



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital

Secretaria de Gestão

Central de Compras

Coordenação-Geral de Licitações

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO Nº 01

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Do instrumento interposto

1.1.1. Trata-se de instrumento impugnatório apresentado em 09 de julho de 2020, pela empresa VOLL - SOLUÇÕES EM MOBILIDADE CORPORATIVA LTDA ("Voll" ou "Impugnante"), contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 4/2020 – UASG 201057, cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviço 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, no município de Belo Horizonte e Parte da Região Metropolitana, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no instrumento convocatório e seus anexos.

1.2. Da tempestividade

O art. 24 do Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão na sua forma eletrônica, dispõe que até três dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão.

Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.

1.2.1. Dessa forma, dado que a publicação do Edital ocorreu no dia 30 de junho de 2020, com previsão de abertura do certame dia 14 de julho de 2020, 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 insurge-se contra os termos do Edital com a alegação de "*exigências ilegais e desarrazoadas, as quais cerceiam sua participação na Licitação e, consequentemente, restringem a competitividade do certame, além de contrariarem ... princípios norteadores da Administração Pública*".

2.2. Finaliza sua peça impugnatória requerendo a exclusão e/ou alterações no Edital de todas as exigências mencionadas e ainda, que seja redesignada nova data da sessão pública.

3. DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 4/2020

3.1. O Pregão Eletrônico nº 1/2020, tem como objeto a contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviço 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, no município de **Belo Horizonte e Parte da Região Metropolitana**, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no instrumento convocatório e seus anexos.

3.2. Para o desenvolvimento dos estudos relativos à implantação deste modelo de contratação, conhecido como TáxiGov, que é o relativo ao transporte dos servidores, empregados e colaboradores dos órgãos da Administração Pública Federal – APF, no município de Belo Horizonte e parte da Região Metropolitana, considerou, especialmente:

1. a implantação, no Distrito Federal, do serviço de agenciamento de transporte denominado TáxiGov 3.0, por demanda, cuja contratação decorreu do processo licitatório realizado pela Central de Compras, conforme Edital de Licitação – Pregão Eletrônico nº 01/2019;

2. a implantação, no Rio de Janeiro, do serviço de agenciamento de transporte denominado TáxiGov RJ, por demanda, cuja contratação decorreu do processo licitatório realizado pela Central de Compras, conforme Edital de Licitação – Pregão Eletrônico nº 04/2019, e
3. a implantação, em São Paulo, do serviço de agenciamento de transporte denominado TáxiGov SP, por demanda, cuja contratação decorreu do processo licitatório realizado pela Central de Compras, conforme Edital de Licitação – Pregão Eletrônico nº 08/2019.

3.3. O Projeto TáxiGov, que iniciou sua operação em 13 de fevereiro de 2017 e já realizou mais de 500 mil atendimentos para todos os Órgãos da APF em Brasília, incorpora o conceito de serviços por demanda, trazendo outros benefícios como a avaliação dos serviços pelo usuário final, maior transparência com o uso intensivo de tecnologia, menor esforço de gestão dos serviços e mitigação da ociosidade. Foi um marco para o serviço de transporte de servidores com replicações diversas por diversos outros entes estatais.

3.4. A expansão do TáxiGov para órgãos e entidades federais localizados nas regiões metropolitanas de Minas Gerais é um importante passo para a replicação deste modelo, de forma coordenada para as outras capitais do país.

3.5. Para isso, foram realizados estudos criteriosos junto aos mercados locais de transporte e suas vicissitudes como fluxo de operação, necessidades e perfil da demanda de transporte, de modo a ajustar os modelos exitosos para essas novas praças.

3.6. Dos estudos realizados concluiu-se que a implantação do TáxiGov no Estado de Minas Gerais trará grande economicidade e simplificação de processos envolvendo gestão do transportes de servidores. Baseado nas contratações de agenciamento de transporte realizadas no Brasil, estima-se uma economia de 51,7% sobre o valor atualmente pago, o que representaria algo entorno de R\$ 3,4 milhões reais por ano.

4. DA ANÁLISE DO MÉRITO

4.1. A Impugnante ataca os pontos relativos ao critério de julgamento (item 1.3 do Edital); ao valor da corrida (item 5.4 do Termo de Referência); às condições para as solicitações dos serviços (item 5.5 do Termo de Referência); às obrigações relativas aos veículos cadastrados (item 5.11 do Termo de Referência); às obrigações relativas aos motoristas (item 5.12 do Termo de Referência) e os itens do Instrumento de Medição de Resultados (Anexo D do Termo de Referência).

4.2. Considerando os pontos atacados a Impugnante conclui que tais exigências inviabilizam sua participação no certame, como também de outras empresas, vez que, no seu entendimento, as mesmas restringem indevidamente a competitividade do certame.

