

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO S.A
BANDES

Pregão BANDES Eletrônico: 2019/004

Processo Administrativo: 041/2019

Objeto

Contratação de serviços de intermediação e agenciamento de transporte de passageiros, via aplicativo para smartphone, com acesso à internet, e também via plataforma WEB, com apoio operacional e tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e hospedagem, provedores de conteúdo e outros serviços de informação na internet, conforme as especificações deste Edital e de seus Anexos.

Decisão da Impugnação nº 01:

1. Das Preliminares:

Trata-se de impugnação interposta em 17.06.2019 pela empresa Inovadora 2ª Serviços S/A (WAPPA), contra os termos do Edital de Pregão Eletrônico nº 2019/004.

Nos termos estabelecidos no item 5.2 do Edital em referência, “até o 5º dia útil antes da data fixada para a abertura da sessão pública qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá impugnar o instrumento convocatório ou solicitar esclarecimentos acerca deste Pregão”.

Assim, observa-se que a impugnação é tempestiva, motivo pelo qual se passa à análise de seu conteúdo.

2. Das alegações da impugnante:

A impugnante menciona a ocorrência de “direcionamento” e desrespeito ao princípio da isonomia ao alegar que:

“O serviço de agenciamento de transporte via aplicativo, poderá ser através de táxi ou transporte individual (carro de placa cinza), portanto há que se falar na modalidade de táxi, ou este Órgão estaria direcionando a licitação para as empresas que trabalham apenas com modalidade carro particular, ferindo o princípio da isonomia (igualdade), desrespeitando o que o TCU através dos acórdãos determinam, Administração deve assegurar a todos igualdade de condições para participação (...)”.

Sustenta, ainda, que:

“(...) a Administração não [sic] tem a responsabilidade de dar igualdade de participação tanto para empresas que operam com a modalidade táxi, que obedecem uma legislação vigente municipal, ou seja, valor de acordo com o taxímetro, onde não há possibilidade de manipulação de preços como mencionado na resposta do pedido de esclarecimento enviado pela ora impugnante”.

Recorre à afirmação de que a adoção do critério de remuneração de menor valor do quilômetro rodado limita a competição, *“(...) porque afasta não apenas a ora impugnante, mas outras empresas que trabalham com a modalidade de transporte por táxi do referido processo licitatório”.*

Com base em tal alegação, aduz que houve lesão ao princípio da legalidade, não tendo sido observado o princípio constitucional da isonomia e seleção da proposta mais vantajosa, restando demonstrada *“(...) a probabilidade de afastamento das empresas de táxi, uma vez que há previsão da construção dos custos do serviço de táxi, como se observa nos artigos e incisos da Lei n.6827”.*

Também frisou entender que a “vantagem para a Administração” deva ser “para ambas as partes, ou seja, Contratada e Contratante” e afirmou que a presente licitação não atende a legalidade, já que: “(...) não só a ora impugnante como todas as empresas, poderão ter prejuízo econômico financeiro, haja vista que, conforme mencionado no pedido de esclarecimento enviado por esta impugnante, o fator TEMPO altera o valor final da corrida, seja de táxi ou carro particular”.

Por fim, relata que “a adoção do valor máximo tal qual adotado torna o Edital inexecutável”.

3. Das considerações da área técnica:

Encaminhada a presente impugnação para análise técnica, foram apresentadas as considerações abaixo delineadas:

- I. “Inicialmente, cumpre-nos informar que as contratações do BANDES são precedidas de estudos técnicos para identificação adequada dos bens ou serviços exigidos para o cumprimento da obrigação. Identificando às necessidades efetivas, refletindo nas exigências editalícias.
- II. Não podemos esquecer que após os estudos feitos, quanto às exigências editalícias, o licitante pode solicitar a impugnação do ato convocatório.
- III. Todas as exigências do Edital devem ser munidas pela razoabilidade devida. A proporcionalidade e o bom-senso devem prevalecer.
- IV. **Das alegações da impugnante**
- V. A empresa WAPPA alega que o Edital fere o princípio da isonomia, ao informar que a disputa será pelo menor valor de quilômetro rodado, afastando empresas que trabalham com a modalidade de transporte por táxi, que seguem remuneração variável imposta por tabelas municipais.
- VI. **Da análise**
- VII. Primeiramente, informamos que o BANDES não está inovando em seu Edital de Pregão Eletrônico Nº 2019/004, tendo em vista que outros órgãos do Estado do Espírito Santo abaixo relacionados contratarem, recentemente, empresas tanto de táxi quanto de transporte privado utilizando o **critério de menor valor por quilômetro rodado**:

ÓRGÃO	CONTRATO	VALOR DO KM RODADO	VALOR DO CONTRATO	CONTRATADA
Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – SEGER/ES	Intermediação e gerenciamento de serviços de transporte individual remunerado de passageiros, sob demanda, por meio de solução web e mobile.	R\$ 2,50	R\$ 1.470.080,00	Associação dos Taxistas Capixabas
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES	Intermediação e agenciamento de transporte de passageiros, via aplicativo para smartphone, com acesso à internet, e também via plataforma web...	R\$ 2,50	R\$ 210.000,00	Vix Logística S.A.

- VIII. Importante frisar que conforme tabela acima, a SEGER/ES assinou contrato com uma **cooperativa de táxi** tendo como critério de remuneração **apenas o quilômetro rodado**.
- IX. Isso demonstra que a alegação da impugnante WAPPA, de que empresas que trabalham com a modalidade de táxi estão sendo afastadas do processo licitatório devido à adoção do critério de remuneração por quilômetro rodado não tem fundamento.

- X. Cumpre-nos esclarecer que nos estudos preliminares, o critério de preços adotado no Edital se mostrou a forma mais vantajosa para o BANDES, tendo em vista que preços variáveis em razão de preços dinâmicos ou que possuem caráter variável como tempo parado incorrem em controles adicionais na gestão e fiscalização por parte do BANDES e consequentemente maiores custos.
- XI. Por outro lado, não se observa um esforço da empresa impugnante no sentido de adequar o seu modelo de negócio às necessidades específicas do setor público, não restando comprovada a existência de obstáculos intransponíveis à sua participação.
- XII. Tal situação já foi apreciada no âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU, através do Acórdão Nº 1873/2018 – TCU – Plenário, que analisou representação de diversas empresas contra um pregão eletrônico para registro de preços do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para contratação do mesmo serviço objeto do Edital do BANDES, utilizando como critério de preços o menor valor por quilômetro rodado. O TCU considerou improcedentes todas as alegações das empresas representantes.
- XIII. Ante o exposto, recebemos a presente impugnação, para, no mérito, considerá-la improcedente, tendo em vista o exposto acima e principalmente a existência de outros órgãos estaduais utilizando como forma de remuneração o quilômetro efetivamente rodado como critério de remuneração em seus contratos.”

4. Da análise da Pregoeira:

Inicialmente, ao contrário do que restou consignado na impugnação, é de se ver que a adoção do critério de menor valor por quilômetro rodado resulta exatamente em ampliação da disputa, com equivalência - a todos os pretensos concorrentes – de condições que asseguram não só a isonomia, como a garantia da defesa do interesse público.

Nos termos insertos em todos os normativos que regem as licitações públicas, tanto na Administração Direta, como na Indireta, o critério de julgamento da disputa na modalidade Pregão é obrigatoriamente o **menor preço**. Assim, não poderia esta Instituição, na condição de interessada na contratação de um serviço para o qual seja exigida a realização de uma licitação pública, declinar da adoção da forma de remuneração que resulte na obtenção do menor preço.

Conforme bem delineado pela área técnica desta Instituição:

“O critério de preços adotado no Edital se mostrou a forma mais vantajosa para o BANDES, tendo em vista que preços variáveis em razão de preços dinâmicos ou que possuem caráter variável como tempo parado incorrem em controles adicionais na gestão e fiscalização por parte do BANDES e consequentemente maiores custos.”

Ora, por imposição legal, o critério de julgamento do Pregão é obrigatoriamente o **menor preço**. Desta feita, a adoção de qualquer outra forma de remuneração que implique na sujeição da contratação a “preços variáveis” ou a submissão a “controles adicionais de gestão e fiscalização” resultaria em perda de economicidade, além de flagrante desvantagem a esta Instituição e consequente desrespeito ao interesse público.

Equivoca-se, pois, a impugnante quando menciona entender que “a vantagem deva ser para ambas as partes”, já que a Administração - **por imposição legal** inerente à adoção do procedimento licitatório - deve buscar a **obtenção da proposta mais vantajosa**, ou seja, aquela que lhe traga os maiores benefícios. Assim, a “vantajosidade” almejada no presente certame decorre da sujeição desta Instituição aos **princípios da eficiência e da economicidade**, corolários de sua submissão ao **interesse público**.

Registre-se que não se trata apenas de mera busca pelo menor preço, mas de assegurar que o procedimento licitatório garanta que os recursos públicos sejam alocados da maneira mais eficiente possível, ou seja, observa-se na conduta desta Instituição a preocupação na obtenção de resultado que assegure a **melhor aplicação dos recursos públicos**.

Significa dizer que a atenção iniciada e dirigida à defesa dos princípios licitatórios - dentre os quais a economicidade e a eficiência – não se restringe apenas à condução do certame, mas à ponderação de *todos os encargos assumidos pela Administração no curso da contratação*, como mencionado nas razões apresentadas pela área técnica.

Assim, a busca pela vantajosidade deve se estender até mesmo aos resultados a serem obtidos posteriormente, na condução do contrato, ou seja, *para além dos limites inerentes apenas ao procedimento licitatório*. Essa é a

preocupação em se exercer a *Administração Pública Gerencial*, sendo adotados mecanismos de efetiva avaliação da execução dos contratos administrativos.

Desta feita, a busca da **vantajosidade** não decorre de simples alvedrio da Administração, mas de **imposição legal**, a ser perquirida para fins de atendimento ao interesse público.

Lado outro, consoante devidamente explicitado pela área técnica, a adoção do critério de remuneração de menor valor por quilômetro rodado também resulta em **ampliação da disputa**, atendendo igualmente ao **princípio da isonomia**, balizador das licitações públicas.

Consoante se afere nas razões técnicas sobreditas, bem como em consulta a recentes Editais de licitação de mesmo objeto, a adoção do critério de remuneração de menor preço por quilômetro rodado permitiu ampliar a todos os que atuam no segmento de transporte por aplicativo a possibilidade de participar – *em igualdade de condições* – das licitações dos mais diversos órgãos públicos.

Significa dizer que o critério em voga assegurou a defesa das duas principais finalidades das licitações públicas - consoante afirmado pelo administrativista, Diógenes Gasparini - a saber: a **garantia de vantajosidade** para a Administração Pública – e consequente atendimento ao interesse público - e a **prevalência do tratamento isonômico** a todos os participantes.

Nas palavras do jurista, José Afonso da Silva (p.672):

“O princípio da licitação pública significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público”.

Assim, resta claro que, ao contrário das alegações apresentadas na impugnação, o critério remuneratório adotado **não impede a participação de empresas de táxi**, ao contrário, estimula o ajuste e adequação dos fornecedores às demandas do Poder Público.

Por tal motivo, como evidenciado acima, verifica-se não só a participação, como a arrematação - **por empresas de táxi** - de licitações com objeto igual ao do PE 2019.004, ou seja, onde também foi adotado o **critério de remuneração de menor valor por quilômetro rodado**.

Assim, quando da definição do Termo de Referência e das demais condições contidas no instrumento convocatório, esta Instituição buscou contemplar o atendimento às suas reais necessidades. Eventuais esforços, da parte dos fornecedores, dirigidos à adequação de sua atuação no mercado às exigências do Poder Público devem ser entendidos como compreensíveis, já *que o escopo desta Instituição não é atender a cada um dos segmentos de mercado e a cada uma de suas peculiares características*, mas – ao contrário – *obter o melhor e menor gasto para atendimento ao interesse público*.

Dessarte, como todos os fornecedores estarão sujeitos ao mesmo critério, não há que se falar em direcionamento ou limitação da competição, tampouco à ilegalidade da presente disputa.

Repise-se que **a adoção de tal critério não é novidade**, eis que - já há alguns anos - vários órgãos públicos têm se valido da mesma regra, ou seja, da adoção do menor valor por quilômetro rodado para a remuneração de seus prestadores, através do devido processo licitatório.

Por fim, no tocante à alegação de que “*A adoção do valor máximo tal qual adotado torna o Edital inexecutável*”, cumpre recordar que nos termos do artigo 23 do Regulamento de Licitações e Contratos do Bandes, bem como do item 3.4 do Edital de Pregão nº 2019.004:

“3.4. O preço máximo admitido para o presente processo licitatório é sigiloso e será informado antes da fase de negociação.”

A sujeição ao sigilo quanto ao valor estimado da presente licitação decorre de imposição legal, oriunda da Lei das Empresas Estatais de nº 13.303/16. Assim, até a fase de negociação - por força de lei - o orçamento da presente licitação não será divulgado, não havendo que se falar, destarte, em inexecuibilidade.

5. Conclusão:

Considerando-se o conteúdo das análises e ponderações efetuadas pela área técnica - que integram a presente como fundamentos para decidir - e considerando-se, ainda, que as demais alegações suscitadas na presente impugnação foram fundamentalmente justificadas, resta comprovado que não assiste razão à Impugnante, na medida em que o critério de remuneração adotado no presente pregão eletrônico não limita e tampouco frustra a participação de empresas prestadoras dos serviços que atuam no segmento de que trata o objeto da licitação.

Pelos motivos acima elencados **DECIDE-SE PELA IMPROCEDÊNCIA** da impugnação apresentada, razão pela qual não há que ser feita revisão no Edital do Pregão Eletrônico nº 2019.004.

Vitória, 21 de junho de 2019.

Andressa Maria Gujansky Santana dos Santos
Pregoeira BANDES