

EXCELENTÍSSIMA AUTORIDADE SUBSCRITORA DO EDITAL DA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GURAPARI DO ESTADO DE ESPÍRITO SANTO

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

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 113/2023

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 12177/2023

**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](mailto:licitacao@primebeneficios.com.br);  
[bruna.olimpio@primebeneficios.com.br](mailto:bruna.olimpio@primebeneficios.com.br); [yan.elias@primebeneficios.com.br](mailto:yan.elias@primebeneficios.com.br); por  
intermédio de sua procuradora *subscrita in fine*, vem, respeitosamente, com base no  
artigo 24 do Decreto nº 10.024/2019, **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; (Grifamos)*

A contagem dos prazos nos processos licitatórios e nos contratos administrativos está disciplinada no artigo 110 da Lei 8.666/1993, da seguinte forma:

*Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.*

*Parágrafo único. Só se iniciam e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente no órgão ou na entidade. (Grifo nosso)*

Sendo assim, é de se assinalar que a presente insurreição se encontra TEMPESTIVA, uma vez que protocolada com antecedência à data da abertura da licitação (**não se considera horas na contagem do prazo, mas sim o dia de expediente no órgão**).

## 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 da data de recebimento da impugnação. (Grifamos)*

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**

A empresa PRIME, ora denominada Impugnante, exerce a atividade empresarial de gerenciamento informatizado de cartões, especialmente gestão do abastecimento de combustíveis e manutenção de frota, sendo reconhecida no mercado como uma das maiores empresas do seguimento.

O principal mercado de atuação é o setor público, onde participa diariamente de processos licitatórios, tanto presenciais como eletrônicos em diversas plataformas de compras.

Neste sentido, é notória a expertise da Impugnante não somente no ramo em que atua, mas também em procedimentos licitatórios, que envolvem diversas atividades, tais como análise minuciosa das condições impostas no edital, principalmente quanto aos documentos exigidos para Habilitação das licitantes, que é uma condição intransigível de participação.

Está prevista para o dia 14/08/2023 às 09h30, a abertura do Pregão Eletrônico nº 113/2023, para o seguinte objeto:

*CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DE FROTA, MEDIANTE SISTEMA INFORMATIZADO E TECNOLOGIA DE PAGAMENTO POR MEIO DE CARTÃO MAGNÉTICO, VISANDO À MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DA FROTA DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE DE GUARAPARI-ES, INCLUINDO O FORNECIMENTO DE PEÇAS, ACESSÓRIOS ORIGINAIS E SERVIÇOS, PARA ATENDER ÀS NECESSIDADES ADMINISTRATIVAS DA SEMSA.*

### **IV - DA LIMITAÇÃO ENTRE LANCES**

O exame acurado do edital revela que o órgão licitante não se apoia em requisitos usuais do mercado ao limitar a redução mínima entre os lances de 1% (um por cento). Observe cláusula que dispõe sobre o tema:

*16.8 – Esta licitação se dará pelo modo de DISPUTA ABERTO, no qual os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações e COM INTERVALO MÍNIMO PERCENTUAL ENTRE OS LANCES DE 1% (HUM PORCENTO), conforme os seguintes critérios*

A Administração Pública está frustrando o caráter competitivo do certame, uma vez que as Taxas de Administração/Descontos são formuladas levando em consideração diversos fatores, tais como custos com o quadro de colaboradores, impostos, entre outros, transformada em desconto ao órgão contratante.

O edital determinou o critério de julgamento nos seguintes termos:

*16.1. Esta licitação será julgada sob o critério MENOR PREÇO POR ITEM, CONSIDERANDO A MENOR TAXA PERCENTUAL PARA O ESTABELECIMENTO CREDENCIANTE*

Neste sentido, o intervalo de 1% se refere exatamente sobre o percentual de desconto, mostrando-se um intervalo não usual para este critério de julgamento.

Em que pese a disposição contida no § 3º, do art. 31, do Decreto n.º 10.024/2019, tal exigência do edital deve atender o princípio da razoabilidade, o que não se vislumbra no presente caso. Isso se dá ao fato de que, no caso em questão, o intervalo mínimo dos lances é muito alto, de modo que frustrará o caráter competitivo e poderá não selecionar uma proposta mais vantajosa.

Desta forma, parece razoável a revisão do item 16.8 do edital, para que passe a constar a limitação mínima entre lances no importe de 0,1% (zero vírgula um por cento) entre os lances.

Tal percentual mínimo entre lances é o usual no mercado, conforme pode ser comprovado pelos pregões abaixo colacionados:



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
Departamento de Polícia Federal  
Superintendência Regional de Polícia Federal na Bahia

**Ata de Realização do Pregão Eletrônico**  
Nº 00001/2020

Às 09:30 horas do dia 07 de janeiro de 2020, reuniram-se o Pregoeiro Oficial deste Órgão e respectivos membros da Equipe de Apoio, designados pelo instrumento legal 649/2019 de 09/10/2019, em atendimento às disposições contidas na Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 e no Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019, referente ao Processo nº 082550129052019-6, para realizar os procedimentos relativos ao Pregão nº 00001/2020. Modo de disputa: Aberto. Objeto: Objeto: Pregão Eletrônico - Contratação de serviços continuados de gerenciamento e controle de aquisição de combustíveis (etanol comum, gasolina comum e óleo diesel comum e S-10) em rede de postos credenciados em todo território nacional, através da implantação e operação de sistema (software) informatizado e integrado, com utilização de cartão magnético ou microprocessado, com execução indireta mediante o regime de empreitada por preço global.. O Pregoeiro abriu a Sessão Pública em atendimento às disposições contidas no edital, divulgando as propostas recebidas. Abriu-se em seguida a fase de lances para classificação dos licitantes relativamente aos lances ofertados.