4.3. Passa-se a análise dos pontos impugnados:

4.3.1. Critério de Julgamento (Item 1.3 do Edital)

4.3.1.1. Destaca-se o contido na Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que estabelece normas para licitações e contratos da Administração Pública:

"(...)

"Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

(...)

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos:

(...)

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle." (grifos nossos)

4.3.1.2. Segundo esse princípio o processo licitatório deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório, para o julgamento das propostas apresentadas.

4.3.1.3. Assim, esse princípio impede que haja qualquer interpretação subjetiva do edital e que possa vir a favorecer um concorrente prejudicando outros ou até mesmo que se usem fatores subjetivos ou critérios não previstos de julgamento.

4.3.1.4. Um dos princípios basilares da licitação pública compreende o julgamento objetivo. Como julgamento objetivo entende-se aquele baseado em critérios e parâmetros concretos, precisos, previamente estipulados no instrumento convocatório, que afastem quaisquer subjetivismos quando da análise da proposta de preços ofertada.

4.3.1.5. Conforme Marçal Justen Filho, “a licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública” e “A fixação da vantagem buscada pela Administração é imprescindível para determinar o critério de julgamento e o tipo de licitação a serem adotados. Somente é possível formular as regras do procedimento licitatório após a Administração determinar os benefícios que pretenderá obter e os custos que se disporá a assumir. Mais precisamente, incumbir-lhe-á precisar a natureza dos benefícios e custos visados”.

4.3.1.6. À Impugnante cumpre definir se deseja participar do certame nas condições que atendem plenamente à necessidade da Administração, ainda que para tal seja necessário adequar seus métodos e regras de negócios ou, do contrário, abster-se de acudir ao edital de convocação do certame.

4.3.1.7. Não pode, de outra face, decidir que vai participar e que imporá condições ao órgão licitante, em detrimento ao interesse público, para se favorecer.

4.3.1.8. Aliás, ao Administrador também se impõe limites à autonomia da vontade, em privilégio ao interesse público. Neste sentido, a lição de Marçal Justen Filho:

“O contrato administrativo é ato jurídico que se forma pela conjugação de vontades de duas ou mais partes, gerando direitos e obrigações para todas, algumas ou somente uma delas. Há similitude, mas não identidade, com o contrato privado. Existem diferenças sensíveis, pois são restringidos os princípios da autonomia da vontade e da obrigatoriedade das convenções, que se encontram na base da teoria dos contratos no direito privado. [Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos; 11. Ed, p. 31 – São Paulo: Dialética, 2005]

4.3.1.9. Considerando que o objeto da licitação trata da contratação de transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre, o estabelecimento de critério de precificação equânime faz-se necessário para que todos os fornecedores possam participar e concorrer igualmente no processo licitatório.

4.3.1.10. Independente do prestador do serviço, quer seja fornecedores que atuem com transporte ou com agenciamento/intermediação, o dimensionamento da demanda tem relação direta com a quilometragem percorrida. Isso fica claro ao observar que o prestador final do serviço será um motorista conduzindo um veículo e que a quilometragem percorrida implicará maior custo para remuneração deste prestador, uma vez que demandará maior tempo do profissional, bem como maior consumo de combustível e outros custos acessórios, como manutenção do veículo.

4.3.1.11. Mesmo fornecedores que atuem como intermediadores junto a empresas de agenciamento,

sem nenhum tipo de relação com motoristas, poderão valorar o serviço de transporte em virtude da quilometragem demandada, uma vez que a prestação final do serviço será a mesma.

4.3.1.12. Desta forma, o licitante estabelece a precificação conforme a essência do serviço ofertado, que se trata de deslocamento de servidores em atividades administrativas, possibilitando a participação dos diversos tipos de fornecedores, com qualquer relação com os agenciados ou com outras partes.

4.3.1.13. Importante evidenciar o edital não impede, em nenhum momento, que as licitantes utilizem seu modelo de negócio, seja preço dinâmico, seja tarifa, ou mesmo outros, na execução dos serviços, desde que os valores sejam cobrados de acordo com o que foi precificado para vencer o certame, ou seja, o valor do quilômetro rodado proposto.

4.3.1.14. O que não pode prosperar é que a prática do preço dinâmico, de tarifa ou de qualquer outro, resulte em valor de quilômetro rodado superior àquele definido na licitação, pois aí não teria sido escolhida a melhor proposta para a Administração.

4.3.1.15. Ressalta-se que, ao contrário do proposto pela impugnante, não há o que se falar em critério de menor taxa fixa de transação, uma vez que é impraticável para empresas que não atuem com o agenciamento/intermediação de transporte terrestre, ferindo o critério da ampla concorrência. Ou seja, o que não é possível de se adotar é preço dinâmico, taxa fixa de transação, ou tarifa ou mesmo qualquer outra forma de executar os serviços, como critério objetivo de julgamento do pregão, face à impossibilidade do mesmo em evidenciar qual é o menor dentre os preços propostos pelas licitantes, portanto, sendo inviabilizadas: 1) a avaliação da adequação da proposta aos preços de mercado/eventualidade de superfaturamento de preços; e, 2) a vantajosidade da proposta; sem anotar, ainda, que os outros fornecedores do mercado adotam outras formas de cobrança, como é o caso dos táxis e das locadoras de veículos, por exemplo.

4.3.1.16. Assim, **o menor valor por quilômetro rodado é o critério de julgamento mais apropriado** para tornar objetivo o julgamento do certame e propiciar assertividade à análise da vantajosidade dos preços propostos, uma vez que se está admitindo a participação de qualquer empresa que esteja apta a realizar transporte terrestre de passageiros, seja da forma que sua natureza lhe permita trabalhar e com as diversas formas de precificação e cobranças que lhe são intrínsecas.

4.3.2. Valor da corrida (Item 5.4 do Termo de Referência):

4.3.2.1. Como pode ser observado nas justificativas citadas acima, o serviço de transporte pode ser perfeitamente precificado pela demanda em quilômetros prevista. Com isso, qualquer agenciadora, mesmo aquelas que atuam com preços variáveis e tarifas dinâmicas, podem apresentar um valor por quilômetro a ser percorrido.

4.3.2.2. O estabelecimento da fórmula contida no item 5.4 do Termo de Referência diz respeito à precificação do valor de cada corrida que será realizada pela Administração Pública, para fins de faturamento e pagamento à empresa contratada. Informações como quilometragem estimada e cálculo do valor inicial constam daquele documento e possibilitam que qualquer interessado possa participar da licitação.

4.3.2.3. Desse modo, fornecedores que atuem como intermediários entre agenciadores e contratantes poderão considerar o preço por quilômetro a ser praticado pelas agenciadoras para precificar o serviço a ser ofertado, não caracterizando restrição à competição.

4.3.3. Condições para as solicitações dos serviços (Item 5.5 do Termo de Referência) e Instrumento de Medição de Resultados (Anexo D do Termo de Referência):

4.3.3.1. A impugnante argumenta que as exigências quanto ao tempo de atendimento ao usuário, às condições para cancelamento de corridas e à forma de mensuração para fins de pagamento à empresa contida no Instrumento de Medição de Resultados (IMR) são restritivas à competitividade da licitação, pois o serviço que é prestado é somente de gestão, gerenciamento e intermediação.

4.3.3.2. Ora, o objetivo da pretensa contratação é proporcionar transporte de servidores para atividades administrativas. Assim, a Administração Pública não pode abrir mão das exigências questionadas pela impugnante, por constituírem critérios acerca da qualidade do serviço, consequentemente do tempo de atendimento. Caso contrário, poderá ficar exposta a um serviço insuficiente, o que causa um grande risco

quanto à execução de atividades administrativas ligadas ao deslocamento de servidores públicos ou colaboradores.

4.3.3.3. É preciso notar que a qualidade do serviço de transporte é diretamente relacionada com o tempo de atendimento ao usuário, tornando assim o tempo máximo estabelecido de atendimento de 15 (quinze) minutos critério mínimo de excelência exigida em relação ao serviço. Para se estabelecer esse tempo, foi realizado estudo junto ao mercado e verificado sua razoabilidade.

4.3.3.4. Quanto à possibilidade do fornecedor garantir o tempo de atendimento, não se nota qualquer impossibilidade em garantir esse parâmetro, tendo em vista que a solução tecnológica possibilita a medição desse tempo, o que permite acompanhar a qualidade do serviço, podendo disponibilizar mais motoristas à medida em que o tempo de atendimento mostrar-se inadequado, mesmo para empresas que atuam como intermediadoras, não caracterizando exigência indevida por parte da Administração. Quanto a esse ponto, é possível, inclusive, haver agenciamento dos próprios motoristas, de modo a ter maior número de prestadores de serviço. Ressalta-se que o Termo de Referência prevê diversas formas de prestação do serviço, justamente para ampliar a competitividade do certame.

4.3.3.5. Em relação à taxa de cancelamento estabelecida, trata-se de uma regra de negócio amplamente praticada pelo mercado fornecedor e que guarda pertinência com o custo que é gerado pelo contratante ao frustrar o atendimento do serviço, transcorrido determinado intervalo de tempo.

4.3.3.6. Como forma de preservar a isonomia e a ampla concorrência do certame, não é razoável a possibilidade de não cobrança de taxa de cancelamento em prol de termos de uso do serviço estabelecidos por fornecedores específicos.

4.3.3.7. No que tange ao IMR, é preciso observar o estabelecimento de uma tolerância de 6% (seis por cento) de corridas que ocorrerem com atraso superior a 15 (quinze) minutos. Nessa porcentagem estão previstas situações específicas, tais como trânsito intenso.

4.3.3.8. Quanto a situações excepcionais que impliquem em grave prejuízo à mobilidade urbana, é garantido o contraditório e ampla defesa ao fornecedor selecionado, que poderá expor a situação ocorrida, cabendo à gestão contratual a análise de razoabilidade quanto à aplicação do IMR.

4.3.3.9. Deste modo, as exigências constantes do Termo de Referência e questionadas pela impugnante são necessárias justamente para garantir que o futuro contratado, seja ele de qual natureza for, preste serviço com a qualidade indispensável ao atendimento das necessidades da Administração.

4.3.4. Obrigações relativas aos veículos cadastrados (Item 5.11 do Termo de Referência):

4.3.4.1. Buscando alcançar a ampla concorrência e preservando o princípio da legalidade, estabelece-se, no item 5.11 do Termo de Referência, que os veículos dos prestadores do serviço deverão cumprir a legislação e normas pertinentes à categoria de prestador de serviço em que são enquadrados.

4.3.4.2. Assim, a impugnante não tem razão nos argumentos apresentados, pois constitui sim obrigação da empresa contratada, quer seja intermediadora ou não, garantir que o serviço seja prestado em observância às normas vigentes.

4.3.4.3. Mesmo com a independência e autonomia possibilitada pelo agenciamento de motoristas, a inobservância dessa obrigação causa grande vulnerabilidade à Administração Pública, não podendo ser excluído do Termo de Referência.

4.3.5. Obrigações relativas aos motoristas (Item 5.12 do Termo de Referência):

4.3.5.1. O item 5.12 do Termo de Referência garante à Administração Pública o cumprimento do princípio da legalidade por parte do prestador do serviço, uma vez que este, independente da relação com o agenciado, garantirá que o prestador do serviço esteja dentro dos limites normativos e legais.

4.3.5.2. A inobservância deste item causa grande risco à Administração Pública, podendo causar, inclusive, grave risco à segurança do servidor público ou colaborador que estiver utilizando o transporte.

4.3.5.3. Nesse sentido, quando do estabelecimento de obrigações cabíveis à empresa que for ser contratada, a Administração não pode abrir mão de exigências pertinentes e relevantes para o específico objeto do contrato, sob pena de ficar prejudicada ou à mercê de uma má execução dos serviços, quer seja

quanto ao tempo de atendimento ou aos motoristas e veículos que prestarão o serviço, independentemente do tipo de relação ou vínculo da contratada com estas partes, todas de inequívoca importância para a preservação da qualidade dos serviços prestados.

4.4. Ao contrário do alegado pela Impugnante, todas as exigências constantes do Edital do Pregão Eletrônico nº 04/2020 proporcionam a participação de qualquer empresa prestadora do serviço de transporte terrestre, qualquer que seja o seu segmento. Vejamos o que traz o item 1.2 do Termo de Referência:

"1.2. O objeto acima definido poderá ser atendido mediante uso de qualquer meio regular e legalmente apto, inclusive agenciamento/intermediação de serviços de táxi ou de serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, ou prestação de serviços de transporte por locação de veículos, conforme condições e quantidades especificadas neste Termo de Referência - TR."

4.5. Dessa forma, considerando que todas as exigências constantes do instrumento convocatório foram definidas em função da necessidade da Administração, calcadas em justificativas e em observância ao que o mercado tem a ofertar, que, se alteradas, como pretende a Impugnante, privilegiaria a si própria em detrimento de outros competidores, que os pontos alegados foram fielmente rechaçados, conclui-se não haver necessidade de modificação do Edital do Pregão Eletrônico nº 04/2020.

5. MANIFESTAÇÃO DA PREGOEIRA

5.1. Por todo o exposto, a Impugnante carece de razão em suas alegações, uma vez que não há qualquer exigência no Edital do Pregão Eletrônico nº 04/2020 que possa restringir a competitividade, que seja considerada ilegal, constitucional ou inválida, razão pela qual NÃO subsistem motivos para a alteração dos termos do instrumento convocatório.

6. DA DECISÃO

6.1. Pelos motivos elencados, CONHEÇO da Impugnação interposta pela empresa VOLL - SOLUÇÕES EM MOBILIDADE CORPORATIVA LTDA, por atender os requisitos de admissibilidade e tempestividade, para no mérito NEGAR-LHE provimento, mantendo-se os termos do Edital em comento.

Brasília, julho de 2020.

Documento assinado eletronicamente

GILNARA PINTO PEREIRA

Pregoeira



Documento assinado eletronicamente por **Gilnara Pinto Pereira, Analista**, em 13/07/2020, às 16:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **9169617** e o código CRC **32EFBADD**.