



# TÁXIGOV: INOVANDO NO SERVIÇO DE MOBILIDADE DE SERVIDORES

Elaborado por Leila G. Ollaik



# TáxiGov: inovando no serviço de mobilidade de servidores\*

Elaborado por Leila G. Ollaik

(2018)

## Introdução

O processo de gestão de políticas públicas exige que servidores e colaboradores, a serviço da Administração Pública Federal (APF), compareçam a reuniões, avaliem projetos e ações *in loco* e distribuam documentos. Esse transporte de servidores envolve custos de deslocamento. O que o governo pode fazer para melhorar a qualidade desse gasto? Poder-se-ia limitar a quantidade de viagens, o que seria uma solução fácil, mas não necessariamente eficiente; ou, alternativamente, racionalizar os gastos, buscando um novo modelo.

O modelo de contratação do TáxiGov foi fruto dessa busca por uma mudança na sistemática de deslocamento de servidores para a realização de atividades de natureza administrativa. A Central de Compras da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) realizou uma análise ampla do transporte de servidores no Governo Federal e propôs uma medida inovadora, com vistas à racionalização dos gastos. A

iniciativa foi motivada pela seguinte pergunta: quais são as necessidades reais da administração para o transporte de servidores para fins administrativos? A solução mais comum e utilizada há mais tempo pelas diferentes organizações do Governo Federal é adquirir automóveis e contratar motoristas. Os custos envolvidos nessa opção incluem, entre outros, espaços em garagens, manutenção de veículos, compra de combustíveis e pagamento de salários. Trata-se de uma despesa constante (aquisição e manutenção de veículos) com custo elevado. Na tentativa de otimizar custos, algumas organizações já tinham adotado a prática de locação de veículos, de forma que coexistem veículos próprios e alugados para transportes de servidores. Embora tenha havido alguma redução de custos, a locação também impunha à administração custos tais como combustíveis, garagem, servidores motoristas, multas de trânsito, entre outros. Face à elevada despesa, foi preciso estudar soluções alternativas que se mostrassem mais eficientes e mais econômicas que as anteriores.



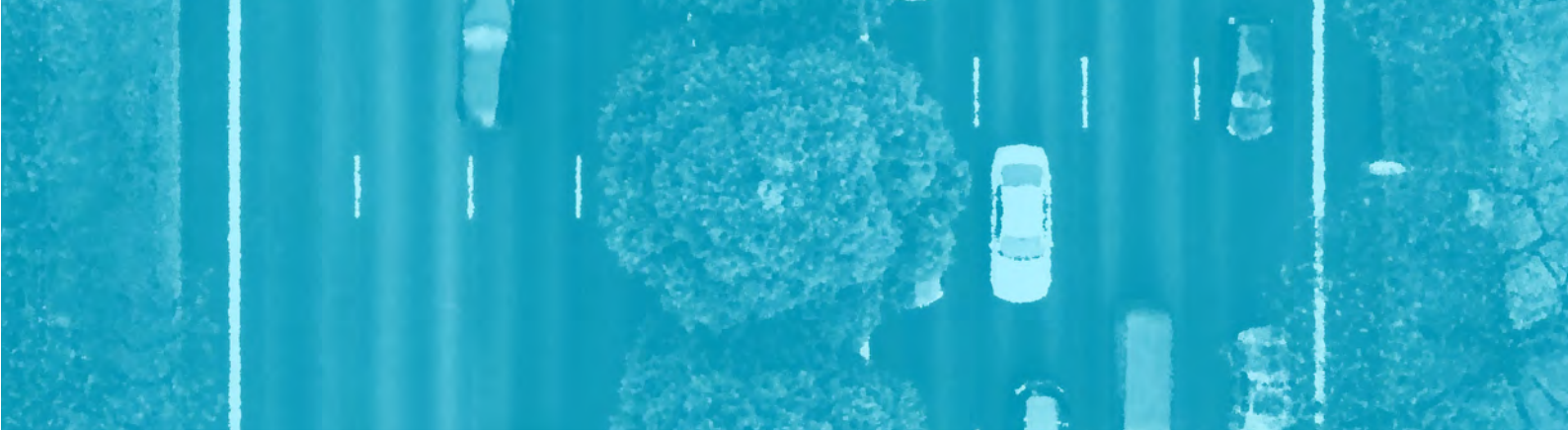
## Assim surge o projeto TáxiGov

O TáxiGov foi o segundo grande projeto da Central de Compras do MP<sup>1</sup>. A Central de Compras foi criada em janeiro de 2014, como uma estratégia para enfrentar o problema de que o governo mantinha várias unidades administrativas para realizar as mesmas atividades de compras e contratações. Era preciso repensar estratégias de contratação, com uma metodologia inovadora para melhorar o provimento de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e entidades. Essa experiência será relatada a seguir.

\* Para elaboração deste caso foram realizadas entrevistas com os seguintes atores do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: Gleisson Cardoso Rubin, Virginia Bracarense Lopes e Orlando Oliveira dos Santos.

<sup>1</sup> A primeira iniciativa da Central de Compras foi relacionada à aquisição direta de passagens aéreas.





## Caracterização do Problema

É de conhecimento na Administração Pública Federal que os modelos utilizados para atender às necessidades de deslocamento de servidores e colaboradores sofriam de falta de controle no uso dos veículos a serviço<sup>2</sup>; de má qualidade no atendimento aos servidores; e do problema principal: o alto gasto público, em um contexto de pressão por cortes e melhorias na qualidade. No entanto, não se dispunha de um diagnóstico detalhado da situação.

Convergente com a procura de um estado mais eficiente, mais digital, mais simples e mais transparente, a Central de Compras/Seges/MP apostou no desenho de uma nova estratégia de provimento do serviço de transporte de servidores. No mundo, já havia surgido um novo modelo para transporte de passageiros, flexível e com uso de aplicativos, a preços mais acessíveis em relação a carros próprios ou alugados, e até mesmo em relação aos táxis. Os aplicativos para transporte de passageiros permitem ao usuário indicar onde está e para onde quer ir. O aplicativo mostra os carros que estão mais próximos e alternativas de percursos. Pode-se saber antecipadamente o tempo que o trajeto levará, o tempo de espera e o preço. Caso esse modelo pudesse ser adotado pelo Estado, seria um ganho indiscutível de qualidade no serviço.

