

TC 005.490/2018-9

Natureza: Representação

Unidade: Banco do Brasil S.A.

Representante: Cooperativa de Transporte Rodoviário
Coopertran Ltda. (CNPJ 00.691.905/0001-55)

DESPACHO

Trata-se de representação formulada pela Cooperativa de Transporte Rodoviário – Coopertran Ltda., por meio da qual noticia possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 2017/03685 (7421), conduzido pelo Banco do Brasil, cujo objeto é, nos termos do edital, a *“contratação, por lote, de empresa especializada na prestação de serviços de intermediação e agenciamento de transporte de passageiros (sistema corporativo) acionado via aplicativo para telefone celular e ambiente web”*, para atendimento dos colaboradores do banco e de suas subsidiárias.

2. A representante alega ter havido restrição indevida à competitividade, já que o modelo delineado pela estatal inviabilizaria *“a participação de locadoras e cooperativas de motoristas, que apesar de possuírem carros e motoristas não puderam participar da disputa, inclusive, para não incorrerem em graves ilícitos tributários”*.

3. Afirma tratar-se de uma licitação de serviço de transporte dissimulada de serviço de tecnologia da informação, com sérias consequências tributárias e de direcionamento, motivo pelo qual entende que o objeto deveria ter sido *“transporte, por demanda, com aplicativo”*.

4. Comunica a ausência de apresentação das planilhas tributárias utilizadas pelo banco para formar o preço de referência do certame, o que configuraria óbice ao julgamento objetivo das propostas, agravado pelo fato de que envolve operações em diversos municípios do Brasil, ou seja, com cargas fiscais que lhes são peculiares.

5. Antes de decidir o mérito da cautelar requerida, passo à análise do pleito de aceitação da representante como parte interessada, embasado, essencialmente, no argumento de que *“a Coopertran, cooperativa de motoristas, ora representante, será atingida com o resultado, por ser até agora a contratada para transporte de funcionários do Banco do Brasil”*. Desde já, esclareço que a possibilidade de figurar como parte no processo não se confunde com a legitimidade para oferecer representação a este Tribunal, o que parece se misturar na argumentação da Coopertran, conforme passo a explicar.

6. Nos termos do art. 144 do RITCU, *“são partes no processo o responsável e o interessado”*. Não sendo responsável, portanto, resta aferir a viabilidade de a representante vir a ser considerada interessada, desde que tenha arguido *“razão legítima para intervir no processo”*, conforme exige o § 2º do mencionado dispositivo.

7. A jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 773/2004, 320/2006, 2.323/2006, 1.855/2007 e 649/2008, todos do Plenário, é remansosa em não considerar os representantes automaticamente partes no processo. Esse entendimento foi construído a partir da constatação de que o representante exerce uma espécie de função pública, ao trazer ao conhecimento deste Tribunal possíveis indícios de irregularidades em matéria de nossa competência. Trata-se, portanto, de um veículo que atua em prol do interesse público.

8. Assim, uma vez realizada a pertinente comunicação mediante o recebimento dos argumentos e autuação do processo específico para análise, considero, em regra, exaurida a participação processual da representante, tendo exercido em plenitude seu direito de representação, previsto no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016 e regulamentado pelo art. 237 do RITCU. Daí em diante, cabe ao Tribunal o dever de continuar impulsionando o processo em defesa do interesse público.

9. Entretanto, um pouco mais se exige para o seu reconhecimento como parte, como visto. No presente caso, observo que a representante sequer participou efetivamente da licitação, não havendo risco a direito subjetivo ou a patrimônio seus, como ocorre, por exemplo, no caso de licitantes com expectativa de contratação em um processo que pode resultar na nulidade de todo o procedimento, motivo pelo qual indefiro seu pedido de ingresso como interessada.

10. Quanto ao mérito, em análise expedita característica da presente fase, dissinto do encaminhamento proposto pela Secex/SP, por entender que há dúvidas a serem esclarecidas junto ao Banco do Brasil que não permitem, desde já, julgar improcedente a representação.

11. Diante disso, considero estarem presentes os pressupostos de adoção de medida cautelar para obstar o prosseguimento da contratação até que se decida definitivamente a matéria, pelos motivos que passo a expor.

12. Quanto à plausibilidade jurídica do direito invocado, observo que as normas contidas no edital permitem interpretação que indica mácula aos princípios da isonomia, do julgamento objetivo das propostas e da economicidade, por não haver qualquer detalhamento das memórias de cálculo utilizadas para chegar ao valor estimado, sobre o qual incidem os dois parâmetros a serem trabalhados pelo licitante: percentuais de desconto e de taxa de intermediação. Sendo assim, tanto resta prejudicada a possibilidade de se ofertarem valores, como também a necessária equalização entre as propostas, pois aqueles que resolverem acudir ao chamamento licitatório desconhecem os critérios de formação do preço-base. Igualmente relevante é a ausência de justificativas para a divisão do objeto entre todos os municípios do Brasil em apenas dois lotes, sendo que um deles concentra São Paulo e Brasília, e o outro, todos os demais. Essa opção de regionalização tende a configurar restrição à competitividade, pois para prestar serviço no segundo lote há que se dispor de uma estrutura bem maior do que se tivesse sido parcelado em áreas menores.

13. No que tange ao perigo na demora, uma vez que o certame já foi homologado e os contratos já foram assinados, como se confirmou mediante consulta ao sítio eletrônico do Banco do Brasil, destaco que o adequado prazo para análise pode implicar na infrutuosidade da decisão, com a consolidação das relações jurídicas formadas.

14. Sendo assim, com o intuito de aclarar os pontos de dúvida, determino, desde logo, a realização de oitiva do Banco do Brasil com relação aos seguintes aspectos:

14.1. no que tange ao objeto do certame, descrito na capa do edital da Licitação Eletrônica nº 2017/03685 (7421) como contratação “*de serviços de intermediação e agenciamento de transporte de passageiros*”:

14.1.1. confirmar se a intenção foi mesmo restringir a contratação ao modelo de intermediação/agenciamento de transporte por aplicativo, em detrimento da opção mais ampla de transporte por aplicativo, justificando sua decisão inclusive em face do fato de os requisitos de qualificação técnica previstos no item 8.8 e seguintes do edital estabelecerem a comprovação de uma quantidade de “transporte de passageiros acionado por aplicativo”, dando a entender que a segunda opção (transporte com demanda por aplicativo) atenderia à finalidade pretendida;

14.1.2. esclarecer se os custos contemplados no documento “Demonstrativo de Orçamento de Custos – Custo Mensal”, constante no Anexo II do edital, abrangeriam apenas o serviço de intermediação e agenciamento ou se incluiriam, também, o valor do transporte propriamente dito, ainda que prestado por terceiro;

14.1.3. justificar o parcelamento adotado no edital, que previu a divisão do objeto em dois lotes, o primeiro respeitante a São Paulo e Brasília, e o segundo contemplando as “*demais localidades do Brasil*”, em face do prescrito pelo art. 32, inciso III, da Lei 13.303/2016, à vista do fato de que há municípios no lote 2 com previsão de maior número de chamadas do que os que foram destacados para o lote 1;

14.2. disponibilize as planilhas de estimativa dos custos constantes do item 5 do “Anexo I – descrição do Objeto da Licitação”, que acompanha o edital de licitação, esclarecendo como foram formados os valores que nelas aparecem e evidenciando, inclusive, a carga tributária adotada;

14.3. explique a forma de pagamento prevista na cláusula “*Preço*” da minuta de contrato constante do Anexo VI do edital, que estabelece a remuneração como o somatório das corridas realizadas deduzidas algumas parcelas, elucidando se e como esses montantes estão vinculados aos dois únicos parâmetros de entrada fornecidos pelos licitantes, quais sejam, o “*desconto*” e a “*taxa de intermediação*”.

15. Por fim, informo que, já conclusos os autos, a representante protocolou petição avulsa reforçando a urgência na apreciação de seus pedidos, tendo em vista que seu atual contrato com o banco termina dia 14 de maio, ratificando seu entendimento de que:

“(...) não obstante tenha veículos e motoristas e esteja prestando os serviços do Banco do Brasil, foi excluída do certame por ser o objeto do edital DIRECIONADO para ‘agenciamento’, que a Coopertran não poderia falsear em declaração que cumpriria, porque ela realiza transporte de pessoas, não agenciamento de transporte.

Por isso mesmo nenhuma grande ou média ou pequena locadora do Brasil ou mais especificamente de São Paulo e nem do Distrito Federal conseguiu participar desse certame. Ninguém quer cometer crime de falsidade ideológica de que cumpriria aquele edital. Também não se quer cometer sonegação fiscal, como o edital direciona a isso.”

Diante do exposto, com fundamento no art. 276, caput e § 3º, do Regimento Interno do TCU, determino cautelarmente ao Banco do Brasil que suspenda a execução dos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico 2017/03685 (7421), até o pronunciamento deste Tribunal a respeito do mérito da representação. Indefiro, com base no art. 144, § 2º, do RITCU, o pedido de reconhecimento como parte interessada no processo, formulado pela representante. Determino, ainda, a realização de oitiva ao banco, contemplando os itens acima especificados, bem como das empresas contratadas para cada um dos dois lotes do certame, Cooperativa União de Serviços dos Taxistas Autônomos de São Paulo (CNPJ 59.558.411/0001-40) e Inovadora 2A Serviços S.A. (CNPJ 04.558.255/0001-25), ante o risco de ofensa aos seus patrimônios jurídicos decorrentes de futura decisão. Por fim, que se faça a comunicação à representante do teor deste despacho.

Brasília, 14 de maio de 2018.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator