

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

DECISÃO DA IMPUGNAÇÃO N.º 3

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Do instrumento interposto

1.1.1. Trata-se de impugnação apresentada em 26 de junho de 2018, pela empresa FAST AUTOMOTIVE E TURISMO LTDA. contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico n.º 4/2018 – 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.

“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. Em síntese, alega a Impugnante que o instrumento convocatório contempla cláusulas que demonstram incompatibilidades entre si, em especial em relação ao objeto e à demonstração da qualificação técnica da licitante. Alega também que o fato de eleger apenas uma vencedora da licitação, a Administração estaria descumprindo o previsto no inciso II do § 1º do artigo 23 da Lei nº 8.666/1993, pois entende que o objeto é passível de parcelamento.

2.2. Por fim, sustenta que o “edital, simplesmente, não delinea os parâmetros de custos e formação de preços, planilhamento para comparação objetiva de propostas, que é exigência dos artigos 3º e 40, inciso VII, da Lei nº 8.666/93, porque não se pode aferir como se chega ao preço com diferentes realidades de competidores: cooperativas de apoio a taxistas, cooperativas verdadeiras de taxistas, empresas de STIP, locadoras.”

2.2. Finaliza requerendo que:

“Ante o exposto, requer seja a impugnação acolhida para que seja o edital modificado em todos os aspectos tratados, para que a competição seja ampla, sem restrições, com clareza de parâmetros, objetivos e igualitários, e definição, inclusive, da parte tributária da execução do contrato, essencial para se montar preço agora. E haja designação de nova data para a sessão de abertura, sob as novas regras.”

3. DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 4/2018 – CENTRAL DE COMPRAS

Estudos realizados pela Central de Compras Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em 2016 possibilitaram identificar as seguintes principais situações da operação e gestão do transporte de servidores, empregados e colaboradores dos órgãos da Administração Pública Federal – APF no Distrito Federal:

- a. multiplicidade de formas de atendimento, destacando-se primordialmente o uso de veículos locados (com e sem motoristas e com e sem fornecimento de combustível) e o uso de veículos próprios, exigindo-se diversas outras contratações atreladas ao seu uso (motoristas, combustível, seguros, peças e manutenção, higienização e limpeza, etc.);
- b. inexistência de processo padronizado;
- c. utilização de tempo, esforços e recursos em atividades não essenciais aos propósitos finalísticos dos órgãos, principalmente em razão da inexistência de processos automatizados;
- d. baixo uso de tecnologia, comprometendo o necessário controle da operação e o planejamento e a gestão do processo, sendo dominante nos órgãos o uso de ligações para abertura de chamados do serviço e *voucher* em papel e planilhas para controle básico;
- e. períodos de ociosidade e de carência de veículos, ocasionados pela baixa flexibilidade de alocação dos recursos decorrentes dos modelos de fornecimento utilizados;
- f. utilização de base de localização dos veículos utilizados na operação, com evidente perda de eficiência em razão do deslocamento dos veículos sem nenhum passageiro (atendimento com origem diferente do local da base a ou retorno à base após atendimento);
- g. custo elevado de operação, com significativos volumes de recursos financeiros imobilizados em veículos próprios.

De modo a solucionar os graves problemas apresentados, ainda durante o ano de 2016 a Central de Compras complementou os estudos visando estabelecer um novo modelo de transporte para o desenvolvimento dos serviços administrativos, tendo as seguintes premissas básicas:

- a. solução que propiciasse a modernização da gestão pública, com ganhos de eficiência e eficácia operacional, viabilizando a gestão e operação do serviço demandado pelos órgãos;
- b. redução dos gastos públicos;
- c. disponibilidade ininterrupta durante 24 (vinte e quatro) horas por dia, inclusive sábados, domingos e feriados, para atendimento à diversidade de horário de funcionamento dos órgãos, plantões e emergências;
- d. utilização intensiva de novas tecnologias, de modo a simplificar a operação e possibilitar o efetivo controle do processo.

Como consequência, também naquele ano foi licitado o atual serviço de transporte em execução na APF, denominado TáxiGov, cuja avaliação demonstra êxito nas mudanças estabelecidas:

- a. especificação da solução licitada e modelo operacional definido adequados às necessidades dos órgãos e usuários, determinando impactos positivos na operação e gestão do serviço;
- b. gradual implantação sendo realizada de acordo com o planejamento definido;
- c. inexistência de registro de anormalidades, considerada a significativa quantidade de serviços executados;
- d. aplicação tecnológica e aplicativo *mobile* possibilitando racionalidade, agilidade e simplificação da operação;
- e. funcionalidades específicas e base de dados dos serviços executados estabelecendo marco extremamente positivo para as funções de controle e planejamento;
- f. usuários do serviço satisfeitos, consideradas as avaliações de motoristas e veículos realizadas;
- g. processo de desmobilização dos veículos próprios iniciado pelos órgãos;

h. redução dos custos diretos extremamente significativo, se consideradas as despesas dos órgãos com os modelos de transporte anteriores.

Desde a implantação em 13 de fevereiro de 2017, o TáxiGov apresenta resultados expressivos e extremamente positivos:

- a. 29 (vinte e nove) órgãos com o serviço implantado;
- b. 173.416 (cento e setenta e três mil e quatrocentos e dezesseis) viagens realizadas atendidas;
- c. 1.292.278 (um milhão e duzentos e noventa e dois mil e duzentos e setenta e oito) quilômetros percorridos;
- d. 12.406 (doze mil e quatrocentos e seis) usuários atendidos;
- e. custo com os serviços executados de R\$ 4.450.384,40 (quatro milhões e quatrocentos e cinquenta mil e trezentos e oitenta e quatro reais e quarenta centavos);
- f. economia estimada de R\$ 6.629.548,97 (seis milhões e seiscentos e vinte e nove mil e quinhentos e quarenta e oito reais e noventa e sete centavos) em relação ao modelo anterior, correspondente a 59,83% (cinquenta e nove inteiros e oitenta e três centésimos por cento);
- g. percurso médio de 7,5 (sete vírgula cinco) quilômetros por viagem;
- h. valor médio de R\$ 25,66 (vinte e cinco reais e sessenta e seis centavos) por viagem;
- i. valor médio do quilômetro percorrido de R\$ 3,44 (três reais e quarenta e quatro centavos);
- j. tempo médio de espera para atendimento de 7' 32'' (sete minutos e trinta e segundos);
- k. nota média de avaliação dos motoristas de 4,97 (quatro vírgula noventa e sete);
- l. nota média de avaliação dos veículos de 4,98 (quatro vírgula noventa e oito).

A licitação promovida pela Central de Compras que culminou com a contratação do serviço TáxiGov pode ser considerada um marco para necessário processo de mudanças inovadoras exigidas na APF, eliminando as deficiências acima citadas.

A implantação do TáxiGov, apesar das significativas mudanças introduzidas, transcorreu com normalidade e de acordo com o planejamento realizado e os resultados apresentados são considerados positivos em todas as dimensões analisadas: gestão, controle operacional, custos, qualidade do serviço e satisfação dos usuários.

Os estudos ora realizados, no sentido de aprimorar e ampliar a competitividade dos serviços de transporte de servidores, identificaram que os fornecedores aptos a prestarem serviço de transporte para a Administração Pública, pelas características de cada modelo de negócios e observadas as disposições legais, podem ser agrupados em 4 (quatro) grupos distintos:

- a. empresas locadoras de veículos, notando-se movimentos para adaptação de seus modelos de negócios para que mantenham condições de competitividade;
- b. empresas/entidades de serviço de transporte, caracterizadas essencialmente pela disponibilização de forma exclusiva para o contratante de veículos e motoristas para suprir as demandas de transporte;
- c. empresas/entidades de serviço de táxi, caracterizadas pela realização de agenciamento de serviço de táxi, com intenso movimento de incorporação de tecnologia nas suas operações, de forma a possibilitar acesso aos seus serviços por meio de aplicação *web* e aplicativo *mobile*;
- d. empresas de serviço de transporte privado de passageiros, cujas operações consistem basicamente no agenciamento do transporte por meio de solução tecnológica baseada no uso de aplicação *web* e aplicativo *mobile*, mediando as demandas dos usuários e as ofertas dos motoristas prestadores do serviço, inclusive o processo de pagamento.

Tais estudos, atendendo as premissas acima relatadas, culminaram no Termo de Referência e Edital ora levados à disputa pública.

4. DA ANÁLISE DO MÉRITO

4.1. O Pregão Eletrônico nº 4/2018, tem como objeto o REGISTRO DE PREÇOS para eventual contratação 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, conforme condições, quantidades, exigências e estimativas, estabelecidas no Edital e seus anexos.

4.2. 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, área responsável pela realização dos estudos, definição da forma de contratação e ainda responsável pela elaboração do Termo de Referência para análise e manifestação.

4.3. Assim, passa-se a análise da peça impugnatória apresentada:

4.3.1. Quanto aos argumentos:

I – DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

Com a devida vênia, não obstante o item 1.1 do edital mencione que o objeto é registro de preços para eventual contratação de transporte terrestre de servidores, cláusulas pelo correr do texto demonstram incompatibilidades que precisam ser sanadas.

Nota-se ênfase sempre nos termos serviços de táxi e Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros – STIP, começando pelo item 1.1.2.

Isso se destaca ainda mais quando na parte de qualificação técnica, itens 10.6.1 1 e 10.6.1.1, item duplicado, consta 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;

10.6.1.1. Do total acima, pelo menos 500 (quinhentas) viagens mensais deverão ser realizados 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.”.

Com essas características e quantitativos o universo de potenciais competidores está delimitado à atual prestadora dos serviços do Ministério, que possui esses quantitativos e plataforma, além de algumas similares à mesma, de Brasília, bem como às grandes empresas de aplicativos, todas sem necessidade de citar nomes.

Uma clara restrição, violando o artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, c/c o artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, já que locadoras com expertise em transporte com muitos automóveis na frota, gestão e atendimento para área pública e/ou privada, não conseguirão esse tipo de atestação, ainda que tenham ou contratem a plataforma para executar o serviço.

Não seria necessário, além de realização de transporte, com atestação de qualificação técnica, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei nº 8.666/93, em especial para edital com Prova de Conceito – PoC, da solução de tecnologia a ser utilizada. Porque essa já é o meio de aferição da plataforma a ser utilizada para a execução, como está bem nítido no item 25 e seu detalhamento no Termo de Referência, incluindo os Anexos A, B e C.

O que se pretende seja observado é que a parte de atestar capacidade técnica pode ser demonstrada com transporte de x (quantidade) de corridas ou atendimentos do serviço de transporte, o que dimensiona o tamanho do serviço, entrando isso em matéria de qualificação técnica. E quanto à plataforma a ser utilizada, a mesma é parte de outro conjunto de normas, que é de aceitabilidade de proposta por pregoeiro, matéria tratada sob outras regras legais, com outra natureza jurídica, recaindo, de logo, no artigo 40, inciso VII, da Lei nº 8.666/93, dos critérios objetivos, no caso, dos requisitos e daquelas funcionalidades da solução de tecnologia que será ofertada, que, aliás, pode ser até de terceiros, de empresas de tecnologia.

Essa situação leva à reflexão de que está em discussão a verificação do que se chama aderência na análise de propostas, para fins de aceitação de propostas, dentro do que se chama de “critérios de aceitação das propostas”, como bem previsto nos artigos 3º, inciso I, 4º, inciso X, da Lei nº 10.520/2002 e artigo 25, § 5º do Decreto nº 5.450/2005.

Não se pode jogar em cima da atestação de capacidade técnica uma mistura de peso com imposição de demonstração de serviço de tecnologia em edital de foco transporte, quando se sabe que esse mesmo edital tem uma exaustiva prova de conceito da solução que será aprovada ou não, conforme a aderência de três detalhados anexos de especificações técnicas.

Então se uma locadora de veículos, possui porte suficiente e atestado de capacidade técnica como prova de centenas e centenas de corridas realizadas, e apresenta uma plataforma de tecnologia que seja aderente ao edital, não é aceitável que haja essa restrição por sobreposição de exigências: algo de requisito de proposta (de solução de tecnologia que será aferida publicamente em seus requisitos) se misturando e causando restrição na habilitação de quem faz transporte há dezenas de anos no mercado.”

4.3.1.1. Análise e manifestação da CGEST/CENTRAL:

“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.

A lei 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)

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)

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)

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.

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

“1. OBJETO

1.1. Contratação 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.

1.1.1. 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, observado o disposto no subitem 12.26 deste Termo de Referência.

1.1.2. O objeto acima definido poderá ser atendido mediante uso de qualquer meio regular e legalmente apto, inclusive agenciamento 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, conforme condições e quantidades especificadas neste Termo de Referência - TR.

1.2. 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. (grifos nossos)

1.3. O quantitativo global estimado especificado no TR 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\$ 20.121.590,68 (vinte milhões, cento e vinte e um mil quinhentos e noventa reais e sessenta e oito centavos), considerado o preço de referência de R\$ 3,30 (três reais e trinta centavos) por quilômetro e um percurso médio de 11,9 (onze inteiros e nove décimos) quilômetros por viagem, para um período de 12 (doze) meses..... “

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.

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.

A exigência definidas em atestados, os quais podem ser somados, relativa à qualificação técnica nos itens 10.6.1.1 e 10.6.1.1 (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;

10.6.1.1. Do total acima, pelo menos 500 (quinhentas) viagens mensais deverão ser realizados 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.”.

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.

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 franquias 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.

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.

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.

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.

Obviamente, 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, tornando o processo licitatório mais oneroso e moroso.

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”.

4.3.2. Quanto à alegação:

“Passando a outro aspecto, o edital é de licitação centralizada, para um só contratado para todo o objeto, o que é incompatível, de logo, com o artigo 23, inciso II, § 1º, da Lei nº 8.666/93, porque é técnica e economicamente viável separar os órgãos atendidos por lotes, não sendo aceitável a justificativa da centralização, item 3 e subitens do Termo de Referência, que se defenda que redução de custos é o ponto central, porque isso não foi previsto na Lei nº 8.666/93.

Centralização não pode ser o outro nome de monopolização, máxima vênia.

O próprio TCU, no conhecido acórdão do TaxiGov, citado dentro do edital, deixou claro que há algo mais: o risco de centralizar toda a contratação em uma só empresa.

Além disso, não há sentido em começar a centralizar por centralizar, com alegação de redução de custo e preservação de economia de escala e nem de gestão, porque esses elementos sempre estiveram na Lei nº 8.666/93 e nunca se teve o sentido de monopolizar mercados.

Tanto é assim que foi o TCU quem forçou à edição do Decreto nº 7.892/2013, limitando em 5 (cinco) vezes o quantitativos para os caronas, para evitar distorções no mercado concorrencial de segmento público, então não se justifica que agora se dissimule toda a massa dos órgãos federais no Distrito Federal para um só contrato. O tema dessa centralização no mesmo objeto já foi debatido e aclarado pelo TCU. Mas o edital insiste no mesmo problema. !”

4.3.2.1. Análise e manifestação da CGEST/CENTRAL:

“A contratação visa, em primeiro lugar, favorecer o interesse público, buscando o atendimento adequado das necessidades dos órgãos participantes do certame a um custo menor, preservando a isonomia e a ampla concorrência dos possíveis licitantes, dentro do modelo proposto, sem comprometer

Argumenta a impugnante que a licitação consolidaria um monopólio de 5 anos. Em que pese o fato que o prazo de duração do contrato é de 12 meses, conforme está claramente evidenciado no edital, deve-se ressaltar que a faculdade de sua prorrogação somente será exercida desde que se comprove a sua vantajosidade para a Administração. Percebe-se, assim, que tal argumento é decorrente de mera inferência da impugnante, e que não encontra respaldo no edital da licitação em comento.

Pretendeu-se que a concorrência entre os prestadores fosse a maior possível, vez que durante o planejamento da contratação buscou-se - além de construir um modelo eficiente e vantajoso para os órgãos da Administração Pública Federal - possibilitar a participação no certame do maior número possível de empresas que prestam os serviços de transporte de passageiros (agenciadoras de táxi, STIP, locadoras, cooperativas) dentro do modelo construído. Logicamente, a empresa impugnante é ciente de que o mercado fornecedor do serviço de transporte oferece inúmeras soluções e que tais situações foram objeto dos estudos preliminares da Central de Compras que embasaram as regras licitatórias, como descrito no subitem 3.2 do Resumo Executivo do Relatório Projeto TáxiGov 2.0 apresentado no Anexo F do Edital de Licitação, conforme abaixo transcrito:

- a. empresas locadoras de veículos, notando-se movimentos para adaptação de seus modelos de negócios para que mantenham condições de competitividade;
- b. empresas/entidades de serviço de transporte, caracterizadas essencialmente pela disponibilização de forma exclusiva para o contratante de veículos e motoristas para suprir as demandas de transporte;
- c. empresas/entidades de serviço de táxi, caracterizadas pela realização de agenciamento de serviço de táxi, com intenso movimento de incorporação de tecnologia nas suas operações, de forma a possibilitar acesso aos seus serviços por meio de aplicação web e aplicativo mobile;
- d. empresas de serviço de transporte privado de passageiros, cujas operações consistem basicamente no agenciamento do transporte por meio de solução tecnológica baseada no uso de aplicação web e aplicativo mobile, mediando as demandas dos usuários e as ofertas dos motoristas prestadores do serviço, inclusive o processo de pagamento.

Ou seja, o edital possibilita a participação de empresas de diferentes segmentos, o que por si só demonstra a preocupação de ampliar o leque de possíveis fornecedores, ao mesmo tempo que busca obter a proposta economicamente mais vantajosa para a Administração.

A impugnante traz à tona, ainda, a Súmula TCU 247, abaixo transcrita:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

Ora, percebe-se claramente a preocupação do órgão de controle ao fazer a ressalva quanto à divisibilidade do objeto “desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala”. Outrossim, ressalte-se que no caso de licitação com diversidade de serviços e bens, o entendimento dos Tribunais de Contas tem sido o de que o parcelamento do objeto da licitação deve ser auferido sempre no caso concreto, perquirindo-se essencialmente acerca da viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto. O TCU, no Acórdão nº 732/2008, se pronunciou no seguinte sentido: "a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto".

O conjunto de bens e serviços dirigido a uma única finalidade é a base fundamental para a sua indivisibilidade. Consequentemente, por motivos outros além da economicidade, celeridade, e finalidade, a indispensabilidade pelo nexo de correlação entre o todo e o fim circunstanciam a necessidade por um lote único. Deverá haver um casamento entre o fim proposto e o serviço prestado.

O desmembramento, em princípio, ensejaria dificuldade quanto a este indispensável nexo, pois, as empresas trabalham de formas distintas, o que prejudicaria o planejamento, a celeridade e a gestão pelo contratante, além de duplicação de esforços para sua implementação.

Além disso, o § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 é expresso ao prescrever que os serviços serão divididos quando a técnica e a economicidade sejam viáveis. Em outro sentido, possível lesão à economicidade, é viável a indivisibilidade do serviço, não se afigurando qualquer lesão à competitividade.

á, assim, indispensável necessidade desse nexo finalístico entre o serviço prestado para os diversos órgãos e a solução (aplicativo mobile e aplicação web) que o compõe para se evitar qualquer lacuna ou espaçamento que caracterize desordem ou desorganização na sua gestão. Sem dúvida que o fracionamento visa ampliar a competitividade, contudo, possível somente quando a obrigação ou o objeto permita.

A correlação dos itens em um único lote, desde que justificado pelo contexto e fato, cuja quebrantabilidade em itens gerasse prejuízo na finalidade afasta a possibilidade de restrição indevida à competitividade.

Com ancora nessa premissa, no que tange ao do transporte de servidores, objeto do Pregão 04/18, salientamos que entre os objetivos pretendidos com esse modelo estão a redução de esforços administrativos na gestão de contratos e a redução nos custos que incidem sobre os preços praticados pelos diversos fornecedores. Tanto os órgãos da administração direta (Central de Compras) quanto os órgãos da administração indireta que aderirem ao modelo licitado tratarão suas demandas e particularidades contratuais com a mesma provedoras dos serviços, inclusive com a solução já aprovada em Prova de Conceito, customizada e em operação.

Importante registrar a dificuldade operacional em haver mais de um prestador para atender aos serviços hoje prestados pelo TáxiGov, no modelo da centralização desses serviços na Central de Compras: mais de uma solução para ser validada e gerida, órgãos utilizando os mesmos serviços com risco de preços diferenciados uma vez que um pregão por item sujeita a valores ofertados diferentes e provável perda na economia de escala, possibilidade de diversificação na interpretação e aplicação de regras contratuais para cada solução contratada. Ressalte-se ainda que não haveria como impedir que um mesmo fornecedor fosse vencedor de diferentes lotes, pois não há justificativa plausível para tal impedimento.

Com a eventualidade de mais de um fornecedor, perde-se a possibilidade de nítida desoneração burocrática, além da diminuição do risco de desorganização, maior possibilidade de se atingir o fim almejado, redução do comprometimento operacional e, consequentemente, possibilidade de êxito na pretensão da Administração.

Outrossim verificamos que quase todos os editais divulgados para esse tipo de serviço contemplaram um fornecedor único, ou seja, a praxe do mercado é trabalhar com único prestador contratado, sem que houvesse prejudicado a competitividade face ao número de empresas participantes.

Muitos dos editais analisados, como os de São Paulo (Prefeitura e Estado), por exemplo, foram bastante concorridos e com demandas de quilometragem bem maiores do que a do TáxiGov, o que demonstra boa capilaridade dos atuais prestadores do mercado, tanto no segmento do táxi como em outros modais.

Ressalta-se, ainda, as demandas governamentais para os serviços de transporte de servidores, em suas diversas esferas sensibilizam pequena parcela na capacidade operacional individual dos prestadores, cujo maior demandante é a própria sociedade que tem sido tempestivamente atendida, o que afasta a afirmação de “MONOPÓLIO – OBJETO JURIDICAMENTE IMPOSSÍVEL”. Mais do que isso, o mercado de transporte urbano, além de ser atendido por diversos fornecedores, é um ambiente mercadológico que tende ao modelo concorrencial tanto pela quantidade de consumidores (particulares, empresas e setor público), quanto pela capilaridade e quantidade de fornecedores (motoristas de táxi, empresas de transporte terrestre urbano, particulares por meio dos aplicativos – STIP), a ação da escolha de um único fornecedor para o transporte de servidores públicos federais do Poder Executivo no Distrito Federal buscando a padronização e melhores condições de gestão deste serviço, não afetará o mercado, muito menos mudará a sua tendência de mercado concorrencial, onde, por definição, são oferecidos bens semelhantes por diversos fornecedores para um número também grande de compradores e onde nenhum desses atores possui força suficiente para determinar o preço dos bens. Portanto, cabe falacioso o argumento da impetrante.

Entendemos ainda que, considerando-se os objetivos pretendidos nesta licitação, não é possível atender plenamente todos os interesses, muitas vezes conflitantes, de empresas de transporte de passageiros que não possuem capacidade para ofertar os serviços previstos, tal qual foram definidos, vez que que fosse essa a premissa, isso decerto favoreceria essas empresas, mas traria prejuízos à Administração Pública, pois, caso o objeto fosse separados por lote, a gestão dos contratos resultantes dessa divisão seria mais complexa (mais de uma solução e mais de um contrato para administrar) e a utilização do modelo “quebrado” culminaria em custos maiores para a Administração, considerando-se, ainda, o prejuízo adicional causado pela perda de escala.

A contratação do serviço para diversos órgãos têm o condão de resultar em contratação com preços menores para os órgãos participantes, em decorrência de fatores como a utilização da infraestrutura de somente uma prestadora e do ganho de escala, tendo em vista que o número de viagens demandadas pelos contratantes, agrupados numa contratação conjunta, tem o potencial de ampliar consideravelmente a atratividade e a competitividade entre os licitantes, exercendo considerável pressão para a redução dos preços.

Diante do exposto, entendemos que o modelo construído não contraria a legislação mencionada, considerando-se que o objeto licitado visa atender o interesse da Administração Pública, por meio de uma contratação eficiente e vantajosa para os órgãos participantes; que a isonomia e a ampla concorrência entre os possíveis licitantes do certame foi resguardada; e que o agrupamento de órgãos em lote único está justificado pela economicidade, em decorrência, principalmente, do ganho de escala; o que não afronta, por exemplo, o preconizado no item 9.3 do Acórdão 1.223/2017, citado pela requerente, já que a contratação de serviços de forma global poderá ser feita a fim de **evitar perda de economia de escala** e, a redução dos gastos públicos por meio do ganho advindos dessa economia é um dos objetivos desta licitação.

Por fim, a aquisição em um único lote traz, no caso, mais vantagens e benefícios para a Administração Pública, garantindo melhores condições para a realização do objeto com qualidade sem sofrer solução de continuidade.”

4.3.3. Por fim, quanto à:

“Um último ponto a tratar é que o edital, simplesmente, não delinea os parâmetros de custos e formação de preços, planilhamento para comparação objetiva de propostas, que é exigência dos artigos 3º e 40, inciso VII, da Lei nº 8.666/93, porque não se pode aferir como se chega ao preço com diferentes realidades de competidores: cooperativas de apoio a taxistas, cooperativas verdadeiras de taxistas, empresas de STIP, locadoras.

Ainda mais em um serviço que vai até o entorno, entrando em Municípios do Estado de Goiás, onde tributações diferentes incidem e quando o edital se limita a trazer em seu item 21.11:

“Quando do pagamento, será efetuada a retenção tributária prevista na legislação aplicável”.

Isso será retenção tributária na fonte de quais impostos e será incidente sobre a parte do transporte ou sobre agenciamento ou intermediação? Porque isso faz muita diferença, entretanto, não se tem a informação do edital e, sem essa, é impossível montar proposta de preço e comparação objetiva e isonômica de propostas, dando margem a julgamento com fator subjetivo e não aferível, o que contraria o artigo 44, §1º da Lei nº 8.666/93, além de porta aberta para sonegação fiscal na execução do contrato, porque se houver pagamento de impostos apenas sobre aplicativo ou sobre agenciamento, quem pagará e/ou fiscalizará os tributos sobre a parte do transporte.

Pergunta-se, por oportuno: se uma cooperativa de apoio a taxistas ou de taxistas ou uma empresa de STIP vencer o certame, quais serão os tributos incidentes e quem os fiscalizará?

Sem isso claro não se pode prosseguir para abertura de disputa.”

4.3.3.1. Análise e manifestação da CGEST/CENTRAL:

“Os documentos usualmente exigidos para fins de pagamento são a nota fiscal ou fatura, discriminando os serviços prestados. Trata-se de obrigação tributária acessória, e que inclusive pode ser sanada de outras maneiras (desde que admitidas pela legislação tributária aplicável à empresa e seu ramo de atividade). Ressalte-se que a definição/regulamentação quanto aos tributos devidos por determinada empresa e respectivas obrigações (principais e acessórias) é estabelecida pelos órgãos competentes, com destaque para a Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB, no âmbito federal, e da Secretaria de Estado da Fazenda - SEF, no âmbito do DF.

O objeto a ser contratado, pela possibilidade de ser atendido por diferentes tipos de empresas, com regime jurídico e fiscal específicos (locadoras, cooperativas, agenciadoras, STIP) tem sua natureza tributária diversificada e o regramento legal para faturamento e tributação varia de acordo com a situação fiscal de cada licitante, não sendo o edital o instrumento competente para disciplinar todas as possíveis situações de faturamento dos serviços.

Assim, relativamente aos tributos, serão observadas a legislação e normas vigentes aplicáveis à licitante vencedora que poderá vir a ser contratada, a qual deverá emitir documento fiscal inerente à sua natureza, devendo os órgãos e entidades da APF, na condição de substitutos tributários, realizarem a retenção e recolhimento quando do pagamento dos serviços realizados.

Ademais, não se pode *ex-ante*, considerando os diversos tipos de fornecedores do mercado, capazes de fornecer o objeto de tal certame, estabelecer todas as inúmeras formas de tributação possíveis, pois isso só poderá ser realizado a partir do conhecimento do licitante vencedor e de suas obrigações tributárias.”

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 especificações e demais condições determinadas no instrumento convocatório, ora impugnadas, encontram-se exaustiva e fundamentalmente justificadas, resta comprovado que não assiste razão à Impugnante, na medida em que os quesitos questionados pela FAST AUTOMOTIVE E TURISMO 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 4/2018.

Brasília, 2 de julho de 2018.

Gilnara Pinto Pereira
Pregoeira
(Original assinado)