**Item: 1 - GRUPO 1**

**Descrição:** GASOLINA

**Descrição Complementar:** GASOLINA, USO PARA AUTOMOTIVOS, CLASSIFICAÇÃO COMUM, ÍNDICE DE OCTANAGEM IAD 87 MIN

**Tratamento Diferenciado:** -

**Quantidade:** 120.000

**Valor Máximo Aceitável:** R\$ 555.600,0000

**Intervalo mínimo entre lances:** 0,01 %

**Unidade de fornecimento:** Litro

**Situação:** Aceito e Habilitado



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE SEDE PERNAMBUCO

**Ata de Realização do Pregão Eletrônico**  
Nº 00005/2020

Às 09:00 horas do dia 27 de agosto de 2020, reuniram-se o Pregoeiro Oficial deste Órgão e respectivos membros da Equipe de Apoio, designados pelo instrumento legal Portaria nº 168/2019 de 06/12/2019, em atendimento às disposições contidas na Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 e no Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019, referente ao Processo nº 59336000477202006, para realizar os procedimentos relativos ao Pregão nº 00005/2020. Modo de disputa: Aberto. Objeto: Objeto: Pregão Eletrônico - Contratação de serviços de implantação, intermediação e administração de um sistema informatizado e integrado, com utilização de cartão magnético ou microprocessado, de gerenciamento para aquisição de combustíveis (gasolina, álcool e óleo diesel) para a frota da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste SUDENE.. O Pregoeiro abriu a Sessão Pública em atendimento às disposições contidas no edital, divulgando as propostas recebidas. Abriu-se em seguida a fase de lances para classificação dos licitantes relativamente aos lances ofertados.

**Item: 1 - GRUPO 1**

**Descrição:** Controle de Abastecimento de Veículos

**Descrição Complementar:** Controle de abastecimento de veículos - Diesel S-10

**Tratamento Diferenciado:** -

**Quantidade:** 331.397

**Valor Estimado:** R\$ 10.356,1600

**Intervalo mínimo entre lances:** 0,10 %

**Unidade de fornecimento:** Unidade

**Situação:** Aceito e Habilitado

Sendo assim, o que se espera não é a retirada de intervalo mínimo, mas a alteração do percentual estipulado de 1,00%, tendo em vista que para este tipo de serviço se revela desproporcional e não usual no mercado.

**A Administração Pública deve pautar seus atos nos princípios da razoabilidade e da eficiência, porém, referidos princípios serão devidamente descumpridos caso a exigência do intervalo mínimo seja de 1,00% (um por cento).**

Neste sentido, visando maior disputa entre os licitantes, estimulando a competitividade e visando a seleção da proposta mais vantajosa, requer-se a retificação do edital para que passe a **constar como intervalo mínimo o percentual de 0,1% (zero vírgula um por cento).**

## V - DA TAXA NEGATIVA

Em análise do citado edital, a Contratante não aceita expressamente a possibilidade de admissão de lances com taxas negativas, **mesmo adotando como critério de julgamento a MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO PARA O ESTABELECIMENTO CREDENCIADO . Vejamos:**

*3.1. A presente contratação será realizada por meio do processo licitatório na MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO, prevista na Lei 10.520/2002, sob o critério de julgamento de MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO PARA O ESTABELECIMENTO CREDENCIADO, considerando que a taxa a ser exigida da CONTRATANTE (Administração Pública Municipal) será igual a 0% (zero por cento).*

Cumpra esclarecer que não pode haver subjetivismo no edital, pois, afronta a Lei n.º 8.666/93, aplicada subsidiariamente, principalmente no quesito julgamento objetivo:

*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 impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

*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.*

*§ 1º - É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.*

Entende-se que, ao determinar o critério de julgamento como **“MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO PARA O ESTABELECIMENTO CREDENCIADO”**, está incluindo a taxa negativa. Porém, há quem diga sobre a

impossibilidade de se ofertar taxa negativa, pelo fato de configurar um desconto para a Contratante.

Adiantando a questão, em caso **de eventual impossibilidade de aceitar taxa negativa, o que se mostra totalmente ilegal**, deve-se entender todo o processo de terceirização (Terceirização da Administração pública para a Contratada, que terceiriza para a Rede Credenciada), é mister alhear que existem serviços no mercado em que a remuneração do prestador é feita por meio de taxa de administração, cobrada sobre o valor do serviço intermediado.

Este é o modo que atuam as administradoras de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível. Nesses casos, a empresa cobra uma taxa ou comissão sobre o valor total das operações intermediadas.

Os exemplos citados são considerados serviços comuns, logo são licitados na modalidade pregão, a qual permite a redução dos preços na fase de lances.

Ocorre que, em certas circunstâncias, as taxas de administração propostas podem ter valor nulo ou, até mesmo, negativo. Considerando que o art. 44, §3º, da lei n.º 8.666/93 não admite propostas com preço irrisório ou de valor zero, poderia o pregoeiro aceitar uma oferta de taxa de administração nula ou negativa?

**A resposta à indagação é positiva.** A proposta da administradora poderia ser aceita em razão da forma como esse serviço é executado. Isso porque a renda dos particulares prestadores de tal serviço decorre de três principais fontes: da contratante, de aplicações financeiras e dos estabelecimentos credenciados. Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, expresso na decisão 38/1996 - plenário.

