

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO  
SECRETARIA DE GESTÃO  
CENTRAL DE COMPRAS

**DECISÃO DA IMPUGNAÇÃO N.º 1**

**1. DAS PRELIMINARES**

1.1. Do instrumento interposto

1.1.1. Trata-se de Impugnação apresentada em 22 de janeiro de 2019, pela empresa VIP SERVICE CLUB LOCADORA E SERVIÇOS LTDA., contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico n.º 01/2019 – UASG 201057.

1.2. Da tempestividade

1.2.1. O art. 18 do Decreto n.º 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.

“Art. 18. Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica.”

1.2.2. Dessa forma, e considerando a data final de entrega das propostas, 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 Impugnante alega, em síntese, vício no instrumento convocatório, insurgindo-se contra os itens 1.1.2 (sic) do Edital e 18.1, 18.1.1. e 18.1.1.1. do Termo de Referência, que tratam da aptidão para o atendimento ao objeto e dos atestados de capacidade técnica, respectivamente.

2.2. Informa a Impugnante que tendo em vista a ilegalidade do edital, ingressou com Representação de n.º 000.646/2019-9 no Tribunal de Contratos da União – TCU.

2.3. Finaliza requerendo a suspensão do certame para as devidas e necessárias retificações.

**3. DO PREGÃO ELETRÔNICO N.º 01/2019 – CENTRAL DE COMPRAS**

3.1. O Pregão Eletrônico n.º 1/2019, tem como objeto o REGISTRO DE PREÇOS para eventual contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por demanda e no âmbito do Distrito Federal – DF.

**4. DA ANÁLISE DO MÉRITO**

4.1. Considerando que as exigências/condições estabelecidas no instrumento convocatório estão dispostas no Termo de Referência, a Pregoeira, a despeito de seus conhecimentos, submeteu o assunto à Coordenação-Geral de Estratégias de Aquisições e Contratações – CGEST/CENTRAL para análise e manifestação, área técnica responsável pela realização dos estudos e definição da forma de contratação.

## 4.2 A área técnica, assim se manifestou:

“A VIP SERVICE, em síntese, quer fazer crer que o Pregão 04/2018 encontra-se frustrado e que o edital foi falho na exigência referente à qualificação técnica, falha essa repetida no edital do Pregão 01/19, qual seja a exigência de atestado de que comprove a execução de 2.000 (duas mil) viagens mensais, sendo 500 (quinhentas) viagens mensais executadas por meio de solução tecnológica, restringindo assim a competitividade no certame, conforme alegações abaixo transcritas:

“Ocorre que, em que pese o Ministério afirmar que o Edital é amplo, permitindo a participação dos mais diversos segmentos que atuam de forma direta ou indireta com transporte de pessoas, a restrição ocorre de forma velada, quando exige atestado de capacidade técnica de solução tecnológica, a teor do que dispõe o item 18.1 do Termo de referência, *in verbis*:

*18.1. O Licitante deverá comprovar aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, descrito conjuntamente pelos itens 1.1 e 1.2 do TR.*

*18.1.1. Considera-se compatível com o objeto deste certame a apresentação de atestado/certificado ou declaração emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome do licitante, comprovando a execução satisfatória de serviços de transporte terrestre de passageiros, em quantitativo não inferior a 2.000 (viagens) mensais;*

*18.1.1.1. Do total acima, pelo menos 500 (quinhentas) viagens mensais deverão ser realizadas por meio de solução tecnológica que possibilite a operação e gestão das solicitações das corridas, bem como aplicação web e aplicativo mobile para solicitação de serviços pelos usuários. (Grifou-se)*

Nota-se que o atestado de capacidade técnica nos moldes solicitados, além de não se mostrar compatível com o objeto do certame e impõe obrigação que certamente restringirá a competitividade.

**É incontestado que a funcionalidade tecnológica não se aplica a capacidade de execução de serviços que são objeto do certame, tampouco assegura nível adequado à garantia da execução na forma estabelecida no Termo de Referência — TR., como tenta fazer crer o pregoeiro ao responder os questionamentos dos licitantes.**

De sobremaneira, não pode deturpar em resposta a leitura da legislação aplicável, no que concerne a contratação dos serviços, sendo certo que o inciso **II**, artigo 30, da lei n.º 8.666/93, não pode, também, ter qualquer tipo de referência dos serviços de transporte com a vinculação de aplicativo quando da análise para julgar a capacidade técnica daqueles que tem real interesse na licitação, pois "aptidão - quer dizer, série de requisitos necessários para

determinada função", portanto, a atividade da empresa deve estar vinculada ao objeto e não a obrigatoriedade no quesito técnico, da apresentação de uma solução tecnológica de serviços que estará "inserido" ao prestador de serviços, nada mais.

**Nesta linha, é indiscutível que a comprovação de desempenho na prestação de serviços pleiteada, vincula-se a qualidade dos serviços e o pronto atendimento, independentemente do sistema tecnológico utilizado pela empresa a ser contratada para a atividade fim.**

Ainda, a complexidade tecnológica não está citada no objeto e nem pode ser maior que a referência da prestação dos serviços — transporte terrestre — e ainda, ao confundir os critérios para julgamento da capacidade técnica, direciona o certame e indica pela sua nulidade, persistindo em praticar o equívoco em antecipar item, que deve existir em fase senão aquela posterior à habilitação.

**O que se pretende que seja observado é que no que tange ao atestado de capacidade técnica este pode ser demonstrado com o número de corridas ou atendimentos realizados, independentemente da solução tecnológica a ser apresentada.**

Ademais, a realização da Prova de Conceito tem por objetivo justamente a validação do sistema oferecido, não fazendo qualquer sentido a solicitação de atestado de capacidade técnica da solução tecnológica, em edital que visa exclusivamente a contratação de serviço de transporte.

Neste ponto, merece destacar ainda que a realização da Prova de Conceito — PoC antes da habilitação viabiliza ao órgão o ateste real do sistema a ser utilizado, evitando, assim, qualquer prejuízo à administração.

Posto isto, se faz necessário dispensar o item para atestar a capacidade técnica tecnológica.”

2 Ora, a comprovação de experiência na prestação do serviço de transporte mediante o uso de solução tecnológica (aplicação web e aplicativo mobile) na habilitação técnica pretende assegurar nível adequado de garantia da execução na forma estabelecida no Termo de Referência - TR.

3 A Lei nº 8.666/93 em seu artigo 30, II, dispõe que: “A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: (...) II – comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da **licitação**, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos”. (grifos nossos)

4 Este inciso deve ser interpretado conjuntamente com o § 3º do mesmo artigo, a saber: “Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de **certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior**”. (grifos nossos)

5 Vejamos, ainda, o previsto no art. 37, XXI da CF: “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**”. (grifos nossos)

6 Assim sendo, quando tratamos da capacidade técnica, devemos considerar que os requisitos devem ser especificamente atrelados ao objeto da contratação, de maneira a atender plenamente a necessidade da Administração.

7 Vejamos agora o objeto da licitação definido no Termo de Referência:

## *1. DO OBJETO*

*1.1. Contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal — APF, por demanda e no âmbito do Distrito Federal — DF.*

*1.2. O objeto acima definido poderá ser atendido mediante uso de qualquer meio regular e legalmente apto, inclusive agenciamento/intermediação de serviço de táxi ou de Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no Distrito Federal — STIP/DF, ou prestação de serviço de transporte por locação de veículos, conforme condições e quantidades especificadas neste Termo de Referência - TR.*

*1.2.1 A licitante contratada deve disponibilizar solução tecnológica para a operação e a gestão do serviço em tempo real, por meio de aplicação web e aplicativo mobile, conforme requisitos e funcionalidades especificadas neste TR.*

*1.3A presente contratação terá como unidade de medida, para fins do art. 9º do Decreto nº 7.892/13, o quilômetro rodado.*

*1.3.1 O valor mínimo das corridas cujo percurso realizado seja de até 2 (dois) quilômetros será o equivalente a 2 (duas) vezes o valor do quilômetro contratado.*

*1.3.2 Será admitida a utilização de quaisquer soluções que não utilizem como medição o preço fixo por quilômetro rodado, como é o caso de tarifa dinâmica, por exemplo, bem como serão admitidas quaisquer formas de composição do preço, inclusive com bandeirada, tarifa horária, tarifa quilométrica, tarifa fixa por corrida e outros.*

*1.3.2.1 O valor unitário de cada viagem a ser faturado ao final de cada mês deverá ser igual ou inferior à cobrança da corrida pelo preço por quilômetro contratado, salvo quanto ao disposto no subitem 1.3.1 deste.*

*1.3.2.2 Deverá ser aplicado, no caso de práticas como o preço dinâmico, eventual cobrança de menor valor por quilômetro rodado do que aquele definido na proposta da CONTRATADA, em função de tarifas promocionais e descontos específicos advindos*

*de datas e horários que a CONTRATADA adotar em seu modelo de negócio.*

*1.4 Deverão ser atendidas solicitações com origem e destino no Distrito Federal e, ainda, com destino para municípios componentes da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, ou outra denominação advinda de nova legislação, observado o disposto no subitem 12.26 deste Termo de Referência.*

*1.5. O quantitativo global estimado é de 6.097.452 (seis milhões, noventa e sete mil quatrocentos e cinquenta e dois) quilômetros, o que equivale a um montante total de R\$ 19.572.820,02 (dezenove milhões, quinhentos e setenta e dois mil, oitocentos e vinte reais e dois centavos), considerado o preço de referência de R\$ 3,21 (três reais e vinte e um centavos) por quilômetro, para um período de 12 (doze) meses (...) conforme discriminação por órgão gerenciador e entidades participantes apresentada no quadro abaixo*

8 Realizando um simples cálculo matemático de divisão total da quilometragem estimada pelo percurso médio e o resultado obtido por 12 ( $6.097.452 : 11,9 = 512.390,92 : 12 = 42.699,24$ ) chegamos a uma quantidade aproximada de 42.699 viagens mensais a serem solicitadas e executadas por meio de aplicativo *mobile* e aplicação *web*.

9 Assim sendo, quando tratamos da capacidade técnica, devemos considerar que os requisitos devem ser especificamente atrelados ao objeto da contratação, de maneira a atender plenamente a necessidade da Administração.

10 As exigências definidas em atestados, os quais podem ser somados (subitem 10.6.2 do edital), relativa à qualificação técnica nos itens 10.6.1.1 e 10.6.1.2 (2.000 viagens/mês) é de menos de 5% (cinco por cento) do total a ser executado mensalmente, e quanto falamos de viagens executadas com aplicativo (500) esse percentual reside em pouco mais de 1% do total da prestação dos serviços, conforme a seguinte exigência para os atestados:

*“10.6.1.1. Considera-se compatível com o objeto deste certame a apresentação de atestado/certificado ou declaração emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome do licitante, comprovando a execução satisfatória de serviços de transporte terrestre de passageiros, em quantitativo não inferior a 2.000 (viagens) mensais;*

*10.6.1.2.. Do total acima, pelo menos 500 (quinhentas) viagens mensais deverão ser realizadas por meio de solução tecnológica que possibilite a operação e gestão das solicitações das corridas, bem como aplicação web e aplicativo mobile para solicitação de serviços pelos usuários.”.*

11 Esse número é o mínimo que a Administração poderia exigir para se ter um serviço de qualidade, vez que a tecnologia é parte integrante e imprescindível na prestação do serviço de transporte de servidores.

12 Se levarmos em conta que as licitações anteriormente realizadas para contratação de transportes de servidores (e que geralmente eram prestadas por empresas locadoras de veículos) tinham, geralmente, uma franquia mensal de 1.500

quilômetros por veículo, e que em cada corrida percorria-se, em média, 7,8 quilômetros, conclui-se que eram realizadas aproximadamente 192 corridas por mês por veículo. Ou seja, basta que a empresa tenha tido 3 veículos prestando serviços com utilização de aplicativos, por somente um mês, para que a exigência editalícia seja satisfeita.

13 Dispensar a experiência de um quantitativo mínimo de corridas realizadas por aplicativo para atendimento a uma demanda de viagens tão relevante seria negligência por parte da Administração, vez que a POC não tem o objetivo de aprovar uma solução já existente, mas validar suas funcionalidades com as exigências definidas no Termo de Referência.

14 Outrossim, como deve ser de conhecimento da Impugnante, os processos de atendimento e gestão de corridas, bem como todos os outros processos derivados da prestação de serviços de transportes com uso de aplicativos são significativamente diferentes de uma operação sem o uso de tecnologia, exigindo alterações na atuação não só de seus profissionais diretamente alocados na operação como também dos motoristas. Ou seja, a simples existência de uma solução tecnológica (sem que ela tenha sido testada, utilizada, aprimorada e validada na prática, em situação real de uso, em volume compatível com o objeto da licitação) não é condição suficiente para garantir que a administração será suprida de maneira confiável e adequada em suas necessidades.

15 Não é objetivo da POC medir em situação real de uso a capacidade simultânea da licitante em atender viagens solicitadas ou se ela é capaz de realizar 500 corridas/mês. Essa condição vem a ser comprovada mediante a apresentação dos atestados de capacidade técnica nas exigências alusivas à habilitação.

15.1 Carrear comprovação de quantitativos mensais de corridas para esta fase implica em tornando o processo licitatório mais oneroso e moroso.

16 De mais a mais, não pode a Administração se furtar a definir, no Termo de Referência e no Edital, exigências que, eventualmente, requeiram alguma adequação dos fornecedores, não podendo, simplesmente, se curvar ao que determinado fornecedor tem como características na prestação do serviço, ainda mais quando a dispensa de tal exigência poderia colocar em risco o resultado da licitação sendo vencida por provável fornecedor que não passaria na POC.

17 Ressalta-se que diversos tipos de fornecedores podem atender a necessidade da administração de deslocamento de seus servidores, e entendemos que a exigência de qualificação técnica aqui colocada é mínima para abarcar empresas que, inclusive, tem pouco tempo de atuação no ramo”.

18 Argumentar contra e não reconhecer a importância capital do uso das tecnologias disponíveis nos mais diversos aspectos do cotidiano das pessoas e das organizações parece-nos forma da razoabilidade mais simples.

19 Nesta mesma sintonia, parece-nos também que a Impugnante desconsiderou o Anexo G do Termo de Referência que trata do Resumo Executivo do Relatório Projeto TáxiGov 3.0, que trata de amplo estudo realizado pela Central de Compras para sustentar o Edital de Licitação no formato apresentado. A sua simples leitura certamente trará o entendimento necessário para a situação impugnada, ressaltando que a impugnante não está proibida de acesso à completude dos citados estudos – uma simples formalização de requerimento é suficiente.

20 Então, apesar da extensa argumentação e citação de leis, jurisprudência e entendimentos de especialistas em licitação pela Impugnante, não há nenhuma

consideração suficiente para sustentar quaisquer alterações no edital e, reafirmando todos os argumentos expostos, deve ser dado prosseguimento normal ao processo licitatório, sendo negado o provimento a impugnação analisada.”

## **5. MANIFESTAÇÃO DA PREGOEIRA**

5.1. Reputando as análises e manifestações da Coordenação-Geral de Estratégias de Aquisições e Contratações – CGEST/CENTRAL, que esta Pregoeira adota integralmente como fundamento para decidir e, considerando que as condições de habilitação técnica determinadas no instrumento convocatório, ora impugnadas, encontram-se exaustiva e fundamentalmente justificadas, resta comprovado que não assiste razão à Impugnante, na medida em que as exigências questionadas pela Vip Service Locadora e Serviços Ltda. não limitam e tampouco frustram a participação de empresas prestadoras dos serviços que atuam no segmento de que trata o objeto da licitação.

## **6. DA DECISÃO**

6.1. Pelos motivos elencados **DECIDE-SE PELA IMPROCEDÊNCIA** da impugnação apresentada, razão pela qual não há qualquer revisão a ser feita no Edital do Pregão Eletrônico nº 1/2019.

Brasília, 23 de janeiro de 2019.

(Original assinado)  
*Gilnara Pinto Pereira*  
**Pregoeira**