



**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO – CENTRAL DE COMPRAS –  
PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS Nº 03/2016**

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 05110.003849/2016-87

**VIP SERVICE CLUB LOCADORA E SERVICOS LTDA** – sociedade empresária domiciliada à ST SCN QD. 02 BLOCO D S/N SALA 912 A PARTE E Asa Norte - CEP: 70712-903, inscrita no CNPJ sob nº 02.605.452/0001-22, neste ato representada conforme seu estatuto social, vem respeitosamente à presença de V. Senhoria apresentar sua

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

do PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS Nº 03/2016, Processo Administrativo nº 05110.003849/2016-87, nos termos e no prazo do Item 24 do Regulamento do Certame, com a disposição constante no art. 18 do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, fazendo-o pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

**I – DOS REQUISITOS EXTRÍNSECOS**

O regulamento do presente Pregão Eletrônico prevê que a data de abertura da sessão está prevista para o dia 15/09/2016, às 09h30. De acordo com o item 24 do Edital e por força do art. 18 do Decreto nº 5.450/2005, as partes poderão oferecer Impugnação ao Edital, até 2 (dois) dias úteis antes da abertura da sessão.

Portanto, tempestiva a presente impugnação.

**II – DO OBJETO DO PREGÃO**

Conforme consta do item 1.1 do Edital, trata-se de processo para registro de preço para contratação de serviço de agenciamento de transporte terrestre

dos servidores, empregados e colaboradores a serviço da Administração Pública Federal direta, por meio de táxi e por demanda, no âmbito do Distrito Federal – DF e entorno, pelo período de 12 meses.

Ainda segundo o Edital, na execução dos serviços, a contratada deverá disponibilizar sistema de tecnologia para a gestão das solicitações de corridas, por meio de aplicações com acesso *web* e *mobile*, conforme disposições do Termo de Referência.

A demanda global estimada é de R\$14.856.147,00, para um total de 490.950 corridas, com percurso médio de 7,8km.

De acordo com o disposto no item 7.6 do Edital, será considerada vencedora a proposta que oferecer o maior percentual de desconto sobre a tarifa fixada pelo Governo do Distrito Federal por meio do Decreto nº 37.189, de 17 de março de 2016.

### III – DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO

#### III.A – DA ILEGALIDADE DA RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DA CONTRATAÇÃO

O item 1.1 do Edital reza sobre o objeto da presente contratação, aduzindo taxativamente a restrição do tipo de transporte a ser realizado exclusivamente por meio de táxi:

1.1. Registro de Preços para contratação do serviço de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço 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. **(grifamos)**

Ocorre que, restringindo a prestação de serviços de transporte **apenas por meio de táxi**, a Administração Pública acaba por inviabilizar o caráter competitivo da contratação pública, ferindo os preceitos elencados no art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, como se verá a seguir, sendo necessário, portanto, a adequação do objeto do certame.

Em primeiro lugar, impera observar que, nos termos da legislação em vigor, o Estado brasileiro não conferiu ao serviço de táxi o monopólio do transporte terrestre de passageiros, muito menos poderia tê-lo criado por legislação infraconstitucional ou por procedimento licitatório.

Não há razão, portanto, para que a Administração Pública federal crie espécie de monopólio de prestação de serviços ao Estado, em detrimento de todas as demais empresas absolutamente aptas a prestar o mesmíssimo serviço objeto do certame.

Por isto que, nesse sentido, diz a 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 12º deste artigo e no art. 3º. da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;

**(grifamos)**

A restrição à prestação dos serviços de transporte apenas por intermédio de táxis golpeia a observância dos princípios da isonomia, da competitividade e da proposta mais vantajosa à Administração, bem como cria injustificadamente condições que impedem a participação de outras empresas que se dedicam ao transporte de passageiros e que poderiam, absolutamente, participar da competição, seja agenciando taxistas, prestando diretamente o serviço ou de forma híbrida.

Marçal Justen Filho, renomado doutrinador administrativista, é taxativo ao infirmar a nulidade do processo de contratação que não observe o caráter isonômico da licitação:

O ato convocatório viola o princípio da isonomia quando: (a) estabelece discriminação desvinculada do objeto da licitação; (b) prevê exigência desnecessária e que não envolve vantagem para a Administração; (c) impõe requisitos desproporcionais com necessidades da futura contratação; e

(d) adota discriminação ofensiva de valores constitucionais ou legais.<sup>1</sup>

No caso concreto, a discriminação consubstanciada na restrição apenas ao agenciamento de táxis está totalmente desvinculada do objeto finalístico da contratação, qual seja, o transporte terrestre de passageiros.

Como já dito anteriormente, o transporte terrestre de passageiros não é monopólio do serviço de táxi e tampouco existe justificativa econômica, jurídica e legal para a Administração criar esta discriminação.

A contratação de agenciamento exclusivo de táxi para a consecução do objeto do certame trata-se de exigência injustificável, desnecessária e que não traz absolutamente nenhuma vantagem ao erário – pelo contrário, cria reserva de mercado em detrimento de uma gama enorme de empresas tanto ou mais qualificadas ao transporte terrestre de passageiros, inclusive por demanda, e que pode, absolutamente cumprir o objeto do serviço oferecendo melhores serviços, sem prejuízo da real competitividade exigida por um certame desta monta.

Não há, também, proporcionalidade na decisão administrativa de se criar a restrição do serviço de transporte aos táxis, quando ao contrário, se observa que a finalidade da referida contratação é a economia, a centralização, a racionalização de custos e o maior controle sobre os gastos públicos – o que pode ser totalmente cumprido mediante a contratação de qualquer outro tipo de empresa que se adeque às demais exigências do edital, tais como a disponibilidade de ferramentas eletrônicas de gestão e a adequação do preço à demanda por serviço, bandeirada, e quilometragem.

Ainda no raciocínio de Marçal Justen Filho, resta absolutamente flagrante a inobservância de diversos preceitos legais que pautam as contratações públicas, tais como frustrar o caráter competitivo da licitação; a inobservância da isonomia entre todas as espécies de empresa que podem prestar os serviços objeto do contrato; a antieconomicidade, promovida pela reserva de mercado do serviço e conseqüentemente o afastamento de propostas que podem ser mais vantajosas econômica e financeiramente ao erário.

No que tange à vantajosidade, recorreremos novamente à lição do ilustre jurista, para definir o conceito deste critério no âmbito das contratações públicas:

A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos inter-relacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro vincula-se à prestação a cargo do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o

<sup>1</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª. Ed. Pág. 60

dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.<sup>2</sup>

Nos moldes apresentados na presente contratação, onde se restringe a participação ao agenciamento de táxis, não é possível se concluir pela vantajosidade desta discriminação feita pelo poder público.

Pelo contrário, quanto menos forem os participantes da licitação, obviamente maior será o valor ofertado, eis que a competitividade – verdadeiro vetor de toda a contratação pública – não estará presente para forçar a diminuição do preço.

No raciocínio do ilustre doutrinador ficam, portanto, afastados o critério do menor custo e maior benefício à Administração, haja vista a falta de competição entre os licitantes.

Seguindo esta linha, importa asseverar que a restrição ao agenciamento apenas aos serviços de táxi impera, ainda, em retirar a possibilidade de transporte terrestre de outras formas, e outras modalidades, inclusive transporte utilizando vans, micro-ônibus e ônibus – mesmo que por demanda, como bem podem atender as demais empresas do setor.

Nada obstante, é cediço que é ínfima ou extremamente reduzida, a quantidade de empresas que exploram a atividade de agenciamento de transporte terrestre exclusivamente via táxi, o que corrobora ainda mais as assertivas sobre restrição ao caráter competitivo do setor.

Vale destacar que, nos ditames da melhor doutrina e nos julgados recentes do TCU, não é a restrição em si que torna a contratação inválida, mas a total incompatibilidade da restrição frente ao objeto da licitação.<sup>3</sup>

**No caso concreto, o problema não reside, de fato, apenas no agenciamento de transporte terrestre de passageiros, mas na restrição a que esse transporte seja realizado exclusivamente por táxis.**

Não há compatibilidade alguma entre esta restrição e os objetivos a serem alcançados pela Administração Pública, e disso se trata a frustração de competição, ausência de economicidade e vantajosidade do Edital aqui impugnado.

Ora, se o que busca a administração é o maior controle e a redução de gastos com transporte, pode fazê-lo por vários modos – o que não coaduna com a

<sup>2</sup> Op. Cit. Pág. 61

<sup>3</sup> Op. Cit. Pág. 81

ideia de que apenas com a contratação de agenciamento de táxis isso será alcançado!

Neste sentido, é a uníssona jurisprudência pátria, como pode se observar do excerto do egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO PARA CONCESSÃO DE OPERAÇÃO DE LINHAS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL. MODIFICAÇÃO DO EDITAL ORIGINAL DO PROPASS. INCLUSÃO DE EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO NO PERCENTUAL DE 50% DO MENOR LOTE DA LICITAÇÃO. MITIGAÇÃO FLAGRANTE DA COMPETITIVIDADE. POSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DA EXIGÊNCIA POR POUCAS EMPRESAS, ESPECIALMENTE AS ATUAIS PRESTADORAS DO SERVIÇO. VIOLAÇÃO AO OBJETIVO DE LICITAÇÃO QUE É A OBTENÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO. RESTRIÇÃO DESPROVIDA DE AMPARO LEGAL. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE NA DECISÃO QUE DETERMINA A RETIRADA DAS EXIGÊNCIAS EXCLUDENTES INDEVIDAS E MATÉM A REALIZAÇÃO DO CERTAME. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO AO INTERESSE PÚBLICO.

**1. A formulação de exigências excludentes ou que diminuam a competitividade deve ser declarada nula por afronta aos princípios da ampla concorrência e da isonomia, previstos no artigo 8º, I, da Lei nº 8.666/93.**

2. A previsão incluída no edital original de "apresentar, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da frota correspondente ao Lote de menor frota do Grupo em que participar", com "capacidade equivalente a 50% (cinquenta por cento) do número de lugares ofertados estabelecido no Projeto Básico do Lote, exigências que apenas as atuais prestadoras do serviço interestadual e algumas poucas prestadoras intermunicipais, que por vezes possuem ligações com as de âmbito nacional, conseguem cumprir a previsão, o que demonstra de forma indelével a falta de razoabilidade e restrição à concorrência inseridos na exigência.

**3. A restrição à concorrência não deve ser admitida, pois o objetivo a ser alcançado é a melhor proposta para a obtenção da melhor prestação do serviço, que deve ser alcançado com a adoção de um eficiente projeto de implantação, onde as exigências de qualidade no material a ser apresentado e no serviço a ser prestado é que devem estar objetivamente delineados, não havendo fundamento para excluir potenciais interessados ou mesmo possíveis bons prestadores do serviço, apenas por falta de experiência específica, o que no caso do país corresponde à quase totalidade dos que não operam o serviço regular, que desde a Constituição não foi objeto da necessária licitação.**

**4. A realização de procedimento licitatório tem por finalidade obter a proposta mais vantajosa para a**

Administração dentro da comprovação de cumprimento de parâmetros objetivos de qualidade e e competência técnica, que devem observar em sua estipulação os princípios constitucionais de regência da Administração, devendo ser afastada qualquer restrição estipulada no edital que se demonstre inadequada, impertinente ou incompatível com o objeto da licitação, devendo ser afastados os critérios de restrição à competitividade.

5. A decisão que determina a exclusão de cláusulas restritivas e autoriza o prosseguimento da licitação não ocasiona prejuízo à recorrente, que apenas se vê obrigada a abandonar os critérios restritivos que resolveu adotar. 7. Agravo de instrumento improvido.

(AG 0017473-43.2014.4.01.0000 / DF, Rel. JUÍZA FEDERAL GILDA SIGMARINGA SEIXAS (CONV.), QUINTA TURMA, e-DJF1 p.507 de 30/05/2014) (grifamos)

Ante o exposto, IMPUGNA-SE o disposto nos itens 1.1, 1.2 e 1.3 do Edital, e por arrastamento todas as disposições constantes do próprio e do Termo de Referência.

### III.B – DA AUSÊNCIA DA ALEGADA VANTAJOSIDADE NA CONTRATAÇÃO

Primeiramente, convém registrar que o modelo de comparação de valores de preços entre frota própria, locação de veículos com e sem motorista e os táxis **não pode ser levado em comparação entre ambos**, por absoluta falta de identidade entre os modais.

Ora, não se pode comparar o preço do quilômetro rodado em uma locação de veículo, de dedicação exclusiva, com motorista, manutenção, e combustível – em face do preço de serviço de táxi, que é serviço por demanda, sem motorista e sem reembolso de combustível.<sup>4</sup>

Além de serem modais absolutamente diferentes, convém ainda registrar que as atuais formas de contratação da APF, prioritariamente com locação de veículos dedicados, com ou sem motorista, não foi uma imposição do mercado – trata-se de livre e espontânea escolha da Administração.

Dessa forma, não se pode atribuir à estimativa do preço do táxi, em comparação com a locação de veículo dedicado, o critério de vantajosidade especificado em todo o processo administrativo que deu azo à contratação ora pretendida, **visto que há absoluta ausência de identidade entre as contratações!**

<sup>4</sup> Processo Administrativo – Peça 3, página 304 – Estimativa de preço de táxi, menor custo em comparação com locação de veículos

Note-se que não houve nenhum estudo ou proposta de preços, feitas por outras empresas de transporte, para a estimada contratação por demanda, nos mesmos moldes os quais funciona o táxi e que daria azo à uma comparação mais realista.

E isto deveria ter sido feito, pois como dito no tópico anterior, **o serviço de táxi não é um monopólio**, haja vista que transporte de terrestre de passageiros não foi alçado constitucionalmente à esta característica.

Ora, se o transporte terrestre de passageiros por demanda é uma atividade de livre iniciativa e exploração, condizente absolutamente com um mercado de ampla concorrência, não há justificativa para restringir a sua contratação apenas ao modal de táxi.

Ademais, convém registrar, a única experiência que a APF teve até o momento com a contratação de táxi, não se mostra absolutamente vantajosa, haja vista que a **única** licitante no processo analisado ofereceu apenas 1% (um por cento) de desconto sobre a tarifa máxima imposta pelo Governo do Distrito Federal.<sup>5</sup>

Impera observar, ainda, que a contratação de serviço de táxi impõe o pagamento de taxas que não necessariamente seriam devidas no transporte realizado por outras espécies de empresa. É o que acontece, por exemplo, com a cobrança da bandeirada, valor este que é cobrado de forma fixa, independente da quilometragem percorrida ou do tempo despedido no transporte.

Considerando as informações trazidas no processo que deu azo ao presente Edital, estima-se que aproximadamente 20% (vinte por cento) do preço total do serviço será gasto com a chamada “bandeirada”, considerando que a maioria das corridas possui 7,8km (item 1.3 do Termo de Referência e Decreto nº 37.189/GDF):

Serviço	Valor	% do preço total
Bandeirada	R\$5,24	19,07%
7,8 km (x R\$2,85)	R\$22,23	80,93%
Total	R\$27,47	100,00%

Veja, o que se pretende com a presente Impugnação, é demonstrar à APF que, **não sendo o serviço de táxi um monopólio** e, pelo contrário, havendo outras empresas absolutamente aptas a prestar o serviço pretendido, não pode persistir a restrição lançada no Edital, sob pena de frustração indevida de competitividade, o que acaba por ferir de morte um dos princípios basilares das contratações públicas.

<sup>5</sup> Processo Administrativo - Peça 1, página 223 – Contrato da AGU com cooperativa de Táxi.

Vale destacar, nesse ponto, que restringindo a contratação dos serviços, a vinculação do preço às tarifas elencadas no Decreto nº 37.189/2016 acaba por criar modulações de preços que não seriam observadas se houvesse ampla competição entre as empresas do setor, atribuindo critério de julgamento apenas e tão somente o valor do quilômetro rodado, por demanda, sem cobrança, por exemplo, de bandeiradas.

Ante o exposto, IMPUGNA-SE o disposto nos itens 1.1, 1.2 e 1.3 do Edital, e por arrastamento todas as disposições constantes do próprio e do Termo de Referência.

### **III.C – DA INCOMPATIBILIDADE DO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DISPENDIDO NA CONTRATAÇÃO**

Outro ponto de suma importância a se destacar é que, mantida a forma de contratação prevista nesse sistema, haverá uma queda brusca e abrupta da arrecadação tributária sobre os serviços de transporte prestados.

Isso assim se dá porque não há uma matriz econômica que infira claramente as obrigações tributárias de cada uma das partes contratadas. Acontece isso quando se está contratando o serviço de “agenciamento de táxis” sem, contudo, haver previsão sobre o valor despendido sobre este agenciamento.

Desta forma, subentende-se que o valor do agenciamento está embutido no preço do próprio serviço de transporte. Ora, se assim for, cria-se também um problema de gestão tributária, pois não se poderá aferir, ao fim e ao cabo, sobre qual valor incidirão individualmente as retenções de tributos na fonte, por exemplo.

Outro fator importante, é que não há previsão Editalícia sobre o controle, pela APF, de regularidade fiscal e tributária dos permissionários de táxi junto ao órgão fazendário competente.

Se ao fim do processo é o permissionário o responsável por prestar o serviço ao Poder Público, o mais prudente é recomendar a este que cadastrasse e homologasse a qualificação jurídica destes prestadores de serviço a fim de confirmar a sua regularidade fiscal, pois é vedado ao Poder Público contratar serviços de entidades e pessoas sem a dita qualificação.

Vale lembrar que não pode a APF repassar a terceiros a obrigação de fiscalizar a regularidade fiscal e tributária dos prestadores de serviço, pois não há amparo legal para esta espécie de delegação, como já decidido pelo STF.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> STF. Informativo nº 292

Ante o exposto, IMPUGNA-SE o disposto nos itens 1.1, 1.2 e 1.3 do Edital, e por arrastamento todas as disposições constantes do próprio e do Termo de Referência.

### III.D – DA INOBSERVÂNCIA DA IN-SLTI Nº 04 NO TOCANTE À SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE DO SISTEMA

Estando a execução do objeto da presente contratação subordinada à disponibilização de aplicativos de acesso remoto via internet, para diversas etapas da prestação dos serviços e de controle de gastos, a APF acaba por requerer a contratação, direta ou indireta, de solução de tecnologia que atenda especificamente seus anseios.

Assim procedendo, a APF deve submeter-se ao que disciplina a IN SLTI/MPOG nº 04/2014, principalmente no que tange à adequação da solução tecnológica aos casos de interrupção da prestação de serviços e aos *backups* para a sua regular continuidade<sup>7</sup>.

Vê-se, desse modo, que não há no Edital da licitação, nenhuma especificação quanto à problemática de eventual indisponibilidade momentânea ou duradoura, além do que está previsto como penalidade à contratada.

Em verdade, o que se conclui da análise do processo de contratação, é que a presente licitação foi totalmente formatada para atender empresas que já atuam neste tipo de negócio, qual seja, a intermediação de táxis com auxílio de soluções de tecnologia *mobile* e outras.

Não há, de mesma forma, nenhuma disposição sobre a solução de continuidade prevista em caso de pane total do programa de informática, ou ainda de fato comum nestes últimos meses, no âmbito do Distrito Federal, que é a paralisação dos serviços dos permissionários de táxi – principalmente no que tange aos seus pleitos em face da aprovação e regulamentação da Lei nº 5.691/2016 (Lei do Uber).

Não se pode, desta forma, colocar o serviço de transporte de servidores da administração pública em estado de refém de uma solução restritiva e que não contempla todos os cenários de uma imprescindível solução de continuidade.

<sup>7</sup> Art. 12. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

(...)

VII – Definição dos mecanismos para continuidade do fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação em eventual interrupção contratual; e

Vale destacar que o que está em voga numa contratação desta monta é o interesse público, a vantajosidade da contratação e a adequação da demanda da Administração Pública frente às ofertas de mercado.

Além de ferir os preceitos de falta de solução de continuidade para a ferramenta eletrônica, o Edital acaba por ferir, novamente, o princípio à ampla competitividade, pois, mais uma vez, restringe a participação na licitação àquelas empresas já estabelecidas neste nicho de mercado de agenciamento de táxis por meio de soluções tecnológicas, em detrimento de outras tantas empresas que podem prestar o mesmo serviço finalístico ao poder público, qual seja, o de transporte terrestre de pessoas – inclusive utilizando-se de soluções tecnológicas da mesma forma.

Ante o exposto, IMPUGNA-SE o disposto nos Itens 9.7 e 11 do Edital, e por arrastamento todas as demais disposições que façam remissão direta ou indireta, tanto no Edital quanto no Termo de Referência.

### **III.E – DA INOBSERVÂNCIA DA COMPETITIVIDADE TRAZIDA PELA Lei nº. 5.691, de 02 de agosto de 2016, GDF – REGULAMENTAÇÃO DO MODAL “STIP/DF”**

Consta do processo administrativo que deu azo à presente contratação, Parecer Jurídico da lavra da douta procuradoria Jurídica junto ao MPOG, no sentido de, analisando a conveniência e oportunidade, adaptar ou ampliar o objeto da contratação ao modal trazido ao ordenamento jurídico pela Lei Distrital nº 5.691/2016.

Conhecida como a “Lei do Uber”, trata de um anseio da sociedade para se criar meios competitivos para alternativas ao transporte público e privado de passageiros, tais como linhas regulares de ônibus e táxis.

Isso porque, a experiência prática observada pelos consumidores em geral concluiu que os serviços de táxi são mais caros em relação aos serviços de transporte privado, tais como o fornecido pelo aplicativo “Uber”.

Há notícias em jornais de grande circulação, que dão conta que a tarifa média do “Uber” é até 40% mais barata que a praticada pelos táxis convencionais, o que atraiu sobremaneira a utilização deste tipo de transporte por grande parte dos usuários.

Vale destacar ainda, que tão importante quanto o preço do serviço, o consumidor tem buscado alternativa **com maior qualidade e disponibilidade** do que o serviço de táxi.

São inúmeros os achados na imprensa que dão conta de que a frota atual de táxis no Distrito Federal está totalmente defasada em relação à demanda, visto que há anos não há ampliação do número de permissões.

É possível identificar tais problemas de forma mais latente, em períodos de grandes eventos em Brasília – mas não só.<sup>8</sup> Diariamente, o consumidor que necessita dos serviços de táxi, principalmente nas primeiras horas da manhã, com frequência necessita esperar até 40 (quarenta) minutos para ser atendido, mesmo nos casos onde realizou reserva antecipada do serviço.<sup>9101112</sup>

Por estas e outras que o advento da Lei nº 5.691 veio para atrair meios alternativos e regulamentados de transporte, pois é público e notório a ausência de qualidade dos serviços de táxi no Distrito Federal.

Entretanto, a Administração optou por não abranger este tipo de serviço no rol de potenciais licitantes, ainda que alertada pelo Parecer da douta procuradoria, de que restringir o alcance do objeto da contratação atual poderia ensejar restrição à competitividade – o que restou claro.

Ocorre que a Administração parecer ter se baseado no fato de que a Lei Distrital ainda aguarda regulamentação, que se dará por meio de Decreto do Poder Executivo, para que então possa entender-se como regular a prestação de serviços.

Nada obstante, não merece prosperar a dita tese. A uma, porque como bem ressaltado pelo Parecer Jurídico (peça 89), a legislação distrital é de eficácia imediata e, assim, significa que a regulamentação pendente não tem o condão de trazer qualquer tipo de inadequação ao serviço proposto no âmbito desta contratação.

Ademais, ainda que regulamentado o serviço com as possíveis práticas a serem implantadas pelo poder público distrital, estas poderiam facilmente ser aplicadas pelas empresas do setor, ampliando a competitividade e, como resultado, trazendo preços mais baixos ao serviço buscado pela Administração.

Nesse caso, a melhor técnica conduziria a, no mínimo, aguardar a sobredita regulamentação que, como dito pelo próprio Subsecretário de Mobilidade Urbana, está em vias de ser aprovada, num período aproximado de noventa dias.

<sup>8</sup> <http://campus.fac.unb.br/arquivo/campus12014/cidade/item/3354-frota-de-t%C3%A1xis-em-bras%C3%ADlia-%C3%A9-insuficiente> (acessado em 12/09/2016)

<sup>9</sup> <http://www.jornaldebrasil.com.br/cidades/df-tem-34-mil-taxis-numero-insuficiente-para-usuarios-que-reclamam/> (acessado em 12/09/2016)

<sup>10</sup> <http://noticias.band.uol.com.br/cidades/noticia/100000660949/df-nao-possui-taxis-adaptados-para-cadeirante.html> (acessado em 12/09/2016)

<sup>11</sup> <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2011/12/brasil- sofre-com-falta-de-taxis.html> (acessado em 12/09/2016)

<sup>12</sup> [https://www.manaonline.com/artigos\\_klauber\\_lista.asp?id=892](https://www.manaonline.com/artigos_klauber_lista.asp?id=892) (acessado em 12/09/2016)

Ora, não há razoabilidade para a restrição a este tipo de competição entre os setores da economia, privilegiando desarrazoadamente o serviço de táxi em detrimento dos demais, ainda mais num cenário em que se mostra razoável aguardar-se o prazo estipulado pelo Poder Executivo Distrital para a regulamentação da referida lei.

**Trata-se, ao fim e ao cabo, da possibilidade concreta da Administração Pública economizar, em linhas gerais, até 40% do total estimado na contratação, o que, por si só, justificaria aguardar a regulamentação do STIP/DF para então modular-se novamente os estudos a fim de garantir ampla e irrestrita competição a todas as empresas no mercado.**

Por fim, merece destaque o fato de que a opinião do Subsecretário e sua equipe, sobre o atual estágio do STIP/DF, não tem o condão de afastar a eficácia e vigência imediata da lei nº 5.691/2016, muito menos interferir no processo decisório deste órgão público federal.

Ante o exposto, IMPUGNA-SE o disposto nos itens 1.1, 1.2 e 1.3 do Edital, e por arrastamento todas as disposições constantes do próprio e do Termo de Referência.

### **III.F – DA DISTORÇÃO DE VALORES ENTRE PROPOSTA E EXECUÇÃO DE SERVIÇOS E DA FRAGILIDADE DO CONTROLE DE GASTOS PELA AUSÊNCIA DE SISTEMA DE TELEMETRIA**

A contratação pretendida pelo poder público faz referência ao pagamento por serviço prestado por táxi, mediante desconto sobre o valor da tarifa fixada pelo Poder Público e, finalmente, aduz que o controle destes gastos será feito a partir do valor demonstrado no taxímetro.

Ocorre que, diferentemente do que aduz todo o processo, em que pese a contratação levar em conta apenas o quilômetro rodado para fins de parametrizar o valor da corrida (e da proposta), é cediço que o taxímetro agrega ao quilômetro rodado outras tarifas, como a “hora parada” e o “arredondamento” em caso de percurso fracionado.<sup>13</sup>

É dizer que, ao fim e ao cabo, o valor real e final da contratação será muito maior do que o estimado e ofertado na proposta de preços, havendo incalculável elevação sobre valor proposto e o valor cobrado para a mesma quilometragem, a depender de fatores como tempo e arredondamento, que deveriam ter sido computados nos estudos em comento, principalmente para fins de orçamento do processo de contratação.

---

<sup>13</sup> Vide art. 3º do Decreto Distrital nº 37.189/2016.

Aliás, vale destacar que esta situação já foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União, nos autos do TC nº 003.940/2011-0, o qual foi deliberado o seguinte:

9.4.1. recomendar ao COB, em homenagem ao princípio da economicidade, que, por ocasião da elaboração do edital para contratação dos serviços de “transporte de pessoas e respectivos pertences com a utilização de veículos credenciados como táxi”, **utilize como critério de seleção da proposta mais vantajosa o maior percentual de desconto sobre o valor apontado no taxímetro ou tabela de destino, tendo em vista que a Secretaria Municipal de Transportes do Rio de Janeiro determina tão somente o valor máximo (tarifa) de tais serviços;**<sup>14</sup> (grifamos)

De outra banda, vale frisar que para os fins almejados pela Administração Pública neste processo de contratação, considerando os adicionais à tarifa de táxi, é inviável a confirmação manual pelo valor constante no taxímetro.

O mais correto seria aplicar, a este tipo de contratação – frise-se, por quilômetro rodado – controle de percurso por telemetria, com utilização de sistema guiado por *GPS – Global Positioning System* que aliás, já é utilizado pela ampla maioria de empresas de locação de veículos e de transporte de pessoal.

Ademais, com este tipo de serviço, seria possível verificar eventuais abusos na prestação de serviços, tais como desvios para rota maiores, a fim de evitar fraudes e locupletamento ilícito do prestador de serviços.

Ante todo o exposto, IMPUGNA-SE o item 7.6 e seguintes do Edital e, por arrastamento, todas as implicações constantes do Termo de Referência.

### **III.G – DO INDEVIDO FRACIONAMENTO DO OBJETO – TRANSPORTE DE PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS E CARGOS DE ALTO ESCALÃO**

A presente contratação visa o transporte de pessoas restritivamente meio de serviço de táxi, e acaba por desconsiderar o fato de que permanecerá para a Administração Pública o ônus da contratação de serviços de transporte de servidores de alto escalão e de pessoas portadores de necessidades especiais.

Ora, mais uma vez se mostra prejudicial a restrição aos serviços de transporte exclusivamente por táxi, uma vez que se comparado a um cenário em que

<sup>14</sup> TCU. TC nº 003.940/2011-0. Rel. Min. Ana Arraes

não houvesse tal restrição, poderia ser licitado o objeto integral das necessidades de transporte terrestre de pessoa, haja vista que seria necessário apenas que o servidor responsável pela solicitação do serviço indicasse o tipo de veículo para a missão.

Desta forma, não há economia com a contratação fracionada, como se apresenta, pois há formas mais eficazes de controlar as despesas se o objetivo for realizar a concentração de contratações de serviço de transporte – que só se justificaria num cenário onde se reunisse a totalidade de serviços em uma só contratação – que não é o caso dos autos.

Nesse sentido, vale destacar as seguintes decisões do TCU:

Evite a prática do fracionamento de licitações, mantendo-se a modalidade pertinente ao valor global do objeto licitado, em consonância com o art. 23, § 5º da retrocitada Lei.

Acórdão 76/2002 Segunda Câmara

Planeje as compras de modo a evitar a realização de despesas que possam caracterizar fracionamento, tendo em vista o disposto no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

Acórdão 165/2001 Plenário

Ante o exposto, IMPUGNA-SE o disposto nos itens 1.1, 1.2 e 1.3 do Edital, e por arrastamento todas as disposições constantes do próprio e do Termo de Referência.

#### IV – DA CONCLUSÃO

Em conclusão, restou demonstrado que o sistema de registro de preços buscado pela Administração Pública por intermédio desta contratação está eivado de vício de ilegalidade, na medida em que cria restrição à competitividade ao delimitar a prestação dos serviços apenas aos táxis.

É cediço, também, que não se sustenta a alegada vantajosidade da contratação, pois os modelos de contratos comparados (locação de veículo x táxi) possuem características totalmente diferentes entre si, inclusive e principalmente pois são impostas pela própria administração pública.

É dizer, o ente privado só presta aquele serviço que lhe é requerido, e não tem competência para dizer ao Poder Público qual a melhor forma de contratação e, nesse caso, não consta dos autos qualquer impeditivo a que outras empresas de transporte terrestre possam prestar os serviços por

demanda, por quilômetro rodado, e com controle de custos por meio de solução tecnológica.

Há, ainda, uma completa lacuna no que tange à fiscalização tributária das contratações, pois não se delimitou a responsabilidade sobre o preço dos serviços de agenciamento e da efetiva prestação de serviços de táxi, o que acaba por macular o processo em relação à responsabilidade da fiscalização de regularidade tributária das pessoas contratadas pela Administração Pública. Ainda, impera observar que o processo, no atual cenário, acaba por delegar, ilicitamente, a função fiscalizatória do Estado.

Nada obstante, vale destaque o fato de que a não observância do meio de transporte introduzido por força da Lei nº 5.691 (STIP/DF), que é flagrante concorrente dos serviços de táxis, também acaba por frustrar a competitividade do certame, ainda mais em um cenário que aponta a uma redução de até 40% no preço dos serviços objeto do presente pregão.

A administração diligente e preocupada com a redução de custos do governo deveria, por observância ao princípio da cautela, pelo menos aguardar a regulamentação do serviço, se é que entende ser isso obstáculo à contratação de tais prestadores de serviço.

Impera observar, também, que restou demonstrado que a forma de apuração dos serviços executados (por meio do valor constante do taxímetro) gera flagrante distorção em relação ao valor constante da proposta, pois é fato que o taxímetro inclui no valor da quilometragem outras tarifas, como a hora parada e o arredondamento, que elevam sobremaneira os custos estimados e demandam, sem sombra de dúvidas, um estudo melhor em comparação a outras formas de transporte terrestre de passageiros.

Por fim, mas não menos importante, resta demonstrado que restrição do objeto à contratação de táxis acaba por fracionar indevidamente o serviço de transporte terrestre de pessoal, pois a Administração ainda continuará demandando serviço de transporte de pessoal para os casos, por exemplo, de serviços ao alto escalão e a portadores de necessidades especiais.

Resta provado que, não havendo a odiosa restrição, o serviço de transporte de pessoas poderia, como bem pode, ser objeto de uma única contratação, atendendo assim a todas as necessidades da Administração, desde o serviço simples idêntico ao táxi, até o serviço destinado a carros executivos, vans, micro-ônibus, veículos adaptados, etc.

## **V – DOS REQUERIMENTOS**

Ante todo o exposto, requer de V. Senhoria:

- a) O conhecimento, processamento e julgamento da presente Impugnação ao Edital, para que no mérito, seja retirada a expressão “**por meio de táxi**”, do item 1.1 do Edital e, por arrastamento, sejam realizadas todas as adaptações necessárias no Edital (em especial os itens 1.2, 1.3, 7.6 e seguintes, 9.7 e seguintes, 11 e seguintes), Termo de Referência, Anexos e Contrato, sob pena de inferir-se em indevida e ilegal restrição à competitividade;
- b) Nos termos do Edital, seja suspensa a realização da sessão pública prevista no preâmbulo, até que sejam respondidas as impugnações e eventuais recursos protocolizados por qualquer cidadão;
- c) Não sendo deferida a Impugnação, seja aberto prazo para recurso à autoridade competente, nos termos da Lei.

Nestes termos, pede e espera deferimento.

Brasília, 13 de setembro de 2016.

*Regiane Soares da Silva*  
REGIANE SOARES DA SILVA

RG: 2048737 SSP/DF - CPF: 711.817.091-72

Procuradora

**VIP SERVICE CLUB LOCADORA E SERVICOS LTDA**  
**CNPJ 02.605.452/0001-22**