi, mas como em alguns pontos comuns, dele concorrente, ele gera algumas repercussões na presente licitação. É que ele gera a necessidade de a Administração fazer uma nova análise de conveniência e oportunidade sobre se é melhor para o interesse público se o serviço for prestado via STIP/DF (o que inclui tanto táxis quanto prestadores apenas do STIP/DF) ou se ele deve ser prestado apenas por táxi.

10. Se o serviço de interesse da Administração esbarrar em qualquer das vedações estabelecidas ao STIP/DF pela lei nº 5.697/2016, então a escolha pelo táxi é medida que se impõe. Se isso não ocorrer, a Administração deverá fazer uma análise nos autos da conveniência e oportunidade de cada opção, fazendo uma escolha motivada, considerando, dentre outros fatores, a economicidade da escolha, a capacidade do serviço escolhido de atender à demanda existente a contento, bem como a segurança jurídico-normativa da opção feita, haja vista que o STIP/DF ainda carece de regulamentação.

11. Vale salientar, entretanto, que se houver a escolha pelo serviço de táxi em detrimento do STIP/DF tendo por critério diferenciador a segurança jurídico-normativa, essa circunstância militará contra a opção feita por um contrato inicial de 24 meses. É que, em sendo o prazo de regulamentação de 90 dias e podendo o STIP/DF ser mais economicamente viável do que o táxi, a vinculação a um contrato por 24 meses é, sob esse

ponto de vista, uma medida desarrazoada, já que há a possibilidade real de o STIP/DF superar o táxi em economicidade em tempo bem inferior a 24 meses.

12. Desse modo, no que concerne à consulta feita acerca da lei nº 5.691/2016, conclui-se o seguinte:

a) A sua aplicabilidade é imediata, ainda que passível de modificações mediante a regulamentação que deverá ser feita pelo governo do Distrito Federal;

b) O seu surgimento não afeta as características e possibilidades do serviço de táxi, mas por ser possivelmente um concorrente ao táxi para a presente demanda, deverá a Administração, em análise de conveniência e oportunidade, justificar nos autos a opção por um em detrimento do outro antes de se prosseguir com a licitação, ajustando, se for o caso, o prazo inicial de vigência contratual” (grifou-se).

51. No caso concreto, como se sabe, a Administração fez a opção pela prestação do serviço por meio de táxi, exclusivamente. As justificativas apresentadas, em resposta ao parecer da Advocacia-Geral da União, podem ser assim sintetizadas: i) inexistência de prestadores de serviços habilitados na forma da lei, em virtude da ausência de regulamentação, o que colocaria qualquer pessoa natural ou jurídica que atue no segmento de transporte individual privado em situação de irregularidade; e ii) insegurança jurídica decorrente da incerteza dos custos da contratação, já que ausente a regulamentação da lei. Para a Administração, tal fato impediria a avaliação dos custos do STIP, uma vez que as empresas que forem autorizadas a operar ainda teriam que definir, cada uma, a sua tarifa, refletindo os custos decorrentes dos ônus cadastrais, de autorização para operar, de impostos a cobrar e dos preços públicos que ainda seriam definidos pela SEMOB/DF.

52. No que diz respeito ao primeiro ponto suscitado, entendo já ter sido ele superado pelos fundamentos apresentados no presente voto, bem como pelo parecer da Advocacia-Geral da União, seja em virtude da afirmação de que a inexistência da lei ou de sua regulamentação não tem o condão de obstar o exercício de atividade econômica pelo setor privado, na forma do art. 170, parágrafo único, da CF/1988, seja pelo entendimento manifestado no sentido de que a 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, seria autoaplicável, ou seja, a ausência de sua regulamentação não teria o condão de inviabilizar o exercício da atividade econômica, como, de fato, não inviabilizou.