Já estava na agenda governamental a necessidade de melhoria da qualidade dos gastos. O Decreto nº 8.540, de 09/10/2015, estabeleceu medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços e na utilização de telefones celulares corporativos e outros dispositivos. Desde então, diversas iniciativas têm sido desenvolvidas para essa racionalização, e, nesse âmbito, surgiu a reflexão sobre o transporte de servidores e colaboradores.

<sup>2</sup> Originando pequenos, mas frequentes, “escândalos” no Governo Federal e também nos estaduais e municipais, que se utilizam do mesmo modelo (carros próprios ou alugados). Alguns exemplos: <https://www.conjur.com.br/2009-out-16/uso-veiculo-publico-fins-particulares-caracteriza-improbidade>; <http://cct.jusro.com.br/2017/01/13/pergunta-resposta-uso-do-carro-oficial-e-a-usurpacao-de-funcao-publica/>; <http://noticias.botucatu.com.br/2017/06/29/carro-oficial-servidor-admite-uso-pessoal-e-assina-exoneracao/>; [https://www.jcne\\_t.com.br/Regional/2011/08/promotor-denuncia-mau-uso-de-carro-oficial.html](https://www.jcne_t.com.br/Regional/2011/08/promotor-denuncia-mau-uso-de-carro-oficial.html); <http://g1.globo.com/sao-paulo/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2013/09/mal-uso-de-carros-oficiais-e-flagrado-em-cidades-do-noroeste-paulista.html>; <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/especiais/policia-fora-da-lei/cupula-da-policia-usa-viatura-para-ir-a-praia-escola-compras-e-bordel-2v3b0hqtybn25zrl-n698hbc5q>

O Governo Federal já estava atuando no sentido de ampliar ganhos de escala e poder de negociação com a implementação da Central de Compras e a consequente centralização da contratação de serviços comuns a vários órgãos. As compras conjuntas ou compartilhadas estavam previstas normativamente desde o Decreto-lei nº 2.300/1986, que em seu art. 14 possibilitava a realização de registro de preços, regulamentado pelo Decreto nº 449/1992. Havia iniciativas embrionárias de compras compartilhadas, principalmente em Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC), capitaneadas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), mas que careciam de uma área especializada e dedicada às compras. Em janeiro 2014, a Central de Compras foi instituída pelo Decreto nº 8.189, inicialmente como parte da assessoria especial do Gabinete do Ministro. A partir de 26 de novembro de 2015, conforme Decreto nº 8.578, passou a integrar a SEGES/MP. A Central de Compras busca concentrar as funções de apoio voltadas à contratação e aquisição de bens e serviços de necessidade comum entre os órgãos e entidades da APF, tais como serviços de telefonia, compra de passagens aéreas, equipamentos de videoconferência, computadores etc.

O aprendizado obtido pela Central de Compras na implantação, em especial do modelo de compra direta de passagens aéreas, demonstrou que seria possível atuar em outros estágios da cadeia logística de prestação de serviços, como a gestão contratual, a operação do serviço e os processos relacionados à execução da despesa pública, em um conceito de Centro de Serviços Compartilhados (CSC). Para inaugurar esse novo modelo, foi selecionado o serviço de transporte administrativo de servidores e colaboradores.

A solução proposta foi mudar a estratégia da APF para suprir sua necessidade de transporte, saindo de um modelo com o custo e a lógica de “posse”, ou mesmo de “aluguel”, para um em que prevalece o conceito de mobilidade.

Não havia dados consolidados disponíveis sobre o serviço de transporte porque os mesmos estavam dispersos nos ministérios e organizados de maneiras diferentes, mas havia a percepção de que era preciso melhorar o modelo.

Ao longo do projeto de concepção do novo modelo, a equipe da Central de Compras aplicou a metodologia de *Strategic Sourcing* (ou abastecimento estratégico), marcada pelas etapas de diagnóstico (inteligência interna), análise de mercado (inteligência externa), até chegar à proposição de uma estratégia.

Os estudos sobre a frota de veículos foram iniciados no final de 2014, inicialmente com a assistência de uma consultoria, a Fundação Instituto de Administração (FIA), contratada para apoiar a CENTRAL tanto no aprendizado e amadurecimento sobre a metodologia de *Strategic Sourcing*, quanto na análise do universo de veículos.

Como resultado dos estudos, chegou-se a um diagnóstico e a uma análise de mercado que apontaram para o elevado custo e ineficiência das rubricas referentes a transporte de servidores. Foi apurado que a APF direta gastava com transporte de servidores para atividades administrativas, apenas no Distrito Federal, R\$ 32 milhões, distribuídos em compra de veículos próprios, contratos de veículos locados, manutenção, seguro e abastecimento. Se considerados os veículos institucionais, para transporte de autoridades<sup>3</sup>, esse valor aumentava para R\$ 48 milhões e representava aproximadamente 848 veículos.

O diagnóstico apontou também oportunidades de melhorias à qualidade do serviço no que se refere ao tempo que os servidores passavam esperando pelos motoristas, à pouca transparência sobre o uso do serviço e ao fato de não incorporar novas tecnologias como as utilizadas por empresas como *Uber*, *Cabify*, *99Taxi*, entre outras desse ramo de serviços.

Nesse contexto, o TáxiGov consistiu em uma proposta de otimizar o transporte de servidores e colaboradores para atividades-meio (reuniões, por exemplo), possibilitando a liberação dos veículos próprios para nova utilização em outras áreas (finalísticas, de fiscalização ou de atendimentos tais como serviços policiais ou de saúde).

Além dos gastos de aquisição, locação, manutenção e abastecimento, a APF também tinha despesas com mão de obra de servidores do quadro da administração pública e profissionais terceirizados. Para o escopo de atuação do TáxiGov, identificou-se 595 motoristas do quadro de servidores no Distrito Federal, incluindo administração direta e indireta. Também foi verificado que havia grande ociosidade dos veículos (tanto próprios quanto locados), pois a contratação era feita com base nos picos de demanda, a fim de evitar a indisponibilidade de veículos nos momentos de maior necessidade. Como indício da ociosidade, pode-se mencionar as filas de carros estacionados na Esplanada dos Ministérios. Além dos gastos

<sup>3</sup> Esse transporte de autoridades deixa de existir com o Decreto nº 9.287, de 15 de fevereiro de 2018.

elevados e da baixa qualidade, o controle do serviço de transporte de servidores era frágil, uma vez que era realizado por meio de documentos avulsos (*vouchers*), o que demandava maior número de envolvidos no serviço e não garantia utilização de melhores práticas quanto à transparência. Havia muitas camadas de controle, mas nada automatizado. Havia, no caso do MP e em outros órgãos, pessoas designadas nas áreas de transporte que preenchiam os formulários (guias de controle) com as informações de origem e destino de cada corrida, cabendo ao servidor-usuário assinar o formulário ao final da corrida. Em alguns órgãos, o próprio servidor que utilizava o serviço preenchia os formulários em papel e os assinava. E ainda que o preenchimento fosse feito de forma precisa, a compilação desses papéis era trabalhosa e demorada. Em última etapa, mesmo que a compilação fosse concluída, o que em muitos casos não ocorria, seu resultado permitia pouca análise ou transparência.

Toda essa fragilidade de registros e consolidação dos dados dificultou a realização do diagnóstico da frota sobre quantidade de uso, viagens, passageiros, distância percorrida. Porém, não impediu concluir que a percepção inicial estava correta: o custo era alto, sem tendência para melhorias, havendo espaço para o desenvolvimento de um novo modelo.

## Da formulação da ideia à sua efetivação

Entre o início do diagnóstico, em 2014, passando pela análise de mercado, desenho da estratégia do TáxiGov, até o início de sua implementação propriamente dita, em 2016, com o pregão para contratação do serviço de transporte de servidores e colaboradores, passaram-se dois anos; sendo que a SEGES/MP fez a corrida piloto em fevereiro de 2017, e a primeira corrida contratada no novo modelo ocorreu em março de 2017.

## Desafios na implementação

A ideia inicial na Central de Compras não era contratar táxis, mas apresentar ao mercado sua necessidade de transporte de servidores e receber propostas, fossem elas táxis, cooperativas, Serviços de Transporte Individual de Passageiros – STIPs (como *Uber*, *Cabify* e outros similares), gestoras de frotas etc. Seria um leque amplo de possibilidades.

Na elaboração dos critérios de contratação na nova modalidade, foi definido que seria necessário que a prestadora de serviços apresentasse o uso de um aplicativo moderno, similar aos já utilizados para transporte individual de pessoas mundo afora.

No entanto, no caso dos STIPs, um limitador foi a legislação do Distrito Federal que determinava a necessidade de regulamentação do serviço, com definição de regras e cadastramento de empresas e motoristas, o que trouxe incerteza à opção de a APF contratar esse serviço<sup>4</sup>. Por essa razão, não foi possível inseri-los na primeira modelagem, ou seja, no termo de referência para a primeira licitação, realizada no ano de 2016. A não inclusão de STIPs no termo de referência foi inclusive questionada pelo Tribunal de Contas da União – TCU (ver relato na seção “dificuldades”, mais adiante).

Após avaliação de riscos e de variáveis objetivas de análise de estratégia, o táxi foi a alternativa que se mostrou mais eficiente para a APF, em termos de prestação do serviço. Apesar do risco de descontinuidade do serviço, por ser um único fornecedor atendendo a administração, a Central de Compras verificou que essa possibilidade estaria mitigada, por se tratar de um serviço disponível para o cidadão e com baixa incidência de interrupção ao longo da história.

Apesar de os táxis eventualmente apresentarem custos mais elevados do que os STIPs no uso por indivíduos ou entes privados, o diagnóstico identificou que eles ofereciam valor mais baixo por quilômetro rodado do que os veículos próprios ou alugados, considerados todos os custos envolvidos.

Para iniciar o processo, era preciso testar o novo modelo. Definiu-se uma limitação geográfica. Sendo um serviço regulamentado de forma local e considerando a centralização da operação, julgou-se mais oportuno implantá-lo no Distrito Federal, sede do Poder Executivo Federal, onde estão concentrados os órgãos públicos, para depois expandir para o restante do país. Definiu-se também outra limitação de escopo: a APF direta (Ministérios), porque a modelagem da operação centralizada previa que os contratos fossem assinados pela Central de Compras e que órgãos da administração direta usufríssem dos serviços contratados. A administração indireta poderia aderir ao modelo do TáxiGov, mas com suas próprias entidades assinando e gerenciando os contratos.

Lançou-se então, para o DF, o TáxiGov, novo modelo de sistema de transporte de servidores públicos por meio de agenciamento de táxis, operacionalizado por uma plataforma digital, para atender aos servidores e colaboradores do Executivo Federal em exercício no Distrito Federal que necessitam se deslocar em função de atividades adminis-

trativas. Foi o primeiro objeto operado no conceito de Centro de Serviços Compartilhados (CSC), em que a Central de Compras contrata o fornecedor e passa a ser a provedora do serviço aos órgãos da APF, representando desoneração das unidades dos ministérios com atividades de gestão de contratos e de pagamentos.

O quantitativo de corridas foi estimado com base no diagnóstico mencionado, contemplando 490 corridas para sustentar 12 meses de migração gradual dos ministérios, mais 12 meses de operação em plena demanda. O termo de referência exigia o uso de novas tecnologias, com o aplicativo para o controle das corridas de táxi. Ganharia esse primeiro pregão a empresa que oferecesse o maior desconto sobre o valor do taxímetro (que inclui o valor da bandeirada, do quilômetro rodado e do tempo parado). Com esses parâmetros, o termo de referência para o pregão foi preparado e lançado.

A solução proposta tomou a forma do edital do Pregão Eletrônico 3/2016<sup>5</sup>, elaborado pela Central de Compras do MP<sup>6</sup>. O Pregão foi do tipo “menor preço”, representado pelo maior percentual de desconto ofertado e teve por objeto o “registro de preços para contratação do serviço de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos da Administração Pública Federal – APF direta, por meio de táxi e por demanda, no âmbito do Distrito Federal – DF e entorno, pelo período de 12 (doze) meses”.

Quatro empresas participaram do pregão: Rádio Táxi Shalom, Wappa Gestão de Táxi Corporativo, Vip Service Club Locadora de Veículos e Coobrás Rádio Táxi (Cooperativa). Saiu vencedora a empresa Shalom Táxi Serviços de Agenciamento e Intermediação de Pagamento de Corridas de Taxi Ltda. – ME, por ter oferecido o maior desconto no preço da bandeirada, de 14,77%, perfazendo o preço aproximado de R\$ 3,30 por quilômetro rodado ou cerca de 52% de economia sobre o modelo anterior.

Passou-se então à execução dos planos de comunicação e de adesão dos ministérios, mediante reuniões provocadas pela equipe da Central de Compras, e divulgação de matérias em meios de comunicação sobre o novo modelo. Inicialmente houve uma natural resistência de alguns órgãos em transferir o serviço para gestão de um terceiro, mas a implantação obteve êxito, à medida que os contratos em vigor expiravam. Os parâmetros para implantação e operação do TáxiGov foram disciplinados por meio da Instrução Normativa nº 2/2017, tendo os Termos de Adesão e de Execução Descentralizada (TED) como os instrumentos que selavam a entrada dos ministérios no modelo. Para fundações e autarquias (administração indireta), foi permitido que assinassem seus próprios contratos (em outubro de 2017 já haviam aderido ao TáxiGov: Enap, Ibram, ICMBio e Susep). Quanto mais

4 A Lei Distrital nº 5.691, de 02 de agosto de 2016, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF nº 148, de 03/08/2016 –, dispôs sobre a regulamentação da prestação do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no Distrito Federal. De fato, a regulamentação foi aprovada no ano de 2017, mediante o Decreto nº 38.258, de 7 de junho, publicado no DODF nº 109, de 08/06/2017, que regulamentou a mencionada Lei nº 5.691/2016.

5 O Pregão na forma eletrônica é a modalidade de licitação para aquisição de bens e de serviços comuns, que busca simplificar procedimentos da licitação. É regulamentado pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

6 <http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/pregao/2016/pregao-eletronico-03-2016-central-de-compras>

órgãos passavam a utilizar o modelo, mais outros se interessavam em antecipar sua operação.

A Advocacia-Geral da União (AGU) já utilizava serviços de táxi para transporte de seus servidores quando os dois modais (veículos próprios e veículos locados) não atendiam toda a demanda. Já o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) utilizava somente o serviço de táxi, em vez de veículos próprios ou alugados. As contratações e gestões eram descentralizadas e o controle era realizado mediante “talões” (sem o uso de aplicativos, tecnologia de monitoramento, melhoria de gestão e eficiência), o que resolvia em parte o problema da redução do gasto público, mas mantinha o de falta de controle e de transparência. Quando seus contratos expiraram, aderiram ao TáxiGov. O

MDIC teve sua economia ampliada, pois passou a ter o desconto de 14,77% do TáxiGov, que antes era de apenas 2% em seu contrato.

O modelo do TáxiGov centralizou, além da licitação, as etapas de contratação, pagamento e gestão da operação do serviço. Os órgãos passaram à condição de usuários, estando encarregados de transferir orçamento ao MP por meio de um Termo de Execução Descentralizada (TED) para disponibilização dos serviços, além de fazer o atesto dos mesmos e regular a forma de uso para aquele órgão.

Aos poucos, diversos órgãos foram aderindo. A ordem de adesão dos órgãos federais está descrita na Figura 1.

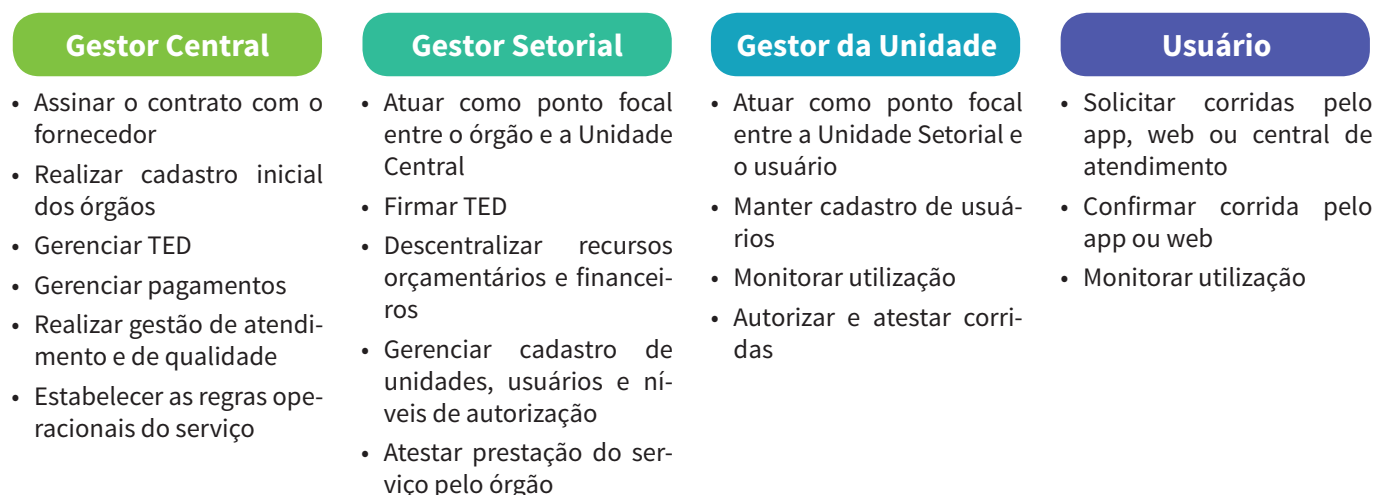
Figura 1 – O avanço na adesão ao TáxiGov



O modelo trouxe definição clara desde o seu início quanto ao papel de cada órgão na implantação e operacionalização do TáxiGov. Coube ao Ministério do Planejamento, como gestor central, assinar o contrato com o fornecedor (o ganhador do pregão), realizar o cadastro inicial dos órgãos à medida que iam aderindo, gerenciar o termo de execução descentralizada (TED), gerenciar os pagamentos à empresa vencedora e estabelecer as regras operacionais

do serviço. O gestor setorial, ou seja, cada ministério que adere ao novo modelo, atua como ponto focal entre os usuários do serviço e a Central que contratou essas corridas. O gestor de unidade mantém o cadastro dos usuários daquele órgão e monitora sua utilização, autorizando e atestando as corridas. O usuário utiliza o aplicativo para solicitar e atestar o serviço. O papel de cada ator no modelo do TáxiGov está resumido na Figura 2.

Figura 2 – Papel de cada ator no modelo do TáxiGov



Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/taxigov/como-aderir>





A implementação do TáxiGov teve a seguinte linha do tempo:

Figura 3 – Linha do Tempo



Fonte: elaboração própria



## Superando dificuldades

Vencida a dificuldade de inserir o tema na agenda governamental e ter a abertura para a possibilidade de se pensar novos modelos, algumas dificuldades foram encontradas.

A seguir, estão agrupadas em diferentes categorias: dificuldades na formulação do novo modelo; dificuldades na implantação inicial; e dificuldades para continuidade e expansão do novo modelo.

### Dificuldades durante a formulação

**1** Realização do diagnóstico preciso da situação: os dados estavam pulverizados nos diversos ministérios em formatos distintos, de tal forma que não permitiam uma análise nem uma visão geral.

**Como foi contornada:** realização de diagnóstico com apoio de empresa especializada e pela equipe da Central de Compras, com levantamento de dados em sistema, aplicação de questionários, e realização de entrevistas e visitas *in loco*.

**2** Definição do montante de corridas a serem contratadas: devido à falta de dados, havia uma imprecisão sobre qual quantidade de corridas de táxi seria demandada no período de um ano.

**Como foi contornada:** foi feita uma estimativa, a partir do diagnóstico, para definir o montante de corridas a serem contratadas. A primeira licitação foi lançada para contratar 490 mil corridas de táxi, registradas em ata com preço com o maior desconto que foi oferecido pela empresa vencedora. Foi adotado o sistema registro de preços, que é o que melhor atende quando falta precisão sobre a demanda.

**3** Análise de estratégia que viabilizasse um amplo leque de opções, tendo em vista algumas limitações do mercado: a ideia inicial era ampliar ao máximo o leque de opções quanto aos prestadores de serviços, para estimular a competitividade entre os concorrentes.

**Como foi contornada:** foram realizadas diversas reuniões com diferentes segmentos de mercado, uma minuta de termo de referência foi elaborada e colocada em consulta pública, aplicou-se uma metodologia de análise de estratégia que apontou para a melhor forma de contratação.

**4** Implantação da Central, em 2014, mas que faz parte do contexto da formulação do TáxiGov: composição de equipe necessária para o trabalho. Era preciso redimensionar e ampliar a equipe da Central de Compras para incorporar um modelo de CSC, absorver novas atribuições. A equipe contava com poucos servidores, colaboradores cedidos por empresas públicas, num momento em que também havia ambiente de instabilidade política no governo como um todo.

**Como foi contornada:** fez-se uma análise da ordem de prioridades dos projetos da carteira. Em vez de focar nos projetos que estavam em fase interna de estudos, optou-se por focar na manutenção dos modelos já em operação e na implantação do TáxiGov. Além disso, foram realizados processos seletivos para identificar pessoas com conhecimentos na área de compras e alinhadas à missão da Central.

Para que o projeto do TáxiGov fosse implementado, foi fundamental ter o apoio do alto escalão do Ministério do Planejamento, que incentivou o trabalho e concordou em correr riscos. Em vez de esperar ter a condição ideal para depois iniciar a implantação, juntou-se um pequeno grupo de servidores dispostos a implantar a mudança, e foi essa a equipe que elaborou o termo de referência e começou a operação do novo modelo. Os bons resultados atraíram mais interessados, que aos poucos propiciaram os meios para se dar mais robustez à equipe.

**1** Dificuldade junto aos mercados que se viram prejudicados com o novo modelo: houve questionamentos junto ao TCU<sup>7</sup> relacionados à restrição de competitividade, impossibilidade de participação de cooperativas, violação ao princípio da vantajosidade, entre outros.

**Como foi contornada:** Apresentação ao TCU de toda a lógica da política pública, o diagnóstico realizado, o caminho para decisão de lançar o pregão com essas características, e a argumentação de que mudanças de estratégia pela administração geram questionamentos das empresas que, com as medidas, sentem que perdem algum espaço.

A primeira experiência da Central de Compras, com a compra de passagens aéreas diretamente das empresas e não mais via agências de turismo, enfrentou grande resistência desse mercado, *lobbies* no Congresso e ações no TCU durante três anos. O TáxiGov também encontrou resistências, mas por tempo bem menor (nove meses) do que na experiência das passagens aéreas, porém, em seguida a questão foi pacificada, de tal forma que a primeira contratação foi implementada integralmente e na segunda contratação os estudos avaliarão as recomendações do TCU. Houve reações e resistências por parte de todos que perderam espaço, tais como empresas que vendem carros e empresas que os alugam, bem como reação dos que tiveram frustrada a expectativa de se beneficiar com a iniciativa (como os STIPs).

**2** Dificuldade decorrente de barreiras culturais, aversão ao risco e resistência à mudança: foi preciso enfrentar muitos receios pelos riscos de descontinuidade, além da resistência dos órgãos setoriais em passar serviço para gestão de outrem. As principais dificuldades foram as barreiras culturais dos órgãos e entidades, como resistência devido à perda de atribuições e autonomia, advindas da centralização das compras, e resistência à mudança de procedimentos e rotinas.

**Como foi contornada:** Acima de tudo, era preciso fazer gestão da mudança, devido à resistência natural em alterar rotinas que persistiram por décadas. A APF comprava carros há mais de seis décadas. E a estratégia de alugar veículos em vez de comprá-los já estava em vigor há cerca de duas décadas. Para superar essas dificuldades, foi preciso solidez para se constituir novo paradigma. Foram elaborados manuais e guias, treinamento e capacitação dos servidores envolvidos nas áreas de compras, e uma abordagem específica para os ocupantes de cargos de direção dos setores, mostrando a importância da adesão ao novo modelo. Além disso, foi preciso esforço do MP para aproximação e diálogo junto aos órgãos e entidades para conscientizar e sensibilizar sobre as vantagens e benefícios da mudança.

<sup>7</sup> Processo Número TC 025.964/2016-0, disponível em: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)



## Desafios para continuidade e expansão do novo modelo

**1** Continuação do TáxiGov: garantir a continuidade do serviço aos órgãos da APF direta é uma obrigação assumida pela Central de Compras. Será preciso elaborar um novo termo de referência, em 2018, que atenda, conforme as possibilidades e a aderência, as sugestões e recomendações do Tribunal de Contas da União, contemplando STIPs e ampliando a competitividade no setor.

**2** Expansão do modelo. Finalizada a implantação do TáxiGov na administração direta, sua expansão para as entidades da administração indireta exigirá manter esforços de gestão da mudança e superação de resistência, fazendo levantamento de suas demandas e mudança de cultura, assim como as unidades governamentais em outros estados da federação, apesar do distanciamento geográfico.

**3** Seguir avançando normativamente. O MP conseguiu avançar muito com a Portaria MP nº 234, de 19 de julho de 2017, que dispôs sobre medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços. Essa portaria suspendeu, para o período de julho a dezembro de 2017, a realização de novas contratações relacionadas, entre outras coisas, à aquisição de veículos de representação, de transporte institucional e de serviços comuns e a locação de veículos. No entanto, previu que “considerando os aspectos de relevância e urgência, excepcionidades pontuais” poderiam ser autorizadas por ato fundamentado da autoridade máxima do órgão, permitida a subdelegação. Determinou que os pleitos referentes à autorização para aquisição de veículos deveriam ser encaminhados pela Secretaria-Executiva do respectivo Ministério à Secretaria-Executiva do MP, acompanhados de justificativas fundamentadas quanto à projeção de gasto até o término do exercício e dos aspectos de economicidade, relevância e urgência, até 30 de novembro de 2017. O conteúdo da portaria foi mantido com a publicação da Portaria MP nº 17/2017. Paralelamente a isso, a Portaria MP nº 6, de 15 de janeiro de 2018, atribuiu exclusividade à Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para realizar procedimentos de licitação e contratação do modelo TáxiGov para os órgãos da administração direta da APF no Distrito Federal, uma vez que, ao final de 2017, quase a totalidade da APF direta (22 de 29 unidades) já estava utilizando o modelo. Essa portaria também determina que a administração indireta da APF no Distrito Federal passe a utilizar o modelo definido pela Central.



## Resultados alcançados e lições aprendidas

O benefício principal que as compras compartilhadas/centralizadas trazem é o aumento da eficiência na gestão dos recursos públicos, decorrente de economias processuais e ganhos de escala. Isso é um resultado alcançado pela criação da Central de Compras e inovação em relação à forma de contratação. Desenvolve-se uma estrutura administrativa e um corpo técnico especializado e exclusivamente dedicado ao planejamento, execução e gestão das funções de compra e contratações de bens e serviços de uso comum, proporcionando racionalização e otimização dos processos de compras. Permite-se ainda a incorporação de tecnologia e processos inovadores e a padronização das aquisições e contratações, bem como aumenta a possibilidade de o Estado utilizar seu poder de compra para estimular práticas inovadoras, competitivas e sustentáveis no mercado.

No caso específico do TáxiGov, os principais resultados alcançados foram na redução dos gastos e na melhoria do controle.

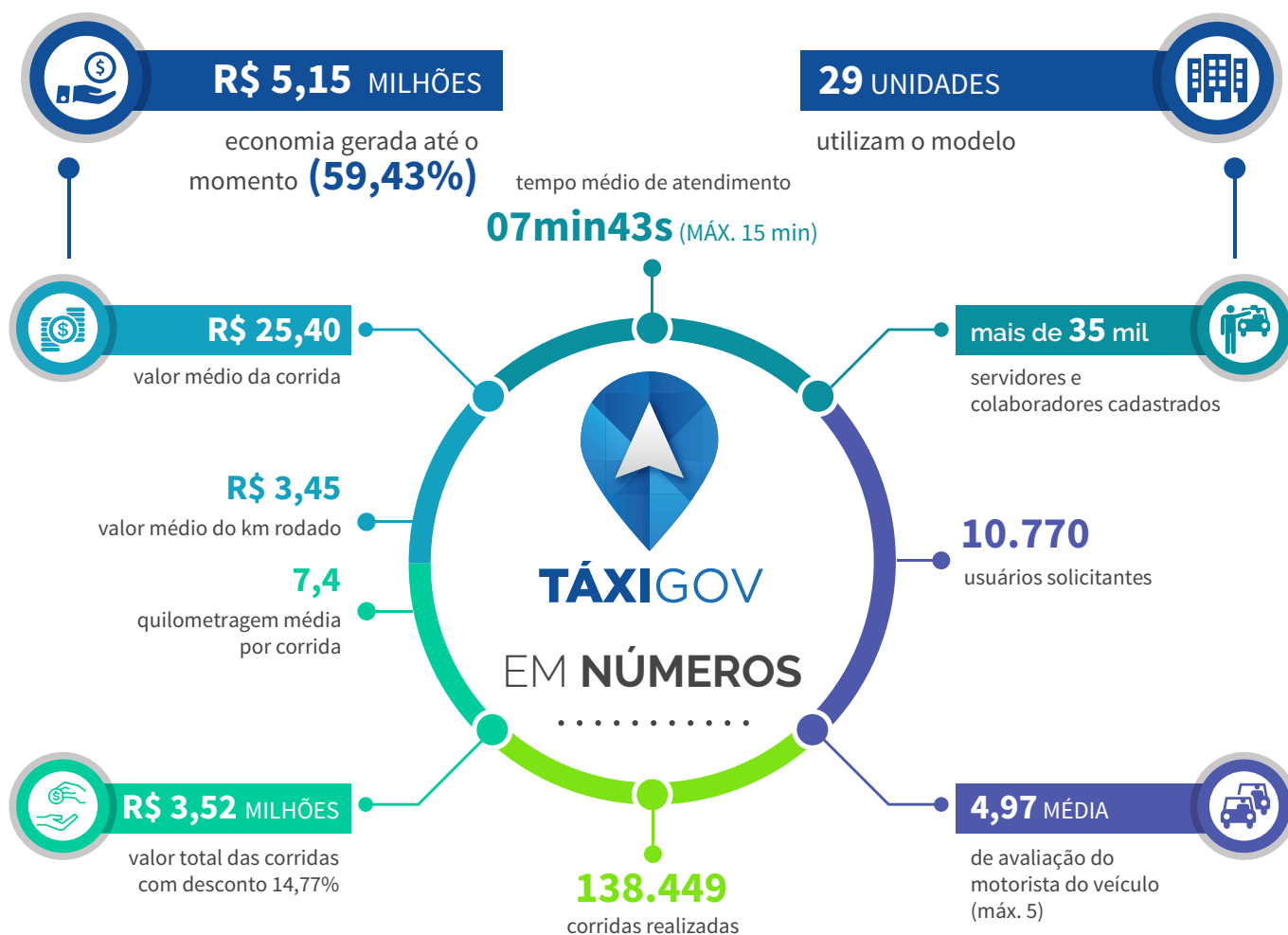
## Redução de gastos

Pelos dados do painel do TáxiGov, dos 416 veículos que os 27<sup>8</sup> órgãos em operação possuíam, 291 foram desmobilizados (cedidos, realocados, vendidos etc). Assim, com o TáxiGov para o transporte administrativo, o governo aos poucos estará isento de gastos com manutenção, reposição de peças, organização de garagens, administração de seguros, além dos procedimentos de desfazimento de carros em desuso após comprovada a situação de não-economicidade.

O Ministério do Planejamento apurou que, com a frota própria, a APF gastava cinco reais por quilômetro rodado médio. Com a frota alugada, gastava-se quatro reais e cinquenta centavos por quilômetro rodado médio. O veículo fazia o retorno: ia com passageiro mas voltava vazio, ou vice-versa, gerando um custo de dez reais ou nove reais por quilômetro rodado, respectivamente. No táxi, o quilômetro rodado sai a menos de quatro reais (o valor licitado é o valor final da corrida com aplicação de 14,77% de desconto). A iniciativa de implantar o novo modelo permitiu o uso de tecnologia mais moderna e, com isso, a APF passou a combinar economia e otimização dos serviços. No agregado, houve redução de gastos de 60% em relação ao modelo anterior, além de melhoria da qualidade do serviço, com avaliação média pelos usuários de 4,97 (sendo 5 a nota máxima).

<sup>8</sup> Dados de 14/05/2018. Não foram considerados os números do Ministério da Integração Nacional e da Imprensa Nacional, pois as implantações ocorreram respectivamente em 14 e 15 de maio.

Figura 4 – Resultados em números  
(balanço TáxiGov no período fev/2017 a 14/mai/2018)



Fonte: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento

A exigência da prestação dos serviços por meio exclusivo de táxi permitiu ampla concorrência para a estratégia apontada e para o mercado apto, e agora, com a regulamentação dos STIPs, poderá ter essa disputa ampliada.

## Melhoria do controle

Com o sistema, o aplicativo e a geração de um banco de dados, o monitoramento passou a ser feito com dados informatizados, e não mais com papéis e pequenos formulários preenchidos à mão e depois digitados e compilados. O TáxiGov permite visualizar quantos são os usuários cadastrados; quantas unidades organizacionais são usuárias; quantas e quais solicitações de serviços e agendamentos foram realizadas; qual o ciclo de vida do atendimento da solicitação; qual o tempo de atendimento; bem como dados de georreferenciamento. Assim, é possível visualizar a localização dos veículos; acompanhar a avaliação da satisfação dos usuários; atestar as corridas; e fazer o faturamento dos serviços aferidos.

A solução TáxiGov é utilizada conforme os normativos vigentes, em especial o Decreto nº 6.403/2008, que, em fevereiro de 2018, foi substituído pelo Decreto nº 9.287, que define os tipos de veículos e diretrizes sobre sua utilização, bem como as Instruções Normativas SLTI/MP nº 03/2008 e SEGES/MP nº 02/2017, que disciplinam, respectivamente, a utilização dos veículos oficiais e do TáxiGov.

Além dos normativos gerais, cada órgão pode possuir, e vários possuem, normas operacionais internas que disciplinam o uso dos veículos oficiais. Nesse contexto, qualquer uso fora do previsto nesses normativos pode ser entendido como mau uso, ou desvio de finalidade. No caso desse uso inapropriado, caberá ao gestor responsável em cada órgão analisar a aplicação das medidas previstas nessas normas, bem como em outras como códigos de conduta, processo administrativo etc., cabendo a esse gestor adotar as medidas que podem passar pelo paga-