Deixe-se assente que, no que é pertinente às licitações destinadas ao **gerenciamento do fornecimento de combustíveis**, a admissão de ofertas de taxas negativas ou de valor zero, por parte da Administração Pública, não implica em

violação ao disposto no art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93, por não estar caracterizado, a priori, que essas propostas sejam inexequíveis, devendo ser averiguada a compatibilidade da taxa oferecida em cada caso concreto, a partir de critérios objetivos previamente fixados no edital;

O voto do relator teve por motivo o seguinte raciocínio:

*7. Isso porque, conforme foi apurado na inspeção em apreço, a remuneração das empresas desse ramo não se restringe à taxa de administração cobrada ou aos rendimentos eventualmente obtidos no mercado financeiro. Fica assente neste trabalho que a remuneração dessas empresas advém também das taxas de serviços cobradas dos estabelecimentos conveniados (as quais variam de 1 a 8%), das sobras de caixa que são aplicadas no mercado financeiro e das diferenças em número de dias existentes entre as operações que realiza como emissão de tíquetes, utilização desse pelo usuário, pagamento dos tíquetes pelo cliente, reembolso à rede de credenciados (varia de 7 a 16 dias).*

E este entendimento já está pacificado na Corte de Contas Federal:

*Acórdão:*

*VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e formulada pela empresa Trivale Administração Ltda., sobre possíveis irregularidades no pregão presencial 53/2011 – CSL, conduzido pela Universidade Estadual do Maranhão – Uema para contratação de empresa para implantação e operacionalização de sistema de gerenciamento da frota de veículos, com utilização de tecnologia de cartão micro processado com chip, via web, para fornecimento de combustíveis, lubrificantes e produtos afins e, ainda, lavagem de veículos em rede própria ou credenciada, com valor estimado de R\$ 140.213,08 até 31/12/2011.*

*9.2. dar ciência à Universidade Estadual do Maranhão de que, no pregão presencial 53/2011 – CSL, verificou-se não aceitação de proposta de taxa de administração com percentual igual ou inferior a zero, assinalada na letra d.2 do subitem 5.1 do edital, não obstante este Tribunal tenha jurisprudência no sentido de que em processos licitatórios custeados com recursos federais para operacionalização de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível, deve ser avaliado, no caso concreto, se a admissão de ofertas de taxas de administração negativas ou de valor zero é exequível, a partir de critérios previamente fixados no edital, conforme decisão 38/1996-Plenário; ( AC-1556-11/14-2 Número do Acórdão: 1556 Processo: 033.083/2013-4)*

Outro meio da empresa obter remuneração são as aplicações no mercado financeiro do montante recebido do contratante para emissão dos vales. Tal atividade é chamada de operação de crédito antecipado. Nela, a administradora recebe do contratante o valor para emissão dos vales e o aplica no mercado financeiro. Isso é possível porque existe um intervalo entre a data em que a administradora é

paga e a data em que o valor é repassado para os estabelecimentos credenciados. Nesse interstício, as aplicações do valor recebido geram renda para a empresa.

Por fim, ainda há a possibilidade de a administradora cobrar, pelo credenciamento, uma mensalidade para mantê-lo ou um desconto sobre cada vale recebido.

Aceitar vales é vantajoso para o empresário, porque o recebimento de tais atrai consumidores. Por isso, os estabelecimentos optam por pagar pelo credenciamento.

Portanto, ainda que a taxa de administração oferecida no certame seja nula ou negativa, a empresa tem como executar o contrato e o seu preço não pode ser considerado inexequível.

Uma forma de se estabelecer um critério de exequibilidade da proposta é através de consulta às taxas praticadas no mercado e no âmbito da própria Administração em outros órgãos e entidades.

Tendo em vista o exposto, são admissíveis taxas de administração igual ou menor a zero nas licitações, desde que o valor seja exequível, conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União na decisão 38/1996 plenário.

**No julgado do Proc. TCM nº 08060/14 do TCM da Bahia o entendimento acompanha o posicionamento do TCU, vejamos:**

*Também se revelou desarrazoada a inadmissibilidade, pelo Edital (item “do julgamento das propostas - cláusula 7.1.3.1 - d), da Taxa Administrativa Negativa. O fato de o §3º do art. 44 da Lei nº 8.666 proibir preços irrisórios ou incompatíveis com o mercado não pode, por si só, servir de amparo à vedação editalícia, posto que tal apuração há de ser feita em função do caso concreto, para verificação da obtenção, pelo particular, de recursos por outras vias.*

*(...)*

*Assim, propostas que consignem taxas de administração de valor zero ou negativas não deveriam, por pressuposto, ser tidas por inexequíveis, pois podem corresponder, na prática, a um desconto a ser concedido sobre o valor de face dos vales, “devendo*

*ser averiguada a compatibilidade em cada caso concreto, a partir de critérios objetivos previamente definidos no edital" (cf. consta do Acórdão nº 38/1996 – Pleno do TCU).*

Entendimento diverso obsta a busca pela maior economicidade, outro ponto a se considerar é que sua manutenção frustrará a competitividade do certame, vez que certamente todas as empresas ofertarão a taxa mínima aceita, logo, não haverá a fase de lances, devendo a empresa vencedora ser conhecida no sorteio.

Vejamos as possibilidades de ganho das administradoras de cartão:

**Exemplo 01:**

*A empresa pode receber um percentual sobre o montante de transações intermediadas. Assim, se ela recebe R\$ 100.000,00 para a emissão de vales-combustíveis e a taxa de administração praticada é de 1%, a administradora receberá um total de R\$ 101.000,00 do contratante.*

**Exemplo 02:**

*Outro meio da empresa obter remuneração são as aplicações no mercado financeiro do montante recebido do contratante para emissão dos vales. Tal atividade é chamada de operação de crédito antecipado. Nela, a administradora recebe do contratante o valor para emissão dos vales e o aplica no mercado financeiro. Isso é possível porque existe um intervalo entre a data em que a administradora é paga e a data em que o valor é repassado para os estabelecimentos credenciados. Nesse interstício, as aplicações do valor recebido geram renda para a empresa.*

**Exemplo 03:**

*Por fim, ainda há a possibilidade de a administradora cobrar, pelo credenciamento, uma mensalidade para mantê-lo ou um desconto sobre cada vale recebido. Aceitar vales é vantajoso para o empresário, porque o recebimento de tais atrai consumidores. Por isso, os estabelecimentos optam por pagar pelo credenciamento.*

Dos exemplos acima apontados, verifica-se que o simples fato de a taxa de administração oferecida no certame ser nula ou negativa, não implica em proposta inexecutável, afinal, a empresa tem como executar o contrato e o seu preço de forma lucrativa nestes casos.

Caso a taxa seja negativa, o contratante receberá um desconto sobre o valor dos serviços prestados. Então, se forem gastos R\$10.000,00 no consumo e a taxa de administração for de -1%, quem contrata a administradora terá de pagar a ela somente R\$9.900,00. Os outros R\$100,00 serão obtidos das aplicações no mercado financeiro ou dos estabelecimentos credenciados.

Convém sobrelevar ainda que **inúmeros órgãos públicos** permitem de forma clara em seus editais, a indicação de taxas zero e negativa, tais como Polícia Militar do DF, TCU, STF, entre outros.

Portanto, a grande maioria dos órgãos públicos indicam de forma clara em seus editais, a possibilidade de concessão de taxas negativas (descontos), neste caso, o intuito é fomentar a competitividade e conseqüentemente a busca pela proposta mais vantajosa, como preceitua o Art. 3º, da Lei 8.666/1993.

Caso **não seja** permitido a apresentação de lances com taxas negativas, somente existirá duas saídas a Administração:

- a. **Contratar empresa que tenha oferecido taxa positiva a Administração**, ou seja, neste caso a Administração terá que pagar uma taxa mensal para utilizar o sistema da empresa vencedora, o que não aconteceria caso a taxa proposta fosse negativa, neste caso, seria concedido desconto à administração, ou
  
- b. **Contratar empresa que tenha sido escolhida via sorteio**, uma vez que, sendo os licitantes impedidos de ofertar lances quando atingir taxa de 0,00% (zero por cento), a Administração deverá realizar sorteio, conforme prevê o Art. 45, § 2º, da Lei 8.666/1993, desta forma, estará corrompido o princípio básico da licitação que

é a escolha da empresa que oferecer o melhor preço a Administração:

§ 2º No caso de empate entre duas ou mais propostas, e após obedecido o disposto no § 2o do art. 3o desta Lei, a classificação se fará, obrigatoriamente, **por sorteio**, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo.

**Tanto a doutrina quanto a jurisprudência, se firmam no sentido da fundamental importância da seleção da melhor proposta à Administração, afinal, essa a pedra fundamental do processo licitatório.**

O Art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993, assim dispõe sobre o princípio da busca pela proposta mais vantajosa:

*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 impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

Nas lições do Insigne Jurista, José Afonso da Silva, “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”. (Grifo Nosso)

Portanto, não resta dúvidas quanto ao caráter legal e vinculativo da seleção da proposta mais vantajosa, uma vez que existe previsão legal para tanto, e mais do que isso, trata-se de uma premissa básica da licitação que dever ser protegida, de forma diferente, estaria a Administração causando prejuízo a si mesma e conseqüentemente aos cofres públicos.

**Desta forma, a proposta mais vantajosa certamente não será aquela escolhida via simples “sorteio”, para onde caminha o processo licitatório em questão.**

É pacificado que, tanto a Administração quanto os licitantes, se vinculam as cláusulas do edital, pois, trata-se do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, onde as partes devem respeitar e cumprir as cláusulas previamente estipuladas.

Para José dos Santos Carvalho Filho: *“A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. **Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.**”*(CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 246).

Neste sentido, **o TCU, no Acórdão 818-09/08-2, entendeu que fixar desconto máximo (taxa 0%) equivale a fixação de preço mínimo, o que é vedado pela norma,** veja-se:

GRUPO II – CLASSE VI – 2ª Câmara. TC 012.787/2006-2 (com 1 volume). Natureza: Representação. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Maranhão – Incra/MA. Interessado: Instituto Pobres Servos da Divina Providência (CNPJ 92.726.819/0012-01).

Sumário: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO. MAIOR DESCONTO. POSSIBILIDADE. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA PARCIALMENTE ACOLHIDAS. DETERMINAÇÕES.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada pelo Instituto Pobres Servos da Divina Providência, com base no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, apontando supostas irregularidades no pregão eletrônico 01/2006, realizado pelo Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Maranhão – Incra/MA, objetivando a contratação de empresa para execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva nos veículos da entidade, com fornecimento de peças e acessórios com garantia.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acatar em parte as razões de justificativa apresentadas por Raimundo Monteiro dos Santos, Leonísio Lopes da Silva Filho e Rodrigo Soares de Vasconcelos;

**9.3. determinar ao Incra/MA que:**

**9.3.1. nas contratações destinadas à manutenção de veículos em que o menor preço for aferido pelo critério de maior desconto incidente sobre tabelas de preço predefinidas, abstenha-se de:**

9.3.1.1. conceder reajustes pleiteados com base em eventual aumento de salário, salvo se decorrido prazo mínimo de um ano contado a partir da apresentação da proposta ou da data do orçamento a que a proposta se referir, sendo que, nessa última hipótese, considera-se como data do orçamento a data do acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho ou equivalente que estipular o salário vigente à época da apresentação da proposta;

**9.3.1.2. estipular percentuais de desconto máximo, haja vista caracterizar fixação de preços mínimos, o que é vedado pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993;**

9.3.2. calcule o valor a ser gasto com cada item licitado, ainda que por estimativa, abstando-se de realizar alterações em preços unitários com o simples objetivo de viabilizar a emissão de nota de empenho;

9.3.3. desclassifique, nas licitações, as propostas com preços manifestamente inexequíveis, de acordo com o disposto no art. 48, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.3.4. apresente em seus editais de licitação, como critério para julgamento, disposições claras e parâmetros objetivos, que impeçam mais de uma interpretação, em respeito ao art. 40, inciso VII, da Lei 8.666/1993;

9.3.5. dê ampla publicidade a qualquer modificação feita em editais de pregão que altere a formulação das propostas, consoante disposição do art. 20 do Decreto 5.450/2005;

9.3.6. elabore e disponibilize orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem licitados, com base nos preços de mercado, conforme determina o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.3.7. mantenha os processos administrativos licitatórios com a documentação em ordem e sem rasuras que comprometam sua fidedignidade;

9.3.8. obedeça à correta classificação orçamentária das despesas realizadas;

9.4. apensar o presente processo às contas do Incra/MA referentes ao exercício de 2006, para que as irregularidades não elididas nestes autos sejam avaliadas em conjunto com os demais atos de gestão dos responsáveis;

9.5. cientificar o Incra/MA e o Instituto Pobres Servos da Divina Providência acerca desta deliberação.

(TC 012.787/2006-2, Ata nº 9/2008 – 2ª Câmara, Data da Sessão: 1º/4/2008 – Extraordinária, RELATOR Aroldo Cedraz).

Não admitir taxa negativa fere o princípio do julgamento objetivo e o da seleção da proposta mais vantajosa, além de caminhar na contramão da doutrina e jurisprudência sobre o tema, principalmente pelo fato de constar previsão de taxa 0.

Sendo assim, deve ser informado objetivamente no edital a possibilidade de se ofertar taxa negativa, **conforme entendimento do TCU e TCM/BA.**

O edital, dentre suas diversas determinações, exige que a Contratada disponibilize um funcionário para atendimento *in loco*. Observe:

*19.7. A empresa vencedora deverá disponibilizar um representante/preposto em Guarapari, para prestar esclarecimentos e atender in loco às solicitações que porventura surgirem durante a execução do contrato;*

Não bastasse a ausência de justo motivo para tal exigência, a qual se encontra em descompasso com tantas outras licitações desta natureza, sua manutenção ocasionará afronta aos princípios norteadores da atuação administrativa, especialmente o da legalidade e o da seleção da proposta mais vantajosa, fato que se tornará evidente mais adiante.

Pela leitura da citada cláusula, entende-se que a Contratada deverá manter um profissional para gerenciar a frota da Contratante com atendimento na cidade de *Guarapari/ES*. No entanto, exigir preposto no município é totalmente ilegal para o objeto licitado, cuja prestação se dará em ambiente *WEB*.

O TCU, órgão superior de Controle de Contas, **decidiu no dia 28/05/2021**, em Representação da própria empresa **PRIME**, que limitar taxa da rede fere o art. 170, da CF/88:

*ACÓRDÃO Nº 1176/2021 - TCU - Plenário (DOU nº 100, de 28/05/2021, pg. 247)*

*9. Acórdão:*

*9.2. com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, dar ciência ao Comando Militar da Amazônia das seguintes falhas identificadas no Pregão Eletrônico 12/2020, **para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:***

***9.2.1. exigência de que os licitantes instalem escritório na cidade de Porto Velho/RO, ou em raio máximo de até 50 km da cidade, no prazo máximo de sessenta dias a partir da vigência do contrato, estabelecida no item 9.11.2 do Edital do Pregão Eletrônico 12/2020, sem a devida demonstração de que seja imprescindível para a garantia da adequada execução do objeto licitado, e/ou, considerando os custos a serem suportados pela contratada, sem avaliar a sua pertinência frente à materialidade da contratação e aos impactos no orçamento estimativo e na competitividade do certame que, entre outros exames, tem o potencial de restringir o caráter competitivo da licitação, afetar a economicidade do contrato e ferir o princípio da isonomia, em ofensa ao art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;***

*9.2.2. ausência de parcelamento do objeto no Termo de Referência do Pregão Eletrônico 12/2020, que previa a adjudicação global dos serviços de manutenção de veículos e rastreamento, restringindo indevidamente a competitividade e contrariando o Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU;*

9.2.3. *fixação de taxa máxima secundária a ser cobrada pela empresa contratada das credenciadas no contrato que decorrerá do Pregão Eletrônico 12/2020, conforme previsto no item 22 do Termo de Referência, que, ainda que não tenha sido determinante para o resultado do certame, não restou evidenciada como critério adequado de seleção da proposta que poderia atender, do melhor modo possível, aos interesses públicos, considerando o previsto no art. 170 da Constituição Federal e no item 7.1.1 do Anexo VIIA da IN/MPDG 5/2017; (grifamos e sublinhamos)*

Em outros casos semelhantes, o Tribunal de Contas da União também firmou entendimento de que as atividades realizadas de forma remota são dispensadas de qualquer estrutura ou preposto no local da licitação, vejamos:

*LICITAÇÕES. DOU de 23.08.2011, S. 1, p. 101. Ementa: o TCU deu ciência à ANVISA sobre a impropriedade caracterizada pela exigência de que a empresa licitante utilize instalação própria ou localizada em uma cidade específica, salvo quando devidamente justificada a influência que possa ter esse fato na qualidade dos serviços a serem prestados, fere o princípio da isonomia e restringe o caráter competitivo da licitação, em ofensa ao art. 3º, "caput" e §1º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993 (item 9.2.2, TC-019.772/2011-4, acórdão nº 6.463/2011-1ª Câmara).*

Também proferiu o mesmo entendimento nos seguintes **Acórdãos: 3192/2016 - Plenário e 0182/16 - Plenário.**

Ora, restou comprovado que o fato de a empresa contratada possuir ou não representante na cidade sede da Contratante em nada irá alterar a execução contratual, que, como destacado, é feita de forma remota através de sistema informatizado via *WEB*. E mais, evidente que na necessidade de um encontro presencial, o representante de qualquer empresa do país tem plenas condições de se locomover em qualquer estado brasileiro no prazo de até 48 (quarenta e oito) horas.

Não obstante a isso, a lei geral de licitações n.º 8.666/93 assim dispõe acerca de preposto:

*Art. 68. O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, **no local da obra ou serviço**, para representá-lo na execução do contrato. (grifamos)*

Nota-se que o texto da lei é genérico, servindo para todos os tipos de serviços, desde os mais complexos - obras e serviços de engenharia - até serviços mais simples, como locação de equipamentos e softwares de informática, caçamba para entulho e locação de veículos da frota, inclusive.

A necessidade de se exigir preposto no local dos serviços deve ser sopesada de acordo com o que se pretende contratar. A título exemplificativo, **não tem necessidade de se exigir preposto para fornecimento de sistema informatizado via WEB (internet)**. Isso porque, como já veemente demonstrado, a natureza do serviço permite que o contato também seja feito através da *WEB*, sem que seja crucial o alouçamento físico de um preposto.

Se for levar ao “pé da letra”, a prestação dos serviços ocorrerá em ambiente *WEB*, plataforma *on line*, sendo impossível, portanto, manter um preposto na internet, onde é o local do serviço. Neste tipo de serviço, o gestor pode operar o sistema de sua casa, da sede da Administração Pública, ou seja, de qualquer lugar do mundo, desde que tenha acesso à internet. Neste caso, novamente se questiona, onde deverá ser mantido o preposto?

Ainda que se requeira apenas um preposto com domicílio, de que o preposto não ficará lotado na sede da Contratante e de que a empresa não precisará de **filial na cidade da sede da Contratante**, resta evidente que a contratada deverá adotar uma dentre as duas ações abaixo para cumprimento da exigência:

1. Transferir 01 funcionário arcando com todos os custos de transferência estabelecidos pela legislação trabalhista (aumento do custo);

OU

2. Contratar 01 funcionário, com pagamento de salários e reflexos, acrescido de treinamento do sistema para atender os eventuais “chamados” da Contratante (aumento de custo), **isso sem contar os gastos diretos, como locação de sala comercial, equipamentos e insumos, unicamente para aguardar por uma possível chamada.**

**Qual empresa, seja pública ou privada, contratará um funcionário para ficar em casa e trabalhar somente na eventualidade?** Claro que na hipótese de

contratação de um funcionário para atuar localmente neste contrato, este deverá ficar em um escritório com toda infraestrutura para atender a Contratante.

Isso reforça e evidencia que a exigência do edital está fazendo com que as propostas fiquem mais onerosas ou, no caso, menos vantajosas, tendo em vista ser o critério de julgamento o de menor preço (entenda-se percentual de desconto).

Essa exigência constante do edital não atende, necessariamente, os princípios da finalidade e da eficiência, pelo contrário, viola diretamente os princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, cerne de toda licitação pública.

Através disso, é válido relembrar que o princípio da competitividade não é permitido a adoção de medidas que comprometam o caráter competitivo do certame, logo, emenda-se com a seleção da proposta mais vantajosa, a qual, por sua vez visa garantir que foi contratado o serviço ou adquirido o bem que apresenta a melhor e mais completa solução para as necessidades públicas, isso porque, conforme o princípio da supremacia do interesse público, a Administração Pública visa o bem comum do coletivo em primeira instância.

É nítido, portanto, que a cláusula em discussão não é efetiva e razoável, eis que atenta contra os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e do caráter competitivo, podendo restringir a participação de empresa que não tenha preposto local. A gravidade de tal determinação é gritante, eis que, ao restringir a participação de alguma empresa, o princípio basilar da isonomia nas licitações públicas estará expressamente violado, ora seja, a lei determina que todos os destinatários recebam tratamento similares e que não haja favoritismo, como está correndo.

De qualquer modo, entende-se que referida exigência deve ser padronizada para os serviços em geral.

Nos casos de construção civil, ou serviços de engenharia, portaria, limpeza e congêneres, deve ser mantido preposto no local, pois, este deve acompanhar o desenvolvimento dos serviços que são prestados por seus funcionários *in loco*.

Entretanto, para o objeto licitado não existe a necessidade de se manter um preposto no município sede da Contratante, pois, **em caso de EVENTUAL problema no sistema, este atendimento por um preposto se dará instantaneamente, ainda que de forma remota** (acesso remoto - vocabulário utilizado na área da informática), o qual terá todas as condições de resolvê-lo.

Ainda que se tente argumentar a necessidade de um preposto em cada região do país, mostrar-se-ia inócua por diversos fatores, sendo um deles a mesma hipótese acima. Uma outra seria que a Contratada dispensará um custo para operacionalização desta exigência, pois precisará de locação de sala comercial, mobiliário e equipamentos de informática, treinamento, salário e custos indiretos, entre outros, **que serão embutidos no valor final da proposta**, não revelando proposta mais vantajosa, tendo em vista a desnecessidade de manter 01 preposto na cidade de **Guarapari/ES**.

De fato, podem existir casos em que haja a necessidade de filial ou um preposto **no local da execução** do contrato, porém, não é o que se observa do presente caso, situação totalmente dispensável. Isso porque, frisa-se, que os serviços de gerenciamento de abastecimento são prestados através de sistema via *WEB* (por meio da internet - *on line*), ou seja, basta ao usuário acessar o site da empresa contratada e inserir seus dados de *login* e senha, não havendo sequer a necessidade de instalação de *software* nos computadores da Contratante.

Em suma, após fazer o seu *login* o usuário acessa o sistema da contratada para gerenciar os abastecimentos ocorridos, efetuar as restrições, se houver, em ambiente *WEB*, sem a necessidade de contato entre os representantes da contratada e os do município.

De mesmo modo, a implantação ocorrerá de forma remota, com inserção de dados, confecção de cartões e credenciamento da Rede, sendo desnecessária a presença de um preposto na sede da Contratante.

Além disso, após a implantação do sistema, os contatos entre os representantes da Contratada e da Contratante, somente ocorrerão em casos excepcionais, quando falhas significativas ocorrerem, ou sempre que solicitado pelo

servidor, situação que por si só demonstra o caráter desnecessário da referida exigência editalícia, afinal, em todos esses casos é possível agendar uma reunião.

Diante de tais circunstâncias, resta claro que a realização do objeto da contratação será à distância. Até mesmo porque toda a estrutura de tecnologia da informação por detrás do sistema ficará localizada de forma remota, e não fixo na cidade de **Guarapari/ES**, tudo isso sem ocasionar nenhum problema para a execução contratual, sendo que todos os problemas técnicos serão resolvidos de forma remota.

Logo, quer seja por seus aspectos materiais ou estritamente jurídicos, a designação de preposto nas regiões exigidas é inútil ao fim a que se destina, afinal, **todas as correções e alterações sistêmicas serão efetivadas nas instalações da empresa contratada**, local onde se encontra o seu corpo técnico e os equipamentos necessários para tanto.

Cumprе destacar, a título de exemplo, que a PRIME possui contrato com inúmeros órgãos públicos espalhados por todo o país, no entanto, não possui filiais, prepostos ou funcionários espalhados por todo o território nacional, isto porque os serviços são realizados de forma remota, e a existência ou não de representante local em nada atrapalha a execução dos contratos.

Diante disso, não restam dúvidas que deve ser reavaliada a exigência contida no edital e anexos que exige preposto para atendimento na sede da Contratante por não guardar relação com o princípio da economicidade, da razoabilidade e da isonomia, conforme previsto no art. 3º da Lei n.º 8.666/93:

*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 impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

*1 - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante*

para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei n.º 8.248, de 23 de outubro de 1991; (grifamos e sublinhamos)

Portanto, incontroverso que deverá ser excluída a exigência de preposto fixo na cidade de **Guarapari/ES**, que tem a finalidade da Administração Pública, neste caso, de frustrar a seleção.

## VII - DO VALOR REFERENCIAL EXCESSIVO

Consta no Edital exigência de que o valor mínimo do desconto é 10% (dez por cento) para as peças nacionais e 5% (cinco por cento) para peças importadas:

*15.6. Os orçamentos encaminhados pelas credenciadas deverão constar desconto a ser ofertado, sendo de, no mínimo, 10% (dez por cento) para as peças de veículos nacionais e 5% (cinco por cento) para as peças de veículos importados;*

O que está sendo licitado é uma empresa de gerenciamento, o que difere, em muito, de posto de combustível, principalmente no quesito desconto, pois o primeiro apenas gerencia um sistema informatizado para os abastecimentos, porquanto o segundo efetua a venda dos produtos (combustíveis).

Não obstante, todos os procedimentos licitatórios devem ser precedidos de pesquisa de preços, em consonância com os arts. 7º, §2º, II e 40 §2º, II da Lei n.º 8.666/93 e com o art. 3º, III, que exigem elaboração do orçamento estimado para cada contratação, vejamos:

### Lei n.º 8.666/93

*Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:*

*[...]*

*§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:*

*I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;*

*II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;*

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;
2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e
3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;

Para se obter uma estimativa de preços, deve-se realizar pesquisa de preços no mercado e registrar as mais próximas da realidade, o que se acredita ter sido realizada, priorizando a diversidade das empresas e fontes consultadas, pois, se o universo de empresas for considerável, mais segura é a pesquisa obtida, além da qualidade dos serviços.

Neste sentido o TCU assevera no Acórdão 868/2013 – Plenário que:

[...]

*Na jurisprudência desta Corte, há julgados dirigidos a entes integrantes do serviço social autônomo que consagram o dever de estimar previamente o custo do objeto a ser contratado, a saber: Acórdãos ns. 2.813/2003, 2.519/2005, 263/2007, 1.979/2008, 2.866/2009, 569/2009, 5.262/2008 e 7.821/2010, todos*

*da 1ª Câmara, e 324/2009 – TCU – Plenário.*

*Em outra deliberação, neste caso, não endereçada ao serviço social, o Tribunal exemplifica a forma como pode ser feita a estimativa de preços, conformese verifica no voto condutor do Acórdão 2.170/2007 – TCU – Plenário, em que se orienta a adoção de uma ‘cesta de preços aceitáveis’, ou seja, um conjunto de preços oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores; valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, inclusos aqueles constantes no Comprasnet; valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços – SRP, dentre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle, desde que, com relação a quaisquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado. No caso em questão, vale mencionar, ainda, a possibilidade de consulta a outras entidades integrantes dos serviços sociais autônomos. Por exemplo, no Distrito Federal, somando os Departamentos Nacionais e os regionais, existem mais de dez unidades.*

[...]

O art. 40, inc. X da Lei n.º 8.666/93 estabelece que os editais devem indicar, obrigatoriamente, o critério de aceitabilidade dos preços (permitida a fixação de preços máximos e vedada fixação de preços mínimos), bem como critérios estatísticos ou **faixas de variação em relação a preços de referência**.

Entretanto, deve-se deixar esclarecido que o valor de referência ou estimado é aquele obtido através da pesquisa de mercado e que **não pode ser considerado inflexível para fins de julgamento**, de tal modo que serve, **apenas, de parâmetro para análise das propostas**.

É exatamente o que ocorre na presente licitação, pois, o valor máximo aceito para o certame inviabiliza a participação das empresas, e, mesmo se permitisse, ficariam engessadas em disputar preços, cerne da licitação pública que é a seleção da proposta mais vantajosa.

Além disso, as compras, sempre que possível, deverão balizar-se nos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública (art. 15, V da Lei n.º 8.666/93).

Não obstante, o valor estimado para a licitação deve corresponder a uma contraprestação justa, que permita a Contratada cobrir todos os custos que incidem no objeto e ainda possam auferir lucro.

Se o valor estimado não for suficiente para suportar os custos e obter lucro, está em desarmonia com os preços praticados no mercado, e conseqüentemente frustrará o caráter competitivo, princípio previsto no art. 3º da Lei de licitações, *in verbis*:

*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 impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos*

**§ 1º É vedado aos agentes públicos:**

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991.*

**O que se discute, exatamente, não é o desconto para peças nacionais ou importadas mas sim iniciar a disputa neste patamar!** A pesquisa de preços serve de parâmetro para que o preço obtido na licitação seja aceitável pelo pregoeiro (valor de Referência e não valor MÍNIMO).

Sucessivamente a esta prática, esta lógica irá travar todas as licitações para este objeto.

Com esta cláusula muitas empresas ficam desmotivadas em participar, sabendo que haverá disputa além desse percentual mínimo aceito para a licitação.

O que se pretende é que as licitantes tenham a liberdade de iniciar com SUAS propostas e disputarem o preço através de seus lances, sendo que o resultado deve ter como parâmetro o valor referencial.

Portanto, o desconto mínimo aceito deve ser excluído, de modo que sirva para fins de aceitação do preço final da disputa, possibilitando iniciar a disputa em, no mínimo, 0,00% (zero por cento).

## VIII - DA IDENTIFICAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DOS PAGAMENTOS

Consta exigência ilegal no edital, a entabulada no item abaixo:

*19.31. Instruir os fornecedores credenciados a emitir as Notas Fiscais em nome da licitante vencedora, a qual, posteriormente encaminhará ao Contratante a(s) Nota(s) Fiscal(is) Consolidada(s) do período para pagamento;*

Os responsáveis pelo referido órgão devem ter em mente que o gerenciamento de frota por meio de cartões se assemelha, e muito, à atividade de cartões de débito e crédito, enquadrando-se, inclusive, na definição de meios e/ou instituições de pagamento regulamentadas pelo BACEN - Banco Central do Brasil.

Noutro giro, não escapa considerar que caso seja levada a efeito a exigência contida no referido item, de que as notas fiscais sejam faturadas contra a empresa Prime, uma simples intermediadora das aquisições do referido órgão, certamente ocorrerá um ilícito de natureza fiscal, sem prejuízo de outros que venham a ser apontados, pois se trata de um procedimento extraoficial, onde a Gerenciadora claramente não é a adquirente do produto e/ou serviço.

Em linhas gerais, cabe destacar a título de ilustração que esse mesmo modus operandi (emissão de notas fiscais pelos estabelecimentos aos efetivos consumidores, Contratantes), além de ser a forma correta, é praticado por absolutamente todas as Gerenciadoras do mercado, inclusive, aquelas que, porventura, ofertaram preços no presente certame.

Este r. órgão alicerça sua solicitação de que as notas fiscais sejam faturadas em nome da Contratada, contudo, tal exigência encontra-se em descompasso com a legislação, sendo inaplicável na prática.

Pois, a única forma dos estabelecimentos credenciados faturarem os serviços e aquisições é em nome da Contratante, visto que esta é a efetiva tomadora dos serviços, ou mesmo adquirente das mercadorias. Sendo assim a CONTRATADA, emite-se uma fatura englobando os valores, estes emitidos pelos CREDENCIADOS.

Este modelo é denominado como quarteirização, sendo a empresa gestora também uma intermediadora dos pagamentos pela prestação dos serviços, existindo duas relações contratuais, sendo a primeira através de Contrato Público entre Contratante (órgão público) e Contratada (licitante) e a outra mediante Contrato Privado entre a Contratada (licitante) e a Rede Credenciada (prestadora dos serviços).

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)<sup>1</sup>*

Assim, após a finalização do serviço ocorria a emissão de duas Notas Fiscais, sendo a primeira da Terceirizada direcionada para a empresa Contratada, e a

---

<sup>1</sup> <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/294/339>

segunda da Contratada para o Órgão Contratante/Tomador incluindo todas as informações contábeis fiscais em uma única nota.

Conforme mencionado o atual modelo utilizado pela Administração é o de **quarteirização**, existindo duas relações contratuais, a primeira entre a Contratada e o Órgão Público por meio do contrato administrativo, e a segunda entre a Contratada e a sua Rede Credenciada mediante o contrato privado, se dividindo da seguinte maneira:



**Imagem 02:** Demonstração do serviço de quarteirização.

Após a prestação dos serviços, o pagamento ocorrerá nos termos do edital e de acordo com o consumo naquele período