53. Em relação ao segundo aspecto suscitado, relacionado à insegurança jurídica decorrente dos custos da contratação do STIP, não vejo distinção em relação à contratação dos serviços prestados pelo táxi, uma vez que, nos termos da Lei Distrital nº 5.323/2014, a política tarifária para a prestação do serviço de táxi será fixada de forma unilateral pelo Governo do Distrito Federal, não tendo tal questão passado despercebida pelo próprio órgão jurisdicionado, quando estabeleceu no item 18 do edital do Pregão Eletrônico nº 3/2016 que: “*não haverá reajuste contratual uma vez que os preços são tabelados pelo Governo do Distrito Federal/DF, e suas tarifas são automaticamente reajustadas, oportunidade em que os contratos também o serão, sem necessidade de aditamento contratual. O valor contratual será ajustado por apostilamento no caso de reajuste, pelo Governo do Distrito Federal, das tarifas para o serviço objeto desta licitação.*”

54. Desse modo, assim como havia incerteza quanto aos custos decorrentes da regulamentação do STIP, também há incerteza quanto aos custos do táxi em decorrência da política tarifária a ser imposta unilateralmente pelo Governo do Distrito Federal, tudo se resolvendo, ao final, pela necessidade de se manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, conforme estabelecido no art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

55. De qualquer modo, cumpre registrar que, no dia 8 de junho passado, foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal o Decreto nº 38.258, de 7 de junho de 2017, regulamentando a

prestação do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no Distrito Federal – STIP/DF, o que enseja a necessidade de consideração do referido serviço como modal de transporte por parte da Administração Pública, já que agora se encontra ausente o óbice anteriormente alegado.

56. De todo o exposto, entendo que a 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, restringiu indevidamente a competitividade do certame, violando o disposto no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/1993:

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

§ 1º. É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)” (grifou-se).

57. Resta, por fim, analisar as consequências do manifesto prejuízo à competitividade decorrente da opção da APF pela prestação do serviço por meio exclusivo de táxi relativamente aos contratos já celebrados, em face do disposto no § 2º do art. 49 da Lei nº 8.666/1993: *“a nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei”*, que preceitua que *“a nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.”*

58. Quanto a este tema, registro que, em regra, o ato eivado de ilegalidade deve ser excluído da ordem jurídica, por ser com ela incompatível. A moderna doutrina administrativista em torno da teoria das nulidades, no entanto, tem admitido a preservação dos efeitos de atos administrativos ilegais quando o seu desfazimento estiver em desacordo com o interesse público subjacente à prática do ato. Veja-se, a propósito, o seguinte trecho de artigo escrito por Adilson Abreu Dallari:

“A doutrina nacional no mesmo sentido é copiosa, conforme se passa a demonstrar, a começar pelo magistério de SEABRA FAGUNDES, do alto de sua reconhecida autoridade jurídica e moral:

‘A infringência legal no ato administrativo, se considerada abstratamente, aparecerá sempre como prejudicial ao interesse público. Mas, por outro lado, vista em face de algum caso concreto, pode acontecer que a situação resultante do ato, embora nascida irregularmente, torne-se útil àquele mesmo interesse.’ SEABRA FAGUNDES (‘O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário’, 6ª ed., Editora Saraiva, 1994, pág. 39 e 40).

Obviamente, nem sempre um ato viciado pode ser mantido. A regra é no sentido de que não o seja. Mas, diante de certas circunstâncias, atendidas determinadas condições, que são expostas por MARCIA WALQUIRIA BATISTA DOS SANTOS ('Revogação e anulação no procedimento licitatório', in 'Estudos sobre a Lei de Licitações e Contratos', Forense Universitária, São Paulo, 1995, p. 139), não há razão para, inexoravelmente, automaticamente, desconstituir o ato praticado:

'Convém observar, por fim, que os conceitos de atos nulos e anuláveis extraídos do direito civil não se aplicam, na íntegra, ao direito administrativo. Em razão de tal circunstância, um ato mesmo ilegal, poderá ser mantido se: a) a sua anulação for mais prejudicial ao interesse público que sua manutenção (ou convalidação); e b) não decorrer de dolo, nem causar prejuízo ao erário ou a terceiros'.

Na verdade, a decisão de anular ou manter o ato maculado por vício formal vai depender do exame aprofundado de cada caso concreto, mas, sempre, em função da melhor forma de satisfazer o interesse público:

'Embora o poder e dever de anular permaneçam plenos para qualquer ato eivado de ilegalidade, é possível que em determinadas circunstâncias e ante a pequena gravidade do vício, a autoridade administrativa deixe de exercê-lo, em benefício do interesse público, para que as consequências do desfazimento em si e sua repercussão não acarretem maior prejuízo que a subsistência do ato; em tais casos, a autoridade deverá sopesar as circunstâncias e as repercussões, até mesmo sociais, do desfazimento, no caso concreto, para decidir se o efetua ou se mantém o ato'. (ODETE MEDAUAR, 'Direito Administrativo Moderno', RT, São Paulo, 1996, pág. 180).

