

ILUSTRÍSSIMO (A) SENHOR (A) PREGOEIRO (A) DO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO - RJ

IMPUGNAÇÃO - com fulcro no artigo 24 do Decreto n.º 10.024/2019

PREGÃO ELETRÔNICO N.º 022/2022

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 22.699/2021

PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA., inscrita no CNPJ n.º 05.340.639/0001-30, com sede na Rua Calçada Canopo, 11 - 2º Andar - Sala 03 - Centro de Apoio II - Alphaville - Santana de Parnaíba/SP - CEP: 06541-078, e-mail: licitacao@primebeneficios.com.br; rayza.monteiro@primebenefico.com.br; por intermédio de seu procurador subscrito *in fine*, vem, respeitosamente, termos do 24 do Decreto n.º 10.024/19 do edital, IMPUGNAR o Instrumento Convocatório, consoante motivos a seguir determinados:

I - DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Considerando que a IMPUGNANTE é uma empresa que exerce a atividade compatível com o objeto da licitação e, portanto, pretensa licitante, o prazo para impugnação é de até o 3º dia útil da data fixada para abertura da sessão pública, conforme o **Art. 24 Decreto nº 10.024 de 2019**:

*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**; (Grifo Nosso)*

II - DO PRAZO PARA RESPOSTA DA IMPUGNAÇÃO

Como regra, a impugnação ao edital não tem efeito suspensivo em relação à realização do certame. Mas, é obrigação do Pregoeiro respondê-la no prazo máximo de 2 (dois) dias úteis, contados da sua interposição junto à Administração Pública, **como determina o § 1º do Decreto nº. 10.024 de 2019**:

*§ 1º A impugnação não possui efeito suspensivo e caberá ao pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, **decidir sobre a impugnação no prazo de dois dias úteis**, contado do data de recebimento da impugnação. (Grifo Nosso)*

Dessa forma, o pregoeiro deverá apresentar resposta dentro do prazo legal, sob pena de invalidação do certame, pois, diante do silêncio restará inviável a formulação adequada e satisfatória das propostas.

III - DOS FATOS E DAS RAZÕES

Está prevista para o dia **24/02/2022 as 10:00 horas**, a abertura do **Pregão Eletrônico nº 022/2022**, para o seguinte objeto:

“Aquisição de combustíveis (gasolina comum e óleo diesel-S10), com oferta de maior desconto na média da tabela ANP (Agência Nacional de Petróleo), com fornecimento de sistema de controle e gestão de abastecimento de toda frota de

veículos oficiais, cessão de 2 (dois) tanques "aéreos", um para gasolina comum e outro para diesel s-10 com capacidade mínima de 15.000 LTs cada, com sistema eletrônico para aferição em tempo real do nível de combustível em cada tanque, que atuará como controle de entrada no descarregamento via caminhão-tanque, 2 (duas) bombas de abastecimento do tipo digital, com 2 (dois) bicos cada (gasolina e diesel), além das instalações básicas exigidas pelas normas regulamentadoras e trabalhistas vigentes, para atender às necessidades das Secretarias Municipais, conforme condições, quantidades, exigências e e especificações contidas no TERMO DE REFERÊNCIA - ANEXO I deste edital, pelo período de 12 (doze) meses."

Em detida análise ao edital constatou-se **que se trata de contratação direta para aquisição de combustível, desta forma serve a presente para apresentar um novo modelo de Gerenciamento de frota, que visa gerenciar o abastecimento de veículos através de cartão magnético e uma ampla rede de postos credenciados.**

DO OBJETO LICITADO - AQUISIÇÃO DIRETA DE COMBUSTÍVEIS

Um dos principais pontos que chamam a atenção se refere ao objeto licitado. Verifica-se que o objeto perseguido na presente contratação é a AQUISIÇÃO DIRETA dos combustíveis para abastecimento da frota municipal, através de sistema de registro de preços, o que é perfeitamente legal, não existindo, portanto, nenhum óbice jurídico a sua contratação.

No entanto, em que pese a discricionariedade conferida à Administração Pública quanto a escolha do tipo de contratação para atender suas necessidades, esta deve sempre ser pautada nos princípios que norteiam o instituto da licitação pública.

Por exemplo, para definição do objeto a ser licitado deve ser analisado o princípio da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa para o erário público.

Neste caso, resumidamente, o Registro de Preço terá validade de 12 meses, onde a posto (revendedor), futura Contratada, oferecerá um desconto sobre o preço médio da tabela da ANP para a cidade de Nova Friburgo - RJ.

Primeira observação a se fazer é que a ANP realizou uma licitação para contratação de empresa para realizar o levantamento e acompanhamento dos preços, sendo que desde o mês de agosto não tem sido feito o levantamento, o que voltará a ocorrer após a implantação das etapas previstas no novo contrato com a licitante vencedora.

Ou seja, todo o processo de implantação finalizará em aproximadamente 06 meses, conforme informação obtida no portal da ANP:

O Levantamento de Preços de Combustíveis (LPC), programa que substituiu, em setembro de 2020, o Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis (LPMCC), abrange gasolina C, etanol hidratado, óleo diesel B, GNV e GLP P13 pesquisados em 459 localidades, segundo procedimentos estabelecidos pela Portaria ANP nº 202/2000.

De acordo com os critérios da licitação, a contratação atual prevê a gradual expansão das amostras da pesquisa. Na primeira etapa, o levantamento abrangerá, pelo menos, as 26 capitais estaduais e o Distrito Federal. A adição de localidades se dará ao longo de oito etapas, até atingir as 459 localidades.

ETAPA	DURAÇÃO	MÍNIMO DE LOCALIDADES A SEREM ACRESCIDAS À PESQUISA	COMBUSTÍVEIS AUTOMOTIVOS E GLP: % MÍNIMO DE UNIDADES AMOSTRAIS A SEREM ACRESCIDAS	COMBUSTÍVEIS AUTOMOTIVOS E GLP: % MÍNIMO DE UNIDADES AMOSTRAIS TOTAIS
1ª	4 semanas	27 localidades (capitais e DF)	20%	20%
2ª	4 semanas	65 localidades (*)	24%	44%
3ª	4 semanas	a critério da contratada (**)	10%	54%
4ª	4 semanas	a critério da contratada (**)	10%	64%
5ª	4 semanas	a critério da contratada (**)	10%	74%
6ª	3 semanas	a critério da contratada (**)	10%	84%
7ª	2 semanas	a critério da contratada (**)	10%	94%
8ª	-	a critério da contratada (**)	6%	100%
TOTAL		459	100%	

Logo, a economicidade prevista para a pretendida contratação não ocorrerá, tendo em vista que o desconto no preço médio da tabela será impossível, pelo menos no início do contrato.

Ainda que o levantamento não tivesse sido suspenso, devido a nova contratação de empresa para tal finalidade, tal sistemática não se mostra eficaz e econômica frente ao tipo de contratação (aquisição direta) com o posto de combustível, veja-se.

Se porventura o posto vencedor ofertar o melhor percentual de desconto sobre a MÉDIA da ANP, porém ele pratica preços que estão no valor MÍNIMO, quando

for aplicado tal desconto, poderá ocorrer de o preço final ainda estar acima do que ele venderia se fosse por preço de bomba.

Desta forma, a Contratante adquirirá um produto acima do valor que a Contratada comercializa para todos os demais clientes, demonstrando ser desvantajosa a contratação.

Repita-se, em que pese a discricionariedade desta Administração quanto à escolha da Contratação frente as suas necessidades, e considerando a expertise da empresa PRIME no ramo de Gerenciamento de Frota, percebe-se que o objeto licitado não é a melhor escolha para alcançar a economia e eficiência, princípios basilares da licitação pública.

A segunda observação é que neste modelo **a Contratante não conseguirá gerenciar a frota de forma eficaz e instantânea a cada abastecimento**, tendo informações do condutor, quilometragem do veículo em cada abastecimento, consumo médio, preço do abastecimento, tipo de combustível, gastos por unidade, gastos por veículos, entre outras possibilidades de se extrair relatórios gerenciais, como no caso de um sistema de gerenciamento especializado

A terceira observação se refere ao prazo da contratação. Neste modelo de contratação, a contratante terá um prazo de 12 meses da Ata de Registro de Preços, sendo que deverá realizar novo procedimento licitatório para registra nova Ata em atendimento a solução de continuidade do serviço público, e isso se repetirá todos os anos seguintes.

Com a contratação do novo modelo de “aquisição” de combustíveis pela Administração Pública, chamada de quarteirização, o órgão licitante poderá firmar Contrato de até 60 meses, dispensando toda a burocracia e dispêndio de gastos com cada licitação promovida neste período, incluindo mão de obra do funcionalismo público.

Além disso, o órgão licitante terá em suas mãos maior controle de sua frota, além de possuir a discricionariedade de abastecer o veículo em qualquer posto pertencente a Rede Credenciada da Contratada.

Mais ainda, o desconto, portanto a economicidade, será efetiva, pois será sobre o valor abastecido e não sobre uma tabela.

Este novo tipo de contratação, que é adotado, dentre outros órgãos, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo desde o ano de 2011, possibilitando ainda, além das vantagens acima (eficiência e economicidade – que também será demonstra abaixo), o abastecimento da frota em diversos postos de combustíveis (Rede Credenciada da Contratada), não ficando adstrita ao posto contratado através da licitação de aquisição de combustível.

Como dito alhures, para melhor compreender os serviços de Gestão de Frota, estes amoldam-se a chamada quarteirização das atividades de (i) manutenção e (ii) abastecimentos de veículos, a qual se apresenta na evolução da já conhecida terceirização, tendo se desenvolvido e consolidado no Setor Privado nos últimos anos, passando a ser adotado mais recentemente pela Administração Pública na busca por maior eficiência na gestão dos serviços.

Salvo melhor juízo, o Estado de Minas Gerais, implementando um conjunto inovador de políticas de gestão pública, foi o primeiro Ente Federativo a licitar esse modelo de contratação, o qual foi objeto do **VII Congresso CONSAD de Gestão Pública em março de 2014**. Deste congresso extrai-se primordial estudo quanto os aspectos da “Quarterização da Manutenção de Frota de Veículos Oficiais” ¹.

E de maneira didática os Palestrantes do VII Congresso COSAD Marcelo Eduardo Silva Soares e Leonardo Siqueira de Moura elucidam:

A quarteirização da manutenção de veículos se apresenta como uma evolução da já conhecida terceirização, tendo se desenvolvido e consolidado no setor privado nos últimos anos, passando a ser adotado mais recentemente pelo setor público na busca de maior eficiência na gestão dos serviços, suscitando-se questões quanto à sua aplicabilidade nesta esfera. Na quarteirização, a Administração contrata empresa especializada para gerenciar a execução da manutenção de sua frota de veículos. Tal manutenção, por sua vez, é realizada pelas oficinas que fazem parte da rede credenciada da contratada.
(...)

1

http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1159/1/C7_PP_QUARTEIRIZA%C3%87%C3%83O%20DA%20MANUTEN%C3%87%C3%83O%20DA%20FROTA.pdf

Neste modelo, o gerenciamento das manutenções é realizado por meio de sistema informatizado e integrado de gestão de propriedade da empresa gestora que interliga a rede credenciada de estabelecimentos do setor de reposição automotiva e o contratante (Administração). Este é responsável por escolher a oficina onde o veículo será levado, efetuar a cotação de preços e por aprovar o melhor orçamento. A Administração pode contratar ainda junto à empresa gestora, a disponibilização de sua equipe de especializadas em manutenção veicular, usualmente denominada de “Plataforma”, para que esta efetue planos de manutenção aos veículos, indiquem a oficina onde cada veículo deve ser levado, analise os orçamentos recebidos, efetue cotações e negociações com a rede credenciada e apresente, em sistema, o melhor orçamento para aprovação do órgão/ entidade contratante (o.c)

Em extenso estudo sobre o tema, o Desembargador Jessé Torres Pereira Junior e a Advogada Marines Restelatto Dotti, apresentam a seguinte conceituação do modelo de quarteirização:

“Trata-se, nesse modelo, de a Administração Pública transferir a empresa privada especializada, vencedora de licitação, o gerenciamento de sua frota por meio de um sistema informatizado, cujo encargo principal é o de cuidar da manutenção preventiva e corretiva de veículos, incluindo o fornecimento de peças, acessórios, mão de obra e transporte por guincho. Manutenção e fornecimento esses a serem executados por meio de rede credenciada de oficinas localizadas em âmbito estadual, regional ou nacional, ou seja, a empresa especializada contratada pela Administração gerencia a prestação de serviços a serem executados por outras empresas. Há, portanto, duas ordens de relações jurídicas: a que se estabelece entre a Administração e a empresa gerenciadora e a que esta estabelecerá com as empresas executoras, em sistema de rede.”(Revista do TCU 116 pág. 81)²

Ainda, ensinam que o novo modelo se propõe a modernizar os mecanismos de gestão pública, por meio da transferência de ações da Administração a particulares que se desdobram em dois níveis: o da gerência da prestação e o da execução da prestação. O esquema abaixo apresenta os vínculos existentes na terceirização e na quarteirização apresentadas neste trabalho.



Figura 01 – Relações Existentes na Terceirização e na Quarteirização da Manutenção Veicular

² <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/294/339>

Em síntese, na quarteirização a Administração contrata empresa especializada que disponibiliza sistema de gerenciamento para a execução dos serviços automotivos (Manutenção veicular ou Abastecimento de combustíveis), os quais serão realizados pela rede de estabelecimentos conveniados.

Esse modelo diferencia-se do modelo de terceirização, outrora adotado para a contratação dos serviços de manutenção veicular ou abastecimento de combustível, pela existência da empresa gestora, que atua como intermediadora das relações entre Administração e rede credenciada.

Noutras palavras, a empresa gestora é, também, uma intermediadora dos pagamentos pela prestação dos serviços. Como disposto no quadro acima, ela está no meio da relação que, por imposição contratual, sem a sua presença não existiria.

A atividade de gerenciamento da frota veicular tem como elemento marcante a **INTERMEDIACÃO**; ao invés da aquisição direta de mercadorias ou serviços, onde a Administração Pública contratante se utilizará da intermediação de uma Gerenciadora para:

- i. Gerenciar a prestação dos serviços (manutenção ou abastecimento) por meio de sistema informatizado; e
- ii. Credenciar estabelecimentos para que realizem os serviços e/ou forneçam produtos, sendo as transações realizadas por meio de cartões.
- iii. Realizar o repasse dos valores aos estabelecimentos

Além da prestação do serviço de gestão propriamente dita, trata-se da disponibilização de um **meio de pagamento**, o qual é colocado à disposição da Contratante para que essa adquira produtos e realize serviços, conforme sua necessidade.

A Administração consegue obter desconto sobre os valores dos abastecimentos, o que gera uma grande economia aos cofres públicos, pois, além de não pagar pelos serviços de gerenciamento (utilização do software via web), **ainda obtém desconto sobre o valor dos abastecimentos.**

Em suma, no gerenciamento de frota, através de sistema via web, a Administração receberá um desconto (taxa negativa) pela empresa gestora que coloca à disposição da Contratante um “leque” de postos de combustíveis para abastecimento da frota, inclusive para os veículos que se encontram em viagem.

Mostra-se, portanto, que o modelo adotado (AQUISIÇÃO DIRETA) não atende os princípios da economicidade e da eficiência.

A administração pública é rígida por princípios fundamentais explícitos no artigo 37 da Constituição Federal, *in verbis*:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios** de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.*

Dentre os princípios supramencionados, cabe destacar o da Eficiência que não é muito abordado nos dias atuais. Eficiência significa, poder, capacidade de ser efetivo; efetividade, eficácia, agir com produtividade e competência. No âmbito da gestão pública é fundamental ser eficiente, pois os serviços públicos devem atender de maneira satisfatória a coletividade.

Quando se fala em eficiência na administração pública, significa que o gestor público deve gerir a coisa pública com efetividade, economicidade, transparência e moralidade visando cumprir as metas estabelecidas.

O insuperável mestre e professor Hely Lopes Meirelles fundamenta que o princípio da eficiência se caracteriza como “...o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com *presteza, perfeição e rendimento profissional*. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das

necessidades da comunidade e de seus membros”, e acrescenta que “...o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração.”³

Este princípio não abrange apenas o servidor público, mas também a administração pública, que deve atentar para uma boa administração, tornando o aparelho estatal menos burocrático e mais atualizado aos padrões modernos, porém sem prejuízo da sociedade.

Portanto, **entende-se** que a melhor escolha, atualmente para esta Administração, seria optar pela **contratação de empresa para prestação de serviços de gerenciamento do abastecimento da frota através de Rede Credenciada** (quarteirização).

V - DO PEDIDO

Por todo o exposto, requer se digne o i. pregoeiro (a) a **JULGAR PROCEDENTE A PRESENTE IMPUGNAÇÃO** a proceder as seguintes alterações:

- i. Alterar o objeto licitado (aquisição direta) **para Contratação de empresa especializada em sistema de gestão de abastecimento de frota através Rede Credenciada;**
- ii. Republicar os termos do edital reabrindo-se os prazos legais, conforme determina a lei.

Na improvável hipótese de indeferimento da impugnação apresentada, requer-se desde já cópias dos autos do processo licitatório, para salvaguarda dos direitos da Impugnante, sem prejuízo das ações judiciais cabíveis (Mandado de Segurança), bem como para comunicação aos órgãos de fiscalização externos (Ministério Público e Tribunal de Contas).

Termos em que pede deferimento

Santana de Parnaíba/SP, 21 de fevereiro de 2022.

PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.

Rayza Figueiredo Monteiro – OAB/SP 442.216

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002.