

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

DECISÃO DA IMPUGNAÇÃO N.º 4

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Do instrumento interposto

1.1.1. Trata-se de impugnação apresentada em 22 de janeiro de 2019, pela empresa COOPERATIVA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO – COOPERTRAN 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 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. A Impugnante alega, em síntese, vício no instrumento convocatório, solicitando a reformulação do Edital, com as seguintes alterações:

“1) se exija, para viabilizar comparação objetiva de propostas no pregão, que os licitantes apresentem planilhas de custos e formação de preços, com seus tributos, inclusive, da parte do serviço de transporte, uma vez que pelo artigo 64 da Lei 9.430/96 não existe permissão para reter tributos somente sobre uma parte da despesa pública;

2) se determine que no contrato haverá retenção sobre todo o valor da despesa pública, ou seja, todo o valor das corridas;

3) se elimine a exigência de atestação de capacidade técnica com 500 corridas utilizando aplicativo, posto que para avaliação da ferramenta haveria prova de conceito;

4) se permita a possibilidade de consórcio;

5) ocorra a separação do objeto em lotes ou itens, para que se preserve o uso do poder de compra do Estado para a finalidade licitatória de desenvolvimento social e dentro do regramento legal de dever de parcelamento, para se ampliar a

competitividade, já que os serviços são tecnicamente e economicamente divisíveis.”

3. DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 01/2019 – CENTRAL DE COMPRAS

3.1. O Pregão Eletrônico nº 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:

“1.1 Com relação aos itens 1 e 2 do pedido:

1.1.1 Não compete à Administração, nesse caso específico, se imiscuir nos aspectos relacionados aos custos dos prestadores de serviço, os quais apresentam possibilidades de composição diversas. A proposta a ser ofertada por cada licitante deve incluir todos os custos que incorrerá para o atendimento do contrato.

1.1.2 Dessa forma, a alegação de que a estimativa de preço do pregão deveria prever, detalhadamente, todos os itens de custo que compõem o serviço não merece guarida.

1.1.3 Destacamos, ainda, o disposto nos subitens 9.5, 9.5.1 e 9.5.2 do TR:

“9.5. O pagamento dos atendimentos realizados será efetivado mensalmente pela CONTRATANTE mediante apresentação pela CONTRATADA de Nota Fiscal/Fatura ou Documento Fiscal competente e legal, inerente à sua natureza e regime jurídico/fiscal específicos, estabelecido pelos órgãos competentes, com destaque para a Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB, no âmbito federal, e observância da Secretaria de Estado da Fazenda - SEF, no âmbito do DF.

9.5.1 A Nota Fiscal/Fatura ou Documento Fiscal competente e legal apresentado pela CONTRATADA e sob sua responsabilidade deverá ter o seu valor correspondente ao somatório dos valores dos atendimentos, por ÓRGÃO e ENTIDADE, realizados no mês anterior, deduzidas as eventuais glosas e/ou multas estabelecidas, sendo que os valores de impostos e contribuições serão retidos pela CONTRATANTE na condição de substituto tributário, conforme estabelecido na legislação tributária vigente.

9.5.2 A CONTRATADA deverá, previamente à apresentação da Nota Fiscal/Fatura ou Documento Fiscal, apresentar relatório discriminando os serviços prestados por Órgão usuário dos

serviços, relacionando todas as solicitações realizadas por cada Unidade Administrativa vinculada, contendo os dados das solicitações de serviço e respectivos atendimentos realizados especificados na letra “a” do subitem 1.5. do Anexo B.”

1.1.3.1 Observe-se que os documentos usualmente exigidos para fins de pagamento são a nota fiscal/ fatura ou documento fiscal competente, 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.

1.1.4 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, situação essa corroborada pelo Tribunal de Contas da União -TCU no item 42 da instrução do TC 021.473/2018-8, de 23/07/18, o qual versou sobre as representações interpostas na aquela Corte pelas empresas Uber do Brasil Tecnologia Ltda., Associação Brasileira de Online To Offline, Vip Service Club Locadora e Serviços Ltda. e Shalom Táxi Serviços de Agenciamento e Intermediação de Pagamentos de Corridas de Táxi Ltda. ME.

1.1.5 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 e, ainda, será exigido da contratada o cumprimento de todas as suas obrigações legais, incluídas aquelas que tratam das condições fiscais.

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

1.1.7 Dessa forma não se verifica plausibilidade quanto ao possível tratamento tributário discriminatório entre empresas, tendo em vista que as obrigações fiscais decorrem de lei.

1.2 Com relação ao item 3 do pedido:

1.2.1 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.

1.2.2 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)

1.2.3 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)

1.2.4 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)

1.2.5 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.

1.2.6 Vejamos 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

1.2.7 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.

1.2.8 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.

1.2.9 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.”.

1.2.10 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.

1.2.11 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.

1.2.12 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.

1.2.13 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.

1.2.14 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.

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

1.2.16 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.

1.2.17 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”.

1.2.18 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.

1.2.19 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.

1.4 Com relação ao item 4 do pedido

1.4.1 Quanto à inadmissão de consórcios de empresas no certame questionado, a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada.

1.4.2 Não obstante, a participação de consórcio seria recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, o que não é o caso do TáxiGov 3.0.

1.4.3 Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípua de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa.

1.4.4 No caso em apreço, não se pode afirmar que está havendo restrição à competitividade principalmente por se tratar de um objeto comum fornecido de maneira costumeira tanto para o mercado público quanto para o privado, sempre por único fornecedor.

1.4.5 Nossos estudos apontam ser o objeto de transporte ou agenciamento de passageiros sempre foi prestado por um único fornecedor, nunca por consórcio de empresas.

1.4.6 Importante registrar a presença de oito empresas dos diversos segmentos (locadoras, táxis, cooperativas, etc.) que efetivamente participaram da última licitação realizada pela Central de Compras para este objeto, o Pregão 04/18 o que evidencia plena concorrência do certame:

Empresa	Último Lance
Shalom Táxi e Serviços de Intermediação Epp	R\$ 1,76
Meia Bandeirada Serviços Administrativos Ltda	R\$ 1,77
Cooperativa dos Condutores Autônomos de Brasília Ltda	R\$ 3,29
Vip Service Club e Serviços Administrativos Ltda	R\$ 3,30
OBDI Equipamentos Eireli	R\$ 3,80
Magma Serviços Especializados Ltda	R\$ 5,00
Investcar Veículos Ltda	R\$ 6,85
Fast Automotive e Turismo Ltda	R\$ 8,20

1.4.7 Não obstante, o objeto de que se trata a licitação em pauta é objeto comum no mercado de transporte brasileiro, inclusive já praticado por diversas licitações públicas constantes nos anexos do Relatório o qual se baseia a licitação, a saber:

- i. Edital de Pregão Eletrônico – Secretaria Municipal de Gestão nº 115/2017 da Prefeitura Municipal de Salvador
- ii. Edital do Pregão Eletrônico nº 62/2017 – Tribunal de Contas da União
- iii. Edital do Pregão Eletrônico nº 021/2017 - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT
- iv. Edital de Licitação Eletrônica nº 2017/036585 – Banco do Brasil S/A
- v. Edital de Pregão Eletrônico nº 16/2017 – Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP
- vi. Edital do Pregão Eletrônico nº 074/LALI-3/CSAT/2017 – INFRAERO
- vii. Edital de Pregão Eletrônico nº 14/2017 – Governo do Estado de São Paulo

1.4.8 Conforme pode se observar acima, nenhuma dessas licitações admitiu a participação de consórcios, o que se entende como absolutamente justificável e comum para este tipo de objeto.

1.4.9 Portanto, não deve o Administrador suportar tal argumento invertendo a lógica de utilização de consórcios como, no caso concreto, alegando ser mecanismo de aumento da concorrência. Não há argumentos necessários para avaliar que empresas de ramos de transporte pudessem se consorciar para fornecer um produto como este, não havendo inclusive casos concretos apontados nos nossos estudos, muito menos casos de êxito nesse sentido.

1.5 Com relação ao item 5 do pedido:

1.5.1 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.

1.5.2 Nesse sentido, cumpre esclarecer ainda, que o lote que compõe o Edital foi composto de forma a favorecer a mais ampla concorrência, sem comprometer os objetivos pretendidos com a contratação.

1.5.3 Ressalta-se que o agrupamento de órgãos no mesmo lote foi estruturado para, além de aproveitar os benefícios do ganho de escala, não prejudicar a ampla concorrência entre os possíveis licitantes, atendendo a demanda da maior quantidade possível de órgãos.

1.5.4 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.

1.5.5 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.

1.5.6 O desmembramento, em princípio, ensejaria dificuldade quanto a este indispensável nexos, 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.

1.5.7 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.

1.5.8 Há, assim, indispensável necessidade desse nexos finalístico entre o serviço prestado para os diversos órgãos e a solução (aplicativo mobile e aplicação web) que o 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.

1.5.9 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.

1.5.10 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 POC, customizada e em operação.

1.5.11 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.

1.5.12 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, conseqüentemente, possibilidade de êxito na pretensão da Administração.

1.5.13 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.

1.5.14 Muitos dos editais analisados, como os de São Paulo (Prefeitura e Estado), por exemplo, foram bem concorridos e com demandas de quilometragem bem

maior do que a do TáxiGov, o que demonstra boa capilaridade dos atuais prestadores do mercado, tanto no segmento do táxi como em outros modais.

1.5.15 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.

1.5.16 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.

1.5.17 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.

1.5.18 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.

1.5.19 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.

2 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 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 Cooperativa de Transporte Rodoviário – COOPERTRAN 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