Até mesmo CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO ('Curso de direito Administrativo', 13ª ed., 2001, Malheiros Editores, p. 419), cuja reverência ao princípio da legalidade é deveras conhecida, não hesita em afirmar que, em certas circunstâncias, é a manutenção do ato viciado que serve para dar aplicação concreta a esse princípio:

'Não brigam com o princípio da legalidade, antes atendem-lhe ao espírito, as soluções que se inspirem na tranquilização das relações que não comprometem insuprivelmente o interesse público, conquanto tenham sido produzidas de maneira inválida. É que a convalidação é uma forma de recomposição da legalidade ferida.

Portanto, não é repugnante ao direito administrativo a hipótese de convalidação dos atos inválidos'.

Uma das primeiras e mais vigorosas manifestações nesse sentido, e que já se tornou clássica, também pela reconhecida autoridade de seu eminente autor, que soube magistralmente proceder a um temperamento de princípios jurídicos, extraindo daí um dever de não anular, é a seguinte:

'É importante que se deixe bem claro, entretanto, que o dever (e não o poder) de anular os atos administrativos inválidos só existem quando no confronto entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica o interesse público recomende que aquele seja aplicado e este não. Todavia, se a hipótese inversa verificar-se, isto é, se o interesse público maior for de que o princípio aplicável é o da segurança jurídica e não o da legalidade da Administração Pública, então a autoridade competente terá o dever (e não o poder) de não anular, porque se deu a sanatória do inválido'. (ALMIRO DO COUTO E SILVA, 'Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo', RDP 84, outubro-dezembro de 1987, p. 61).

PAULO NEVES DE CARVALHO, ('Os atos administrativos em espécie: conteúdo, forma, revogação e anulação', Boletim de Direito Administrativo, nº 10, p. 651) de maneira direta e objetiva, salienta que o norte, para a tomada de decisão, há de ser sempre o interesse público:

'Uma das idéias mais importantes é a de que na avaliação dos fatores da nulidade, na avaliação do ato administrativo, há que sopesar, confrontar, sempre, a situação posta por intermédio do ato que se diz viciado com a presença do interesse público, isto é, não se invalida apenas em nome de uma desconformidade do ato administrativo com a regra legal, mas ele vai se desfazer ou não em razão da presença do interesse público.'

(...)" (in Desvio de Poder na Anulação de Ato Administrativo. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 7, julho/agosto/setembro, 2006 – grifou-se).

59. Esta Corte de Contas também já se debruçou sobre o tema, autorizando a continuidade da execução de contrato administrativo já celebrado oriundo de licitação em que se verificou a ocorrência de violação a cláusula do edital referente à qualificação econômico-financeira da licitante. Trata-se do Acórdão nº 1.102/2008-TCU-Plenário, de cuja ementa se extrai o seguinte:

“REPRESENTAÇÃO. CERTAME LICITATÓRIO. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DE LICITANTE. CONTRATO SUBSEQÜENTE JÁ EM FASE DE EXECUÇÃO HÁ VÁRIOS MESES. ATENDIMENTO AO INTERESSE PÚBLICO. ANULAÇÃO NÃO RECOMENDADA. AUTORIZAÇÃO PARA CONTINUIDADE DA EXECUÇÃO CONTRATUAL EM CARÁTER EXCEPCIONAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

1. Em caráter excepcional, autoriza-se a continuidade da execução do contrato objeto da representação examinada, em face das circunstâncias especiais que justificaram sua celebração e que desaconselham sua anulação.

2. Reconhece-se aqui o atendimento ao interesse público, tendo em vista o princípio da convalidação do fático, a tutela da boa-fé, os princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da razoabilidade, a inexistência de dano ao erário e o princípio da economicidade.”

60. Nos presentes autos, diante da documentação constante dos autos, das manifestações da unidade técnica e do que restou decidido no Acórdão nº 214/2017-Plenário, que apreciou recursos de agravo interpostos pela Shalom Taxi Serviços de Agenciamento e Intermediação de Pagamento de Corridas de Taxi Ltda. – ME e pela Cooperativa de Transporte Rodoviário – COOPERTRAN Ltda. contra decisão que deferiu parcialmente o pedido de medida liminar formulado, entendo que o interesse público estará melhor atendido caso se autorize, de forma excepcional, a continuidade dos contratos já celebrados.