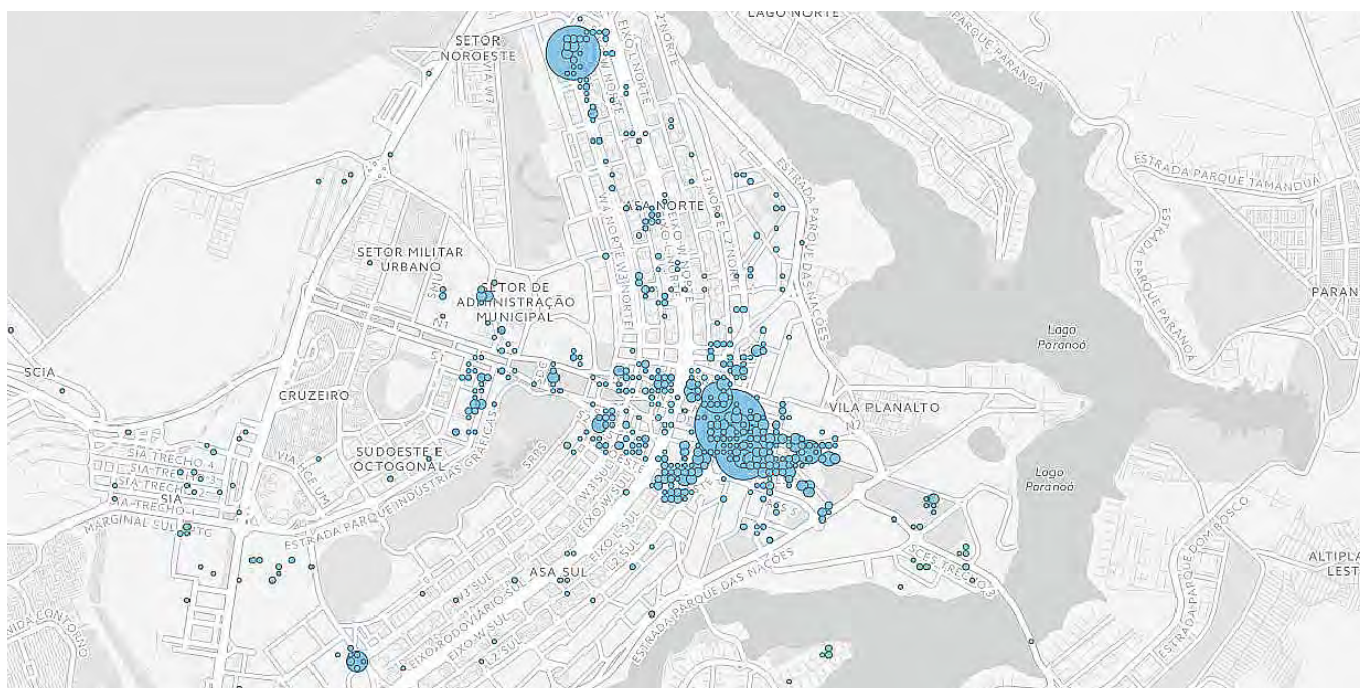
mento de Guia de Recolhimento da União (GRU), para devolução da quantia ao Estado e a instauração de Processo Administrativo Disciplinar (PAD). A dosimetria da atuação/penalização compete a cada gestor responsável pelo uso do serviço dentro do órgão, pois, conforme as atividades desenvolvidas ou até o servidor que utiliza o veículo, a forma de utilização do serviço se altera.

À Central de Compras, unidade que operacionaliza o TáxiGov, cabe prover os órgãos de instrumentos e ferramentas para facilitar a gestão e a identificação de desvios para que eles atuem frente aos servidores. A Central de Compras não entra no mérito de como o veículo está sendo utilizado, pois não conhece os normativos próprios, conforme as rotas mais usuais para as políticas específicas de cada órgão. No entanto, usos muito fora do padrão ensejam a verificação pela Central de Compras, que pode apontar o fato ao gestor responsável.

Ainda no quesito monitoramento e transparência, os principais avanços se referem à disponibilidade de informação padronizada, independente de quem apura ou por qual metodologia. A partir do banco de dados do TáxiGov, foi desenvolvido um painel gerencial, que oferece em versão única uma visão precisa e objetiva dos dados de monitoramento que subsidiam uma melhor tomada de decisão.

Um exemplo da facilidade do monitoramento consta na **Figura 5**, com visão do mapa que exhibe origens e destinos com respectivo volume das corridas, permitindo visualizar rapidamente quais são os trajetos mais frequentes.

Figura 5 – Exemplo da facilidade para o monitoramento do TáxiGov com visão dos locais de partida mais frequentes



Fonte: QlikSense, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

O monitoramento pode ser feito da forma que o gestor desejar: dados de um servidor específico, dados de um órgão específico, regiões específicas, qualquer grau de detalhamento e também de agrupamento de informações, permitindo rica análise sistêmica e também individualizada, por qualquer recorte, de várias formas diferentes, instantaneamente.

Para além dos excelentes resultados alcançados, em termos de redução de gastos e melhoria do controle, várias lições foram aprendidas: o governo precisa manter-se atento ao uso de tecnologias disponíveis; sempre repensar modelos de contratação; manter-se em sintonia com a sociedade; e aproveitar janelas de oportunidade.

## Lições aprendidas



### Manter-se atualizado com tecnologias disponíveis

Em busca da economicidade, gestão mais inteligente, maior controle, padronização de processos, otimização de equipes e o desafio da inovação, a lição aprendida mais importante foi em relação ao uso de tecnologias, para melhor prestação de serviços e transparência.



### Repensar modelos de contratação

Viram-se as vantagens em repensar e manter uma política de frequente atualização dos modelos de contratação pela APF. A premissa principal era melhorar o serviço, diminuindo custos, e o meio para atingir isso foi inovar. O objetivo não era quebrar paradigmas, mas sim repensar e inovar na forma de contratação, olhando para dentro do governo (com capacidade de ganhos de escala, economia processual) e olhar para fora (o que o mercado e o consumidor individual estão fazendo).



### Sintonia com o movimento da sociedade

Outra lição aprendida é a de estar atento às mudanças tecnológicas, estar em dia com a sociedade e os novos modos de interação e movimento. Se a maioria da população que se utiliza de transporte individual está adotando um novo modelo, por que não considerar esse novo modelo para o governo também?



### Aproveitar janelas de oportunidade

A gestão é dinâmica, e as circunstâncias vão apresentando oportunidades distintas. O modelo adotado resultou no aproveitamento da janela de oportunidade que foi ter a equipe da Central de Compras e os dirigentes do MP engajados com a ideia, um alto escalão que apoiava a inovação e a equipe disposta ao risco.

A iniciativa do TáxiGov demonstra que vale a pena propor novos modelos e trabalhar na gestão da mudança, com diálogo, mas sem perder a celeridade na implantação, atentando-se também para todas as formas de superação dos obstáculos e desafios encontrados nesse percurso. Essa talvez seja a lição aprendida mais preciosa.

A implantação do TáxiGov partiu da identificação e definição de um problema, considerou modelos alternativos, não se restringiu a padrões estratificados, e utilizou novas tecnologias, que tornaram mais fácil e ágil a implementação de monitoramentos e controles, permitindo principalmente um melhor serviço a custo mais baixo.



## Referências bibliográficas

BRASIL. Decreto nº 9.287, de 15 de fevereiro de 2018. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 fev. 2018, Seção 1, p. 4.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria MP nº 17/2017, 1º de fevereiro de 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria MP nº 234, de 19 de julho de 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria MP nº 6, de 15 de janeiro de 2018. BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa SLTI/MP, nº 03, de 15 de maio de 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa SEGES/MP, nº 02, de 20 de fevereiro de 2017.