



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**  
**Secretaria de Gestão**  
**Central de Compras**

**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DA VIP SERVICE CLUB LOCADORA E SERVIÇOS LTDA.**

**1 DAS PRELIMINARES**

**1.1 Do instrumento interposto**

1.1.1 Trata-se de instrumento impugnatório apresentado em 12 de setembro de 2016, pela empresa VIP SERVICE CLUB LOCADORA E SERVIÇOS LTDA., contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 03/2016– UASG 201057.

**1.2 Da tempestividade**

1.2.1 O art. 18 do Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão na sua forma eletrônica, dispõe que até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão.

1.2.2 Dessa forma, dado que a publicação do Edital ocorreu em 02 de setembro de 2016 e, tendo como data final de entrega das propostas o dia 15 de setembro de 2016, a data limite para impugnação será até 13 de setembro de 2016.

1.2.2.1 Logo, tem-se que a impugnação é tempestiva, pelo que se passa à análise de suas alegações.

**2 DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO**

2.1 A VIP SERVICE alega, em resumo, restrição da competição, ausência de vantajosidade na contratação, incompatibilidade do tratamento tributário, inobservância da IN SLTI nº 4/2014, inobservância da lei nº 5.691/2016, do GDF e a competitividade propiciada, distorção de valores ente proposta e execução de serviços e fragilidade do controle de gastos pela ausência da telemetria e fracionamento indevido do objeto.

2.1 Requer o conhecimento e julgamento da impugnação para, no mérito dar provimento, e conceder a retirada da expressão “POR MEIO DE TÁXI” do item 1.1 do edital, adequando o edital, especialmente nos itens 1.2, 1.3, 7.6 e ss., e 9.7 e ss., 11 e ss, Termo de Referência, Anexos e Contrato, bem como seja suspensa a realização da sessão pública até que sejam respondidas as impugnações e eventuais recursos protocolizados Termo de Referência e não sendo deferida a impugnação, seja aberto prazo para recurso à autoridade competente, nos termos da Lei.

**3 DA ANÁLISE DO MÉRITO**

### 3.1 DA SUPOSTA ILEGALIDADE DA RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO

3.1.1 Alega que a restrição da prestação dos serviços de transporte apenas por meio de táxi inviabiliza o caráter competitivo da contratação pública e fere os preceitos do art. 37 da CF/1988 e do art. 3º da Lei nº 8.666/1993; que o Estado Brasileiro não conferiu monopólio ao serviço de táxi para transporte terrestre de passageiros; que o transporte apenas por táxi golpeia os princípios da isonomia, competitividade e da proposta mais vantajosa à Administração e impede “injustificadamente” 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”.

3.1.2 Em defesa das mencionadas alegações, traz citação doutrinária e trecho de decisão judicial.

3.1.3 A análise das alegações demonstrará a legalidade do edital, especialmente da definição de agenciamento de serviços de táxi e sua motivação.

3.1.4 Em relação à não existência de monopólio concedido aos táxis para o transporte terrestre de pessoas, notório, esclarece-se que também o edital em questão não pretende e nem terá como consequência a criação de qualquer monopólio.

3.1.5 As empresas que ofertam transporte terrestre de pessoas por outros meios, tais como locação de veículos de qualquer porte, continuarão a fazê-lo, podendo prestar tais serviços, inclusive, ao poder público, quando e caso se mostrarem a melhor opção.

3.1.6 Oportuno, inclusive, informar que a revisão do modelo de contratação de serviços de transporte não se exaurirá na contratação e agenciamento de táxi, havendo novas e futuras etapas de estudos que contemplarão, inclusive, a possibilidade de contratação de vans, micro-ônibus, ônibus e o atendimento à necessidade de transporte de representação (alto escalão), que foram comentados pela impugnante em itens mais à frente de sua peça de impugnação.

3.1.7 No que diz respeito à isonomia, cumpre lembrar que tal princípio determina o tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, na medida de suas desigualdades.

3.1.8 A impugnante reconhece as diferenças entre os que prestam serviços de transporte por meio de táxi e os que prestam por meio de locação, conforme se transcreve:

“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 dos serviços de táxi, que é serviço por demanda, sem motorista e sem reembolso de combustível. (destaques nossos)

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 (sic) 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.**” (transcrição da página 7 da peça de impugnação); (destaque do original); e

“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 impostos pela própria administração pública” (transcrição da conclusão da peça de impugnação) (destaque nosso)



3.1.9 Nada de incorreto ou ilegal em a Administração fazer escolha entre as formas de atendimento de suas necessidades ofertadas no mercado. Mas, não poderia tratar de forma desigual os que se inserem como fornecedores de um mesmo modal de prestação de serviços.

3.1.9.1 Neste ponto, a impugnante não encontra, nem alega qualquer quebra de tratamento igual, porque não há.

3.1.9.2 Os possíveis prestadores de serviços de agenciamento de transporte por táxi poderão competir com tratamento isonômico.

3.1.10 Como se verá no curso da presente resposta, são exatamente as características diferenciadoras dos serviços prestados por táxi em relação aos prestados por veículos locados que influenciaram a escolha do modal com exclusividade para táxi e, sim, principalmente, porque além de os táxis atenderem plenamente as necessidades da Administração Pública Federal – APF, o novo modelo propiciará considerável redução nos custos com transporte.

3.1.11 Já quanto à competitividade, em decorrência da isonomia de tratamento concedida pelo edital e anexos aos que são potenciais fornecedores dos serviços descritos no instrumento convocatório, pode-se afirmar que não sofreu qualquer restrição.

3.1.12 Também em decorrência, o ambiente propício à oferta de proposta vantajosa à APF está caracterizado e favorecida, ainda, pelo fato de que será realizado pregão na forma eletrônica.

3.1.13 Cumpre fazer destaque à redação do penúltimo parágrafo da peça impugnatória, no que se refere a afirmar que a restrição feita para o transporte ser realizado por via de táxi, “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 agenciamento taxistas, prestando diretamente o serviço de forma híbrida”.

3.1.14 Primeiro, contestamos porque empresas que agenciem táxis poderão participar do certame.

3.1.15 Contestamos, ainda, que se tenha criado qualquer condição “injustificadamente”.

3.1.16 A opção pelos serviços de táxi teve motivações, assim como as contratações de serviços de locação de veículos foram motivadas e afastaram a participação de quem prestasse serviço de transporte terrestre por táxi.

3.1.17 A elaboração do Edital em ataque e de seus anexos foi precedida de estudos detalhados e amplos, tanto por consultoria contratada como pela Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, registrados na Instrução Processual (SEI nº05110.0003849/2016-87):

- Relatórios Etapas 02; 03 e 04 da consultoria da FIA – Fundação Instituto de Administração;

- Relatório Inteligência Interna e Externa - elaborado pela CENTRAL;

- Relatório Estratégia de Aquisição e Contratação – elaborado pela CENTRAL.

3.1.17.1 Para a demonstração de que o mercado e as ofertas de soluções existentes, inclusive quanto à utilização de solução tecnológica para a gestão das demandas, fornecimento de solução integrada (solução tecnológica, veículo, motorista e combustível), que subsidiaram as motivações da escolha do transporte ser executado por táxi constam dos estudos e faremos breves transcrições, considerado o exíguo prazo legal para a resposta à impugnação, contudo reforçando que o processo público e disponível par vistas e cópia, mais para ficar comprovado que se estudou as possibilidades e que as locadoras ainda não estão prontas para atender de forma plena a necessidade da APF:

3.1.17.2 Quanto aos estudos realizados pela consultoria contratada, transcreve-se do Relatório Estratégia de Aquisição e Contratação:

Realizou-se um balanço sobre o atual cenário atual relativo a transporte no governo federal, com apresentação de informações, que buscam elucidar pontos ainda não conhecidos e, prospectou-se alguns cenários de atuação presentes e em que a consultoria indica caminhos para a APF.

Realizou-se um balanço sobre o atual cenário atual relativo a transporte no governo federal, com apresentação de informações, que buscam elucidar pontos ainda não conhecidos e, prospectou-se alguns cenários de atuação presentes e em que a consultoria indica caminhos para a APF.

A consultoria indicou ainda nesses estudos estratégicos um potencial de economia de até 54% nos gastos com transporte de pessoas a serviço, no âmbito do Distrito Federal. Considerando, ainda, o contexto diagnosticado da baixa quilometragem dos veículos utilizados, baixa quilometragem média dos deslocamentos e do uso relevante da frota para o transporte de documentos, os estudos apontaram dentre outras iniciativas, para a *“contratação de serviços de táxi, por meio de um fornecedor que disponibilize sistema eletrônico para localização e contratação da viagem, emissão de recibo com dados da viagem e faturamento corporativo, e emissão de relatórios gerenciais;”*<sup>1</sup>

O problema central é resultante da adoção majoritária de modelo de frota dedicada ou exclusiva com gestão descentralizada e da operação ocorrer com níveis de controle manuais. Utilizam-se veículos adquiridos ou locados continuamente e motoristas próprios ou terceirizados à disposição, o que encarece o custo operacional. Predominantemente, o dimensionamento é feito para o atendimento pleno da demanda (ou seja, o pico) de cada órgão, gerando assim ociosidade fora dos horários ou dias de pico das solicitações. Esta ociosidade conduz à elevação do custo médio do quilômetro rodado.

Como consequência dos modelos adotados atualmente pela APF, o custo da rodagem foi um dos pontos a serem enfrentados. Para o modelo de frota própria e frota locada, a consultoria estimou que os preços pagos pelo km rodado seriam de R\$ 4,79 (quatro reais e setenta e nove centavos) e de R\$ 4,52 (quatro reais e cinquenta e dois centavos), respectivamente, entretanto, considerando que se trata de rodagem total, pode-se estimar o dobro para o km útil (com passageiro), o que resultaria em R\$ 9,58 (nove reais e cinquenta e oito centavos) e R\$ 9,04 (nove reais e quatro centavos). Por outro lado, no caso de utilização de táxi, o custo médio equivalente sairia a R\$ 3,88 (três reais e oitenta e oito centavos). Assim, como solução para os problemas apontados, os estudos indicaram o seguinte:

- a) *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.*
- b) *Objetivo – Reduzir os recursos necessários para a execução dos serviços de transporte, permitindo a APF direcionar os recursos a outras atividades com prioridade mais elevada.*<sup>2</sup>





Como solução apontada para o problema, os estudos indicaram:

- a) *Solução – Desenvolver e implantar modelo centralizado de aquisição, contratação e operação de transporte terrestre de servidores em serviço sustentado em boas práticas de gestão.*
- b) *Objetivo – Buscar através da centralização das atividades de transporte terrestre de servidores em serviço melhores níveis de eficiência na utilização dos recursos e eficácia na prestação dos serviços.*<sup>4</sup>

## Relatório Inteligência Interna e Externa

### *4 Inteligência Externa*

*Uma das etapas a serem realizadas no Projeto de Solução de Mobilidade do Governo Federal é o benchmarking, que dentro da estratégia de contratação adotada pela CENTRAL, apresenta a visão que o mercado tem de soluções para o objeto a ser contratado.*

*(...)*

*Além da melhoria do desempenho, o benchmarking possibilita à organização que o promove entender sua posição relativa diante do mercado, ganhar vantagem estratégica e aumentar o conhecimento organizacional, pois permite a construção de novas ideias e facilita o compartilhamento desse conhecimento.*

*(...)*

### *4.3 METODOLOGIA DE ENTREVISTAS DE INTELIGÊNCIA EXTERNA*

*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.*

*Foram feitas entrevistas entre janeiro e março de 2016 com players de diversas áreas de atuação, todas ligadas ao transporte, tais como cooperativas de táxi, locadoras de veículos, gestores de frotas, entre outras empresas.*

3.1.17.2.1 Em sequência ao item 4.3 do Relatório, seguem as empresas e outras organizações com as quais se fez benchmarking, inclusive locadoras de veículos e as informações colhidas junto aos *players*.

3.1.17.2.2 Foram ouvidas a respeito da prestação de serviços e transporte terrestre, mediante explanação e esclarecimentos acerca da necessidade da APF: Wappa, OI, Locamoto Express, Coopertran, 99Táxis, Localiza, Júlio Simões Logística – JSL, unidas Rent a Car, LeasePlan, Ouro Verde, Prefeitura Municipal de São Paulo – Secretaria de Finanças, Itaú, Shalom, Secretaria de Mobilidade Urbana – Governo do Distrito Federal, SESC Rio de Janeiro.

3.1.17.2.3 Seguem os pontos mais relevantes das informações colhidas com locadoras de veículos, para esclarecer que não havia dentre essas alguma que conseguiria prestar os serviços da forma pretendida pela APF:

Coopertran – todos os veículos trabalham com franquia e em exclusividade ao cliente. Pensam em futuramente efetuar compartilhamento. Está em curso a implantação de um sistema, que exigirá equipamento de rastreamento instalado nos veículos e prestará informações de rota, estilo de condução do veículo, localização etc. A solicitação do serviço será via web. Não havendo a possibilidade de solicitação via smartphone ou central telefônica. A solicitação passa por um gestor de transporte para aprovação (Coopertran), que encaminha para sua central e o motorista recebe SMS com a solicitação da corrida, aceita ou não a corrida e se desloca para a origem. O outro modelo chamam de fila e neste o usuário solicita a corrida por telefone (da contratante) e o motorista é chamado em voz alta ou por megafone. Coopertran ainda não testou a solução tecnológica em empresas



(clientes) e está iniciando testes na CSN de Congonhas/MG. Solução ainda está em desenvolvimento e várias funcionalidades já ofertadas por outras empresas ainda não foram incorporadas. Solução exige muita intervenção manual.

Localiza – “Sobre o serviço em questão, a representante da Localiza observou que já existe esse tipo de serviço na modalidade táxi, pois há a contratação da quilometragem com todos os custos envolvidos (motorista, combustível, manutenção, peças, seguros) já embutidos na tarifa. A Localiza não possui esse know-how e afirmou que esse nicho de mercado ainda não é atendido pela empresa.(...) A Localiza tem como estratégia a não disponibilização de motoristas da empresa, visando assim evitar custos trabalhistas. (...) O serviço de gestão de frota é mais personalizado conforme o perfil e a demanda do cliente, sendo que a Localiza oferece a compra dos veículos e a gestão da frota, inclusive com disponibilização de colaborador presente na sede para atender eventuais dificuldades na prestação do serviço.

Portanto, o serviço inclui a aquisição dos veículos, a gestão de garagem da contratante, mas não o combustível, a manutenção e outros serviços acessórios. (...)Como pontos interessantes para o desenvolvimento de modelo de mobilidade para APF, destaca-se o seguinte:

- a) Há tarifa autorizada para a locação de 10 horas;
- b) A empresa pode prover uma flexibilidade sazonal, ou seja, cortes em determinados períodos do ano;
- c) O objetivo social da empresa não permite viabilizar o serviço por corridas;
- d) Pela política da Localiza, o veículo teria que ficar em base fixada pelo contratante;
- e) Apontou-se o consórcio como risco, posto que a empresa é de capital aberto e há problemas de consorciar-se com empresas que podem apresentar risco.
- f) Não há visão de contratação juntamente com motoristas e combustíveis.

Sobre o modelo apresentado pela APF, a empresa acredita ter grande potencial em termos de eficiência e eficácia, entretanto, no atual momento, não faz parte de seu core business.”

JSL – “Observou-se que a nova demanda baseada em atendimento e qualidade de atendimento seria pautada em tecnologia, características técnicas e tempo, com precificação a ser estudada entre chamada ou quilômetro rodado. (...)Sobre os pontos apontados no modelo a ser lançado pela CENTRAL, relatou o seguinte:

- a) Eliminação de frota própria: não há dúvidas sobre a vantajosidade para a administração;
- b) Centralização da operação: não há dúvidas sobre o ganho de produtividade;
- c) Utilizar os meios de informação mais evoluídos: aprovado;
- d) Utilização de táxi: ponto de preocupação, posto que não há como equiparar as propostas, entretanto a utilização de um “mix” pode ser uma forma de equiparar ou equacionar o problema, entretanto deve ser muito bem calculado, posto que devem haver parâmetros claros para a precificação e a comparação de propostas comerciais;
- e) Para precificação e atendimento do edital:
  - a. Bases históricas e picos de atendimento;
  - b. Dimensionar o “mix” de partida;
  - c. A empresa deve comprovar a frota;

Apontou-se os problemas do uso de cooperativas, como a preferência do cooperado para os serviços mais lucrativos ou menos trabalhosos.

Como sugestão, o empresário entende que não há como fugir de fazer contar no edital a quantidade de veículos.”





Unidas Rent a Car – “Ainda, relatou-se o desenvolvimento do atual projeto sobre a mobilidade dos servidores no DF que tem como parâmetros: a automatização dos serviços, a gestão centralizada, o atendimento por meio de aplicativo mobile e web. (...)A empresa esclareceu que a saída da posição de gestor de frota para demandante pode gerar uma boa economia para a APF, posto que as empresas contam com o know-how da gestão. O representante informou que a Unidas trabalha da seguinte forma: a) Rent a Car (RAC) com veículos que são utilizados por 25 a 30 mil km para depois serem vendidos no negócio de seminovos; b) a terceirização de frotas depende do encaixe do cliente, exemplo: 300 carros 1.0, 500 carros 2.0. Ressaltou que os principais players do mercado como Localiza, Unidas, Movida, não fornecem motoristas. (...)Foi demonstrada incerteza por parte da empresa quanto à possibilidade da cobrança pelo quilometro cheio do serviço, sendo necessário informações sobre o perfil das necessidades para a avaliação da capacidade ou não desse tipo de cobrança. As informações sobre o perfil que seriam necessárias são basicamente o levantamento de rotas típicas e a quilometragem percorrida.

LeasePlan – “Hoje estamos desenvolvendo um projeto sobre a mobilidade dos servidores DF que tem como parâmetros: a automatização dos serviços, a gestão centralizada, o atendimento por meio de aplicativo mobile e website. (...) A Leaseplan não opera com mão-de-obra própria para condução de veículos. A empresa possui um regulamento na Matriz, na Holanda, que não permite a contratação com governos. O serviço conta com um aplicativo móvel e website para atendimento das demandas. A gestão da frota inclui a gerência de combustível, com monitoramento e telemetria.”

Ouro verde – “A Ouro Verde, depois de apresentar suas propostas entendeu que ainda não seria seu escopo o fornecimento de mão-de-obra e veículos locados conjuntamente, entretanto, não descartou a possibilidade de se consorciar a empresas de fornecimento de mão-de-obra. O sistema empregado pela empresa está mais focado no controle, dirigibilidade e rastreamento da frota para fins de economia de combustíveis, seguros, entre outras despesas associadas.”

3.1.17.3 Importante transcrever a conclusão do mencionado documento, acerca do benchmarking:

“O benchmarking realizado com as empresas supracitadas demonstra que o modelo nas condições inicialmente colocadas não encontra correspondente direto para o fornecimento, entretanto, há algumas considerações importantes sobre situações a serem atentadas: Não há exemplos de utilização conjunta dos modais táxi e veículos locados nas empresas pesquisadas (mesmo contrato).

- Os grandes players do mercado não sinalizam para uma plataforma única em que se englobaria táxi e outros modais.
- Para demandas de larga escala, os maiores players de locação (Localiza, JSL, Ouro Verde, Unidas Rent a Car) oferecem 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.
- Os maiores players de aplicativos gerenciadores de táxi não oferecem outros modais em uma mesma plataforma e apresentam dificuldades em precificar por quilômetro rodado, sendo a praticada a cobrança da bandeirada + valor de taxímetro.



- *Licitações para contratação do modal táxi com o aplicativo vêm ganhando espaço em outras esferas de governo (ex. Prefeitura de São Paulo).*
- *Não identificou-se exemplos de modelos híbridos.”*

3.1.18 No que diz respeito à lição de Marçal Justen mencionada pela impugnante, de se destacar que o edital em ataque não faz “discriminação desvinculada do objeto”.

3.1.18.1 Todas as exigências são correlacionadas e proporcionais ao objeto e a garantia mínima de qualidade da prestação, já esclarecida a questão do táxi, acrescentando-se o necessário suporte de solução tecnológica ao agenciamento, para imprimir celeridade, condições de boa gestão das demandas, guarda de informações, geração de relatórios gerenciais, automação das solicitações, acompanhamento e confirmações de corridas, atestes, faturamento e conciliação de dados, de tal forma a possibilitar à contratante melhor controle e facilidades para a fiscalização dos serviços presados pela contratada.

3.1.19 Mais adiante, ainda questionamento do modelo adotado pela APF para a terceirização de serviços de agenciamento de transporte, afirma inexistir vantagem ao erário e que empresas mais qualificadas do transporte de passageiros poderia, cumprir o objeto.

3.1.19.1 Observa-se que nada demonstra, sendo as alegações vazias, desprovidas de demonstração. O estudo do mercado, acima comentado, comprova que não houve opção desmotivada de afastamento de qualquer empresa ou segmento e o que a Administração precisa é plenamente possível de agenciadoras prestarem por meio de táxi.

3.1.19.2 Quando se trata de orçamento público, cumpre ressaltar que o dever de eficiência exige não se contratar mais do que o necessário.

3.1.19.3 Quanto aos custos, está comprovado nos autos que se trata da forma atualmente possível que é a mais vantajosa dentre as demais, tanto no atendimento pleno das necessidades quanto no custo, ainda que comparado com modais que não atendem todas as especificações dos serviços.

3.1.19.4 Especificamente quanto à locação de veículos, observe-se que é o modal atualmente mais utilizado na APF, ainda que com algumas desvantagens, como o menor controle e mais difícil fiscalização, a necessidade de contratar os veículos pelo pico (o benchmarking mostrou haver resistência na contratação por demanda), o que expõe ao pagamento também pelo atendimento pleno, ainda que haja horários com ociosidade dos veículos contratados, a prática, em regra, de franquia, a ocupação de espaços nos diversos endereços de órgãos e entidades com garagens e centrais de atendimento das contratadas etc.

3.1.19.5 Sendo modal há muito contratado pela APF, tem-se domínio de seus custos de operação e de aquisição.

3.1.19.6 Portanto, considerando o levantamento realizado dos quantitativos das demandas de viagens terrestres dos órgãos no DF, a serviço, a horo-sazonalidade do uso dos veículos, os percursos mais realizados e suas distâncias (quilometragem média); tendo-se conhecimento dos custos da locação e, também, dos da frota própria (incluindo condutores, manutenção, combustível, documentação, lavagem) e o tabelamento dos preços máximos da prestação de serviços por táxi, a CENTRAL contou com os subsídios necessários para a comparação de preços e avaliação da vantajosidade econômica.

3.1.19.7 Isto sem falar de custos da imobilização (frota própria), quantidade de servidores dedicados à fiscalização das contratadas, ocupação de espaços que poderão ser redestinados.

3.1.19.8 Não se olvide, ainda, que se verificou a vantagem financeira, utilizando dados para cálculo do custo por km rodado em cada modal pesquisado e, de pronto, sem considerar qual seria a dimensão da competição, o preço do Km (contadas bandeiras, hora parada e quilômetro rodado), de pronto, propiciaria grande economia de recursos públicos.



3.1.19.9 Mas, de qualquer forma, a impugnante não trouxe à impugnação dados demonstrativos de baixa competição. Mais uma vez, alegação de total inépcia.

3.1.19.10 E mais, a decisão administrativa não pode se pautar prioritariamente na quantidade, no potencial universo de fornecedores a participarem de certame, abrindo mão do interesse público caracterizado pela contratação mais adequada aos seus interesses (melhor e mais pleno atendimento às necessidades dos serviços, desoneração de seus servidores em atividades alheias à finalidade da Administração e menor custo).

3.1.20 A ementa de decisão judicial transcrita na página 6 da impugnação trata de caso concreto, em que se exigiu na qualificação técnica (capacidade técnica operativa comprovada por experiência anterior) condições superiores às mínimas para a segurança de que haverá qualidade na prestação.

3.1.20.1 No caso, ainda que sem qualquer complexidade na prestação de serviços a contratar, a ANTT exigia que se comprovasse o patamar de 50% do quantitativo do objeto como experiência em transporte público. Restou comprovado que a comprovação do transporte por fretamento e não para transporte público seria o bastante para comprovar que a licitante teria condições de prestar os serviços.

3.1.21 Portanto, a decisão não tratava do que a impugnante alega, de que não se pode contratar com escolha do meio de transporte.

3.1.22 Explicando melhor, seria como se não se pudesse optar entre táxi ou carro locado, entre barco ou iate, entre ônibus ou micro-ônibus e até entre avião ou ônibus interestadual, o que o judiciário não abordou no referido Agravo de Instrumento.

## 3.2 DA ALEGADA AUSÊNCIA DE VANTAJOSIDADE NA CONTRATAÇÃO

3.2.1 De início, registra-se que no item supra foi abordada a vantajosidade em vários pontos.

3.2.2 Por haver novos argumentos relativos a esta matéria, seguimos com sua análise.

3.2.3 Afirma que não se pode comparar custos do uso do carro locado com o do táxi, porque seus preços são composto por parcelas de custos diferentes.

3.2.4 Não só pode-se fazer tal comparação como deve-se, pois o que interessa a que contrata, quanto ao preço, é saber qual o mais vantajoso, não importando a sua composição, mas o seu preço bruto, tão-somente.

3.2.5 A comparação dos custos unitários que compõem um preço é devida quando se compara os iguais. Ou seja, se tenho proposta de mais de uma locadora de preços e considerada a possibilidade de pedido de reajuste, principalmente, deve-se ter cuidado de comparar ambos e estimar todos os custos unitários, para que se tenha certeza da vantajosidade, que não deve ser aparente, apenas.

3.2.6 A relação custo benefício inclui a verificação do preço.

3.2.7 Melhor conhece as próprias necessidades a APF que qualquer outro e a especificação dos serviços é a suficiente para a satisfação plena do que precisa.

3.2.8 Quanto a alegar que não há propostas de outras empresas, nos estudos, que atendam por demanda, o que se apurou na pesquisa de inteligência interna e externa, com parte de seus achados supratranscritos, inclusive, foi que o mercado não tinha empresas que prestassem serviços com carros locados por demanda, com motorista e com solução tecnológica para a gestão das demandas.

3.2.8.1 Por esta razão, não se mostrou possível tal pedido de orçamentos.

3.2.9 Como já se afirmou no item 3.1.19.8. o valor estimado da contratação já propiciaria aproximadamente 55% de economia, não sendo relevante o argumento que utilizou de que a contratação de táxi da AGU teve percentual de apenas 1% de desconto sobre a tarifa oficial de táxis.

3.2.10 De se lembrar que aquela contratação é um pouco diferente, pois não conta com a utilização de solução de gestão das demandas, mas por outro lado, não tem a presente dimensão de escala que propicia ganho.

3.2.11 De nenhum valor alegar a fatia do preço correspondente à bandeirada.

3.2.12 Isto porque o custo estimado unitário considerou um percurso de 7,8 km, o valor da bandeirada, da hora parada e do quilômetro rodado, mediante levantamento do quanto se costuma percorrer em média em cada corrida a serviço, em que bandeirada (percentual de incidência de bandeira 1 e 2) e também hora parada (em média), para com esta composição chegar ao preço estimado de cada corrida.

### 3.3 DA SUPOSTA INCOMPATIBILIDADE DO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DISPENDIDO NA CONTRATAÇÃO

3.3.1 O argumento de perda de arrecadação tributária decorrente do modal táxi em detrimento do modal carro locado é absurdo.

3.3.2 Os órgãos competentes fixam as incidências tributárias a cada atividade profissional ou empresarial e só a estes cabe tal discussão de quem deverá recolher mais ou menos tributos.

3.3.3 A quem contrata, mesmo que seja órgão público, não deverá influenciar tal fator.

3.3.4 As contratações públicas não visam aumentar a arrecadação tributária. Aliás, sabe-se que os tributos compõem o preço final do produto ou serviço.

3.3.5 Assim, se a contratante do poder público favorecesse contratar quem mais recolhe tributos estaria, em verdade, pagando por tais obrigações fiscais, que são repassadas aos clientes, como prática e não estaria, em verdade, favorecendo a conta do tesouro nacional.

3.3.6 Lembra-se que a União é substituta tributária e fará a retenção e o recolhimento dos valores devidos pela contratada em razão da realização dos serviços da agenciadora, que será a contratada.

3.3.7 A fiscalização de cumprimento de obrigações fiscais alheias às das suas contratadas não é atributo dos órgãos da APF, por serem contratantes.

### 3.4 DA SUPOSTA INOBSERVÂNCIA DA IN SLTI N° 4

3.4.1 Não há verdade em afirmar que dever-se-ia cumprir a IN n° 4/2014.

3.4.2 Tal instrução se aplica às contratações de TI, que não é o caso.

3.4.3 Bom exemplo é o agenciamento de viagens. As contratações desse objeto estão obrigadas a observarem a IN n° 2/2008, pois são serviços de prestação continuada diversos dos de tecnologia da informação.

3.4.4 O fato de a prestação de serviços ter suporte de ferramenta tecnológica exigida pelo órgão contratante não desloca a natureza da substância dos serviços prestados.

3.4.5 Inclusive, tais agenciadores utilizam solução tecnológica não só para órgãos públicos requerentes.

3.4.6 Exige-se para o agenciamento de viagens, salvo quando se tem sistema próprio com tal finalidade, que as contratadas tenham solução para buscar valores de tarifas nos *web services* das companhias aéreas, fazer reserva de tarifa e assento, emitir, cancelar, alterar bilhetes de passagens, identificar o status do voo.

3.4.7 Nem por isto, trata-se de contratação de serviços de TI e a instrução processual deverá obedecer apenas a IN n° 2/2008 e não a IN n° 4/2014.

3.4.8 Ainda citando a instrução normativa que não se aplica ao caso concreto, questiona a não previsão de solução de continuidade para o caso de parada da solução tecnológica.



3.4.8.1 Engana-se. Caso a solução tecnológica sofra parada total, não podendo ser acessada nem por via da aplicação web nem por via do aplicativo mobile, no período de para haverá como alternativa a utilização da CENTRAL DE ATENDIMENTO.

3.4.8.2 No entanto, registra-se que foram especificados requisitos para a solução tecnológica e que haverá prova de conceito para certificação do bom funcionamento e da qualidade da solução tecnológica.

3.4.9 A suposta paralisação dos táxis, que alega ser iminente por causa da regularização do UBER é imensamente improvável. Tanto que nem mesmo na fase anterior à aprovação de legislação (Lei nº 5.691/2016) tal movimento paredista ocorreu.

3.4.9.1 Mas nunca se poderá prever situações que evitem todos os “e se”. Entretanto, mais provável é a paralisação de categorias profissionais com relação de trabalho, como os motoristas terceirizados que conduzem os carros locados e acredita-se numa minimização do referido risco com a utilização do modal táxi.

3.4.9.2 Ademais, hoje o Distrito federal tem 3.600 táxis cadastrados e há notícias de a SEMOB prevê novas concessões de licenças.

3.4.9.3 Não se vê paralisação total e a demanda do edital em questão representa, em seu auge, 5,6% da capacidade operacional dos táxis do DF, apenas, o que pode propiciar a manutenção da prestação dos serviços de transporte agenciados, ainda em suposto e improvável manifesto de protesto.

### 3.5 DA COMPETITIVIDADE TRAZIDA PELA LEI Nº 5.691/2016

3.5.1 As alegações da impugnante não podem prosperar, inclusive no que se refere à participação de empresas privadas, locadoras de veículos que estariam adaptadas ao novo mercado regulamentado pela Lei 5.691/2016 (STIP/DF), que é a base de sua argumentação.

3.5.2 Primeiramente, porque a novel legislação prevê nos seus artigos 4º e 8º os requisitos mínimos a serem atendidos pelos interessados em operar nesse segmento, conforme adiante transcrito:

#### CAPITULO II - DOS REQUISITOS PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

##### Seção I - Da autorização e da Prestação do STIP/DF

Art. 4º - **A prestação do STIP/DF é vinculada à obtenção**, por pessoa natural, do Certificado Anual de Autorização - CAA, expedido pela unidade gestora do SEMOB, mediante o cumprimento dos seguintes requisitos:

(...)

#### CAPITULO III - DA OPERAÇÃO DO STIP/DF

##### Seção I - Das Empresas de Operação do STIP/DF

Art. 8º - **O exercício da atividade das empresas de operação de serviços de transporte de que trata esta Lei é vinculado à obtenção de prévia autorização** de operação da unidade gestora da SEMOB, mediante o cumprimento dos seguintes requisitos, a serem aferidos anualmente:

(...)

Parágrafo único - Cumpridos os requisitos deste artigo, a SEMOB deve expedir, em até 30 dias, a correspondente autorização de operação no STIP/DF.

3.5.3 Ora, o atendimento a tais requisitos constitui obrigação do licitante prevista no art. 28 da Lei 8.666/93, inc. V, parte final, segundo o qual a habilitação jurídica também consistirá em “ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.”

3.5.4 Por esta razão, a Central de Compras diligenciou antecipadamente junto à Subsecretaria de Serviços da Secretaria de Estado de Mobilidade – SEMOB para consultar não só acerca do atendimento dos precitados requisitos pelas empresas interessadas, mas também sobre a aplicabilidade do disposto no artigo 16 abaixo transcrito:

*“Art. 16. Cabe ao Poder Executivo regulamentar o controle e estabelecer o limite do STIP/DF, no prazo de 90 dias da publicação desta Lei.”*

3.5.5 Na oportunidade, fomos informados que não havia qualquer empresa apta à prestação dos serviços do STIP/DF.

3.5.6 O resumo da reunião, corroborado pelo Subsecretário, conforme Ofício nº 1/2016 – SEMOB/SUBSER, é apresentado a seguir:

*“1. Foi apresentado ao Subsecretário a situação do projeto de mobilidade de servidores que a Central gerencia, cujo estado atual é a iminente publicação de edital de licitação para contratação de 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.*

*2. Tendo em vista o parecer jurídico que considerou a legislação do STIP/DF como de aplicação imediata, foi questionado ao Subsecretário e demais participantes quanto à sua operacionalização.*

*2.1. Quanto à aplicação imediata, a posição da SUBSER/SEMOB é que ainda há parâmetros relevantes pendentes da 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).*

*2.2. Em linhas gerais, a informação prestada sinaliza que a publicação da regulamentação não deverá ocorrer antes de 60 (sessenta) dias, haja vista a necessidade de estruturação logística (estrutura física e sistemas) para atender à demanda em apreço, sendo estimado o cadastramento de cerca de 40.000 (quarenta mil) prestadores do STIP/DF.*

*2.3. O Subsecretário também informou que, até a presente data, não houve expedição de qualquer Certificado Anual de Autorização - CAA - para prestadores (art. 4º), tampouco autorização para exercício da atividade das empresas de operação de serviços de transporte (art. 8º), requisitos essenciais para a prestação do serviço. A emissão desses documentos impede a estruturação logística e da regulamentação mencionadas no item anterior.*

*3. Oportunamente, foi indagado ao Subsecretário se a operação da categoria de veículo executivo para o serviço de táxi criada por essa Lei (art. 13) está condicionada a alguma regulamentação. Como resposta, indicou a previsão de regulamentação do serviço em um curto espaço de tempo.”*

3.6 Diante do exposto, fica inviabilizada de participação de empresa operadora do STIP/DF neste processo licitatório, por não dispor da documentação prevista nos art. 4º e 8º da citada Lei Distrital 5.691/2016, visto que qualquer interessado não cumpriria requisitos de habilitação jurídica na licitação. Aliás, como se viu da transcrição supra, ainda não exauriu o prazo legal para que o órgão competente proceda à regulamentação da citada Lei.

### 3.7 DA DISTORÇÃO DOS VALORES ENTRE PROPOSTA E EXECUÇÃO DE SERVIÇOS E DA FRAGILIDADE DO CONTROLE DE GASTOS PELA AUSÊNCIA DE TELEMETRIA

3.7.1 Em relação à alegada distorção, equivocou-se a impugnante.

3.7.1.1 Os valores que compõem o preço final de uma corrida de táxi foram considerados para o cálculo do preço estimado da contratação, como esclarecido no item 3.2.12, supra.



3.7.2 Quanto ao uso da telemetria, entendida como sendo a tecnologia na qual dados são transmitidos a uma central de monitoramento de frotas, e que visa monitorar padrões de dirigibilidade que devem ser seguidos pelos motoristas, bem como a medição e o acompanhamento da medição de dados dos veículos (dentre eles sua geolocalização e deslocamento, além do consumo de combustível, controle de velocidade, abastecimento, utilização de embreagem, etc), entendemos que empresa gestora de frotas eficiente deve utilizá-la.

3.7.2.1.1 Ou seja, é solução voltada para a gestão de frota, que é exatamente o conjunto de atividades que a administração não pretende absorver, por não se tratar de sua atividade finalística.

3.7.2.1.2 Ressalte-se ainda que tal solução tecnológica não se confunde (e não provê, de forma alguma os mesmos serviços) com o que se espera da solução ora objeto de contratação, que deve fornecer funcionalidades de atendimento e acompanhamento das chamadas pelos usuários, além de funcionalidades de cadastramento de usuários, gestão, acompanhamento, controle e faturamento dos deslocamentos realizados (e não de veículos), conforme bastante evidenciado no termo de referência e edital.

3.7.2.2 O sistema de gestão incorporado à contratação possibilita ainda (em condições que se entende adequadas à administração, sem prejuízo da eficiência) o controle e o rastreamento das corridas com a precisão geográfica suficientes, sem, entretanto, aumentar os custos que um sistema telemetrizado poderia incorporar ao serviço, o que se constata nas especificações dos serviços, conforme Termo de Referência, no que se refere à disponibilização de imagens geoprocessadas (item 5.6.1, a, do Termo de Referência; item 1.4, letras “c”, “e” e “g” e item 1.6, letra “a”, ambos do Anexo B do Termo de Referência; item 1.2, letras “c”, “e” e “g” do Anexo C do Termo de Referência).

3.7.2.3 Nota-se que teremos o taxímetro, um sistema que geoprocessa os percursos e registra as imagens e as medições que possibilita, não podendo prosperar qualquer entendimento de que não haverá assertividade nos valores devidos por cada corrida.

3.7.2.4 Inclusive, o gestor terá acesso para acompanhamento via aplicação *web* de todo o percurso de usuários a este subordinados.

### 3.8 DO ALEGADO INDEVIDO FRACIONAMENTO DO OBJETO

3.8.1 Inicialmente, registra-se que a impugnante não refere qualquer dispositivo legal a apoiar sua tese de ilegalidade.

3.8.2 E, ainda, que o instituto de fracionamento vedado é o de despesa, que resulta em utilização de modalidade de contratação menos rigorosa, em razão da diminuição do valor estimado global da contratação, já que as modalidades são enquadradas por valor (Art. 23 da Lei de Licitações), o que não é o caso.

3.8.3 Em verdade, a vedação do fracionamento de despesa nem se aplica ao pregão.

3.8.4 Os portadores de necessidades especiais serão atendidos pelos serviços de táxi agenciados pela Contratada, que exige a oferta de táxi adaptado na letra “ii” do item 2.1 e no item 5.5.3 do Termo de Referência, letra “a” do item 1.4 do Anexo B e Letra “a” do item 1.2 do Anexo C.

3.8.5 O transporte que se denomina de representação, para autoridades, será objeto de estudo em etapa futura pela CENTRAL, como esclarecido no item 3.1.6, supra, e não está previsto, no momento, que utilizem táxi para os seus deslocamentos.



#### **4 CONCLUSÃO**

4.1 Pelos motivos elencados NÃO assiste razão à Impugnante, de forma que MANTEM-SE OS TERMOS do edital e prazos nele contidos.

Brasília, 14 de setembro de 2016.

  
IRENE SOARES DOS SANTOS  
Pregoeira