61. Tal medida, a meu ver, pode ser justificada sobretudo a partir das seguintes informações prestadas pelo órgão jurisdicionado a esta relatoria a partir dos resultados obtidos em virtude da mudança de paradigma nos serviços de transporte implementada pelo Pregão Eletrônico nº 3/2016 (TÁXIGOV):

Boletim de Resultados do TÁXIGOV no período de 13/2 a 5/6/17

- 9 Ministérios em operação: CGU, MCTIC, MP, MAPA, AGU, MDSA, MD, MTur, MDIC;

- Custos dos contratos: R\$ 327.828,09 (valor do taxímetro); R\$ 279.399,36 (valor efetivamente pago em virtude do desconto de 14,77%); R\$ 715.464,35 (valor que teria sido gasto nos modelos anteriormente contratados); R\$ 436.064,99 (valor efetivamente economizado pela APF em decorrência da implantação do novo modelo); **Redução de gastos de 60,95%**;
- 10.428 corridas; 82,37 mil Km percorridos aproximadamente; 7,9 Km médio/corrída; custo/preço de R\$ 3,39 por quilômetro rodado (resultado melhor que estimativa constante do Projeto Frota, que havia estimado em R\$ 3,87 o quilômetro rodado por meio de táxi);
- 11,7 mil usuários cadastrados; 2 mil usuários que utilizaram o serviço;
- Tempo médio de atendimento: 7 min (máx. 15 min); Média avaliação carro e motorista: 4,9 (máx. 5,0).

62. Vê-se, assim, 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. A exigência da prestação dos serviços por meio exclusivo de táxi, contudo, a meu ver, restringiu indevidamente a competitividade do certame, ensejando, como consequência, a manutenção da 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, ficando autorizada a adesão de outros órgãos à referida ata desde que o contrato que vier a ser celebrado pelos aderentes tenha como termo final a mesma data do contrato celebrado pelo órgão gerenciador da ata, vedada a prorrogação*” (item 9.2 do Acórdão nº 214/2017-Plenário), tornando-a definitiva, até que haja a realização de novo certame licitatório, escoimado da irregularidade verificada.

63. Seria o caso, inclusive, de a Administração Pública Federal analisar os modelos propostos e os resultados que vem sendo alcançados pela Prefeitura do Município de São Paulo e pelo Governo do Estado de São Paulo, os quais, recentemente, passaram a adotar o modelo de contratação de serviços de intermediação e agenciamento de transporte individual de passageiros por meio de aplicativo para smartphone e plataforma web, sem, contudo, restringir a prestação dos serviços à utilização dos táxis (cf. Decreto Municipal nº 57.605, de 15 de fevereiro de 2017 e Consulta Pública nº 1/2017 do Governo do Estado de São Paulo, publicado no Diário Oficial de 18 de maio de 2017).

64. Outro aspecto suscitado pela COOPERTRAN e que entendo deva ser afastado nos presentes autos diz respeito à violação do princípio da segregação de funções, termo utilizado por esta Corte de Contas, conforme a Portaria nº 63/1996, que aprovou o Manual de Auditoria do TCU, como “*princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações*”, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor.

65. Segundo a representante, no modelo adotado pelo órgão jurisdicionado, “*o usuário será o que autoriza o serviço ao chamar o táxi, será também o que irá usufruir do serviço ao ser transportado e ainda fará as funções de fiscalização do valor lançado pelo taxista, haja ou não desvio de rota ou valores, acumulando, o usuário, também a função de fiscal dessa ‘medição’ e data o ‘atestado’ efetivo, como se também estivesse dando real recebimento do serviço, invadindo competência de terceiro servidor que deveria dar ‘recebimento do objeto’ (artigo 73 da Lei nº 8.666/1993), porque, enfim, o usuário será o senhor absoluto de suas próprias corridas, dando a palavra final e irrevogável da distância percorrida. Sem que ninguém mais, de controle interno e externo possa questionar, no futuro, essas informações lançadas*”.

