

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

DECISÃO DA IMPUGNAÇÃO N.º 8

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Do instrumento interposto

1.1.1. Trata-se de impugnação apresentada em 3 de julho de 2018, pela empresa VIP SERVICE CLUB LOCADORA E SERVIÇOS 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 “... a disposição editalícia vai em desencontro do ordenamento jurídico”.

2.2. Impugna, em especial, os seguintes pontos: 1) Do Compartilhamento de Informações – Afronta a Lei nº 12.965/2014; 2) Do Impeditivo à Livre Concorrência; 3) A Contratação de Serviços Equivocada; 4) A Possibilidade de Participação de Consórcio e 5) Do Monopólio Juridicamente Possível.

2.2. Finaliza requerendo que:

“Por todo o exposto, é a presente impugnação para requerer:

1. Conhecimento, processamento e julgamento da presente **IMPUGNAÇÃO**, realizadas todas as adaptações necessárias: Edital, Termo de Referência, Anexos, sob pena de infringir em indevida e ilegal restrição à competitividade;

2. Por fim, que o Pregão Eletrônico SRP N.º 4/2018 seja suspenso, em razão das irregularidades demonstradas na presente peça, para as devidas e necessárias retificações;

3. Não sendo provido o seu pleito, que a presente impugnação seja submetida a autoridade superior para análise e decisão.”

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 para análise e manifestação, área técnica responsável pela realização dos estudos e definição da forma de contratação.

4.3. Assim, passa-se a análise da peça impugnatória apresentando a análise e manifestação da CGEST/CENTRAL:

1 Primeiramente, relativamente ao primeiro parágrafo do item II – DO OBJETO DO PREGÃO do documento da impugnante, parece haver deliberado desvirtuamento do disposto no Edital de Licitação, visto que erroneamente afirma que o serviço a ser contratado deverá ser prestado “por meio de táxi ou serviço de transporte individual privado de passageiros, baseado em tecnologia de informação em rede”.

2 Sendo desnecessário maiores esclarecimentos, é certo que a simples leitura do subitem 1.1.2 do edital abaixo transcrito mostra o erro da Vip Service:

“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 no Termo de Referência, Anexo I” (grifo nosso).

3 Outro erro da impugnante consta no terceiro parágrafo da página 2 do seu documento, quando afirma que “será considerada vencedora, a proposta que ofertar o maior percentual de desconto sobre a tarifa fixada em Edital – Termo de Referência”, também facilmente constatado pela simples leitura do Anexo IV do edital, que trata do modelo de proposta de preço a ser apresentada durante o processo licitatório.

4 Também merece ser afirmado que nada há no processo licitatório, incluído o Edital de Licitação e seus anexos, que infrinja qualquer preceito constitucional, especialmente os elencados no artigo 37, ou na Lei nº 8.666/1993, como se verá adiante na análise do mérito da impugnação, em sentido totalmente contrário ao afirmado pela impugnante no último parágrafo do item II do seu documento.

5 *Iniciando as análises necessárias do item III – DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO pelo subitem 3.1. DO COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES – AFRONTA À LEI Nº 12.965/2014 do documento da impugnante, que trata especificamente das disposições constantes nas letras “m” e “n” do Anexo A do Edital de Licitação, reafirmamos que os termos disposto no edital não infringem qualquer dispositivo da citada lei, conforme transcrição do entendimento sobre o assunto exposto pela Central de Compras na Decisão da Impugnação nº 7 citada pela Vip Service:*

“21 Relativamente à letra B) DA OBRIGATORIEDADE DO COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES – AFRONTA A LEI Nº 12.965/2014 do III – DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO.

22 As disposições estabelecidas no TR não violam ou infringem qualquer dispositivo legal ou normativo vigente, inclusive a Lei 12.965/2014 citada na manifestação dessa NOVA TRANSPORTES.

23 Importante registrar que não se trata de um contrato particular, mas sim de um contrato firmado com a Administração para transporte de seus servidores ou de pessoas a seu serviço, em uso exclusivo em atividades funcionais, e não em caráter privado ou particular. Assim, os dados do deslocamento são de uso e interesse da administração, e não de seus servidores, e, quiçá, da sociedade como um todo. Dessa forma não há que se falar em inviolabilidade de informações quando em deslocamento por ordem e necessidade da Administração.

24 Assim, não há oponibilidade de sigilo de dados à Administração se é esta, por intermédio de seu servidor ou empregado, que demanda o serviço.

25 Quanto ao sigilo dos dados dos motoristas, não se está a buscar qualquer dado íntimo ou privado do motorista que estaria acobertado pelo direito à Intimidade. Os dados que devem ser disponibilizados dizem respeito ao serviço prestado à própria administração e nessa qualidade não são sigilosas, mas sim essenciais para que a Administração possa receber o serviço adequadamente. Saliente-se que não se trata de nenhum dado que já não seja enviado (ou seja enviável) à pessoa física que solicita o serviço e considerando que quem realmente demanda o serviço é a Administração, pelo seu servidor, não há qualquer garantia de sigilo ao caso. A contratada deve fornecer o dado e qualquer negativa será vista como indisponibilidade de prestar o serviço e não como proteção legal.

26 De mais a mais, no tocante ao impedimento de divulgação dos dados dos motoristas, as empresas já o fazem quando encaminham, ao passageiro, tais informações.

27 Os demais dados solicitados são todos relativos aos serviços prestados para a Administração, no interesse dela e custeada por recursos dela. Não existe omissão nenhuma, ante o contratante, de sigilo de dados referentes a prestação de serviços contratados, sendo tal medida indispensável para procedimentos de recebimento, ateste e pagamento das corridas, bem como para auditoria e controle dos pagamentos feitos. Não há vedação legal ao compartilhamento, existindo, ao contrário, obrigação de prestação dessas informações para que a Administração possa pagar de acordo com ditames de legalidade e eficiência.

28 De igual forma o acesso à base e log de dados e solicitação de backup por parte da Administração na plataforma da contratada diz respeito tão e somente aos servidores do(s) órgão(s) contratante, não havendo interesse em quaisquer dados que não sejam os inerentes ao contrato firmado, cabendo à empresa, obviamente, restringir o acesso do contratante apenas às informações pertinentes. Por fim, as informações solicitadas não são de forma alguma irrelevantes, pois possibilitam não apenas monitorar e gerenciar sua utilização, como também desenvolver estudos que aprimorem a gestão e futuras decisões e contratações da Administração. Ressalte-se que, por exemplo, tais informações foram parcialmente divulgadas na licitação que ora está sendo realizada justamente por solicitação das empresas, em audiência pública – da qual participou a UBER – para que pudessem melhor fundamentar suas propostas.”

6 A impugnante certamente já observou que foram inseridas disposições no Edital de Licitação que demonstram de forma inequívoca a preocupação com acessos indevidos aos dados necessários para a execução do serviço contratado e com as informações geradas em razão dela, bastando leitura atenta das seguintes partes do edital:

a. Anexos A e E do Termo de Referência – TR, que tratam dos requisitos da solução tecnológica a ser disponibilizada pela licitante contratada e da Prova de Conceito – PoC a que será submetida durante o processo licitatório ;

b. item 7 e seus subitens do TR, que regulam os procedimentos para a realização da PoC;

c. subitens 12.8., 12.11., 12.13., 12.17., 12.18., 12.19., 12.21., 12.25. que estabelecem rígidas obrigações para a licitante contratada.

7 Pelo todo exposto acima, as alegações da impugnante não são suficientes para motivar quaisquer alterações no edital, devendo ser denegada a impugnação sob o aspecto abordado.

8 Relativamente ao subitem **3.2. DO IMPEDIMENTO Á LIVRE CONCORRÊNCIA** também do item **III – DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO** do documento da Vip Service, que trata da impugnação dos subitens 1.1.2. e 10.6.1.1. do edital, sustentando insuficientes a argumentação sobre o mesmo assunto exposta na Decisão de Impugnação nº 3, novamente não resta razão à impugnante ao se insurgir contra a condição editalícia de disponibilização pela licitante contratada de solução tecnológica para sustentar a execução da operação e gestão do serviço e atestado para comprovação de qualificação técnica com número de viagens realizadas com uso de solução tecnológica.

9 Rememoremos o exposto pela Central de Compras na Decisão de Impugnação nº 3:

“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.

As exigências 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 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.

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”.

10 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.

11 Nesta mesma sintonia, parece-nos também que a impugnante desconsiderou o Anexo F do Termo de Referência que trata do Resumo Executivo do Relatório Projeto TáxiGov 2.0, 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.

12 Então, apesar da extensa argumentação e citação de leis, jurisprudência e entendimentos de especialistas em licitação pela impugnante, não há nenhuma nova consideração suficiente para sustentar quaisquer alterações no edital e, reafirmando todos os argumentos expostos na Decisão nº 3, deve ser dado prosseguimento normal ao processo licitatório, sendo negada a impugnação analisada.

*13 Quanto ao subitem **3.3. A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EQUIVOCADA** do mesmo item **III – DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO** do documento da impugnante, onde argumenta que a Central Compras “insiste*

em lançar editais que não estão em conformidade com a legislação, dando continuidade a propostas de prestação de serviços em desconformidade com as regras, inclusive com apontamentos que já foram objeto de questionamentos perante o Tribunal de Contas da União”, novamente há completa discordância com a afirmação da Vip Service.

14 Sem entrar no mérito da análise realizada pelo TCU que culminou com a edição do Acórdão nº 1223/2017 – TCU – Plenário, com a redação dada aos subitens 9.2 e 9.3 pelo Acórdão nº 1834/2017 – TCU – Plenário, é certo que a Central de Compras cumpriu todas as determinações exaradas nos citados documentos, tendo inclusive encaminhado àquele órgão de controle e fiscalização uma cópia dos extensos estudos realizados pela Central de Compras, no prazo adequado.

15 Certamente o Edital de Licitação possibilita a participação de qualquer fornecedor de serviço de transporte que possa ser “atendido mediante uso de qualquer meio regular e legalmente apto”, observadas as exigências estabelecida no documento editalício - todas para resguardar os legítimos interesses dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal – APF, no desenvolvimento de suas atividades de controle, fiscalização e gestão do serviço contratado e na preservação da qualidade na execução e satisfação dos usuários, estritamente dentro do que preconiza a legislação e normas vigentes.

16 A argumentação de restrição de participação no processo licitatório em razão da exigência de disponibilização de solução tecnológica para operação e gestão do serviço contratado já adequadamente rechaçada nos itens anteriores.

17 Sendo citada no documento da impugnante, reafirmamos os termos da Decisão de Impugnação nº 2, especialmente no tocante ao nosso entendimento de que o Edital de Licitação possibilita a ampla participação dos fornecedores de serviço de transporte, quais sejam:

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.

18 Portanto, neste aspecto, novamente falta a apresentação de motivos justos e adequados para modificar as regras editalícias, devendo o processo licitatório ter seguimento normal, sendo denegada a impugnação realizada.

*19 Quanto ao subitem 3.4. **DA POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO do mesmo item III – DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO** do documento da impugnante, onde argumenta que a Central Compras deve justificar a vedação de participação de consórcio, citamos o comentário abaixo de Marçal Justen Filho:*

“Há hipóteses em que as circunstâncias do mercado e (ou) a complexidade do objeto tornam problemática a competição. Isso se passa quando grande quantidade de empresas, isoladamente, não dispuser de condições para participar de licitações. Nesse caso, o instituto do consórcio é a via adequada para propiciar ampliação do universo de licitantes. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª ed. Dialética, 2012, p.565).

20 Nesse prisma cabe ressaltar a quase totalidade das empresas do mercado, de forma isolada, tem condições de atender ao objeto licitado, daí não justificar a admissibilidade de consórcio para o presente certame.

21 A hipótese alegada de que a complexidade do objeto torna problemática a competição não pode ser acatada como um argumento para o atual objeto, principalmente por se tratar de um objeto comum fornecido de maneira costumeira tanto para o mercado público quanto privado.

22 Os estudos apontam ser este objeto muito empregado em diversas empresas consumidoras em âmbito nacional, na forma de transporte de pessoas por meio de aplicativos.

23 A impugnante deve observar que tal tendência já a muito tempo em voga no mercado brasileiro permite, pelo contrário, a ampliação de usuários e o aumento da informação para os contratantes.

24 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*

25 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.

26 Outrossim verificamos, ainda, que 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, e ainda sem admissibilidade de consórcio, sem que houvesse prejudicado a competitividade face ao número de empresas participantes.

27 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, e capacidade de atendimento ao objeto de forma isolada.

28 Ressalta-se, ainda, que com a eventualidade de mais de um fornecedor ainda que seja sob a forma de consórcio, 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.

29 Portanto, não deve o Administrador suportar tal argumento, por ser falacioso invertendo a lógica de utilização de consórcios como, no caso concreto, 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.

*30 Quanto ao subitem **3.5. DO MONOPÓLIO JURIDICAMENTE IMPOSSÍVEL** do mesmo item **III – DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO** do documento da impugnante, informamos que 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 os objetivos pretendidos com a contratação.

31 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.

32 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.

33 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.

34 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.

35 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.

36 Há, 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.

37 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.

38 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.

39 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.

40 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.

41 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.

42 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.

43 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.

44 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.

45 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.

46 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.

47 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.”

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 VIP SERVICE CLUB 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 4/2018.

Brasília, 4 de julho de 2018.

Gilnara Pinto Pereira
Pregoeira
(Original assinado)