66. Extrai-se, contudo, da Nota Técnica nº 7.264/2017-MP, destinada à análise da operação decorrente do Contrato de Prestação de serviços nº 1/2016 – firmado entre a União, por meio do

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e a Empresa Shalom Táxi Serviços de Agenciamento e Intermediação de Pagamento de Corridas de Táxi Ltda – ME, no período de 13 a 28/2/2017, juntada aos autos pela própria representante, o seguinte (peça 95, p. 6):

“4. Da Execução do Serviço e dos Atestes Eletrônicos

O TáxiGov é a solução tecnológica, contemplada na contratação, totalmente voltada para a operação, gestão, monitoramento e acompanhamento do serviço de agenciamento de táxi, o qual abrange, para a execução do serviço, as funcionalidades e especificações estabelecidas no Termo de Referência (TR). A solução é disponibilizada por meio da aplicação web e do aplicativo mobile, o que possibilita a gestão das corridas, em tempo real, pelos próprios usuários e gestores, além do atendimento via Central telefônica (3003-0727).

A incorporação da tecnologia, com automação dos processos de solicitação, ateste e gestão proporciona um controle efetivo e eficaz, da utilização e dos gastos por seus usuários e gestores, com maior transparência, pois apresenta uma rotina para a confirmação e para os atestes eletrônicos dos gestores[1] na base da solução tecnológica, a saber:

- *O usuário confirma a execução do serviço e o valor apurado no taxímetro, mediante o uso de sua senha pessoal, por meio do aplicativo mobile (acessada em seu próprio telefone celular ou no do taxista) ou pela aplicação web;*
- *Os Gestores de Unidade realizam o ateste dos serviços executados pelos usuários vinculados à sua unidade, utilizando funcionalidade específica da aplicação web da solução tecnológica, tendo como prazo limite o primeiro dia útil do mês subsequente ao da execução do serviço; e*
- *Os Gestores Setoriais realizam o ateste final, consolidando os atestes realizados pelas Unidades Administrativas vinculadas, utilizando funcionalidade específica da aplicação web da solução tecnológica, tendo como prazo limite o quinto dia útil do mês subsequente ao da execução do serviço” (grifou-se).*

67. Veja-se, ainda, o disposto na Instrução Normativa nº 2, de 20 de fevereiro de 2017, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos do serviço de agenciamento de transporte terrestre de pessoal a serviço dos órgãos da Administração Pública Federal direta, por meio de táxi, no âmbito do Distrito Federal e entorno, **verbis**:

“CAPÍTULO IV

DOS PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS

Seção I

Da Solicitação, Execução e Confirmação do Serviço

Art. 10 - A solicitação do serviço será realizada pelos usuários por meio da funcionalidade específica da aplicação web ou aplicativo mobile da solução tecnológica, mediante o uso de senha pessoal, ou, excepcionalmente, pela Central de Atendimento telefônico do fornecedor contratado.

(...)

Art. 11 - Os usuários são responsáveis pela verificação do acionamento do taxímetro, que deverá ocorrer somente após o embarque.

Art. 12 - Após realizada a avaliação do táxi e do taxista, a execução do serviço deverá ser confirmada pelos usuários, inclusive o valor apurado, mediante o uso de sua senha

pessoal, por meio de funcionalidade específica do aplicativo mobile da solução tecnológica, acessada em seus próprios telefones celulares ou no dos taxistas, de forma a assegurar o ateste a ser realizado pelos gestores de Unidade e Setorial.

(...)

Seção III

Do Ateste Eletrônico

Art. 17 - Os Gestores de Unidade deverão realizar ateste dos serviços executados pelos usuários vinculados à sua unidade, utilizando funcionalidade específica da aplicação web da solução tecnológica.

§ 1º - O ateste de que trata o caput deverá ser realizado logo após o recebimento de e-mail com informação da execução do serviço, tendo como prazo limite o primeiro dia útil do mês subsequente ao da execução.

§ 2º - Caso não haja a confirmação da execução do serviço pelo usuário, o Gestor da Unidade ou Gestor Setorial deverá realizar a sua aprovação ou contestação e, conforme o caso, adotar as providências pertinentes.

Art. 18 - Após o ateste dos Gestores de Unidade, os Gestores Setoriais deverão realizar ateste final, consolidando os atestes realizados pelas Unidades Administrativas vinculadas, utilizando funcionalidade específica da aplicação web da solução tecnológica, tendo como prazo limite o quinto dia útil do mês subsequente ao da execução do serviço.

Art. 19 - O Gestor de Unidade ou o servidor ou empregado que tenha recebido delegação de competência para realizar ateste não poderá executar essa operação para os serviços realizados para si próprios, cabendo tal providência a outro Gestor, servidor ou empregado de sua Unidade com tal prerrogativa”.

68. Verifica-se, assim, que, no caso concreto, não há a alegada violação do princípio da segregação das funções, tendo o órgão jurisdicionado adotado todas as cautelas necessárias para preservar o regular exercício tanto do controle interno quanto do externo.

69. Outra questão digna de nota diz respeito a eventuais erros cometidos nos estudos que serviram de base para a presente licitação em virtude da suposta desconsideração pela Administração nos custos finais dos serviços de táxi dos tributos incidentes na relação agenciadora de transporte e taxista.

70. Quanto a esse ponto específico, suscitado pela COOPERTRAN, entendo também não assistir razão à representante, uma vez que a Administração Pública será usuária dos serviços a serem prestados, devendo a carga tributária incidente sobre toda a cadeia de serviços ser considerada pelo prestador do serviço quando do oferecimento da sua proposta de preço no certame licitatório. Não é outro o entendimento constante do edital do Pregão Eletrônico nº 3/2016, ao assim dispor: “no preço oferecido deverão estar incluídas todas as despesas relacionadas com a prestação dos serviços objeto deste pregão eletrônico” (item 6.7.1); “o licitante deverá declarar em sua proposta que nos valores propostos estarão inclusos todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na prestação dos serviços” (item 6.8).

71. No mais, comungo da preocupação externada pela unidade técnica quanto à necessidade de a Administração Pública proceder à avaliação dos riscos decorrentes da centralização da contratação em um único fornecedor, devendo ser levado em consideração, por exemplo, o credenciamento de empresas agenciadoras de transporte individual de passageiros, entre outras medidas.

72. Por fim, diante das diversas petições apresentadas a esta Relatoria pela COOPERTRAN, constando apresentação de telas e vídeos de sistema de transporte com gerenciamento e remuneração por demanda aparentemente desenvolvido no âmbito da referida cooperativa, registro que não cabe a esta Corte de Contas realizar a avaliação da compatibilidade da solução tecnológica oferecida pela licitante com os requisitos previamente estabelecidos no edital, em substituição à comissão licitante. De qualquer modo, poderá a representante submeter o referido sistema à apreciação do órgão jurisdicionado, caso decida participar do novo certame licitatório que deverá ser realizado pela Administração.

73. Quanto aos demais pontos suscitados pelas representantes, acolho, como minhas razões de decidir, as manifestações da unidade técnica constantes dos presentes autos, com as ressalvas aqui apresentadas.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de junho de 2017.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1223/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.964/2016-0.
 - 1.1. Apenso: 026.263/2016-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. 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).
4. Órgão/Entidade: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
 - 8.1. Huilder Magno de Souza (18444/OAB-DF) e outros, representando Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do Distrito Federal.
 - 8.2. Walter José Faiad de Moura (17390/OAB-DF) e outros, representando Shalom Taxi Serviços de Agenciamento e Intermediação.
 - 8.3. Jonas Sidnei Santiago de Medeiros Lima (12907/OAB-DF), representando Coopertran.
 - 8.4. Karla Cavalcanti e Silva Sampaio e outros, representando Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre representação formulada pelo Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores do Distrito Federal – SINDILOC-DF em que se alega a ocorrência de diversas ilegalidades praticadas pela Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no âmbito do Pregão Eletrônico nº 3/2016, do tipo menor preço representado pelo maior percentual de desconto ofertado, que tem por 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”*,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

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.;

9.4. dar ciência à Central de Compras, com base no art. 7º da Resolução - TCU 265/2014, de que o item 18.1 do Edital do Pregão 3/2016 afirma não haver reajuste quando, em realidade, a fixação das tarifas de táxi pelo Governo do Distrito Federal constitui o reajuste previsto no artigo 40, XI, da Lei 8.666/1993;

9.5. comunicar aos representantes, à Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e aos demais interessados do inteiro teor desta decisão;

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

9.7. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 21/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/6/2017 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1223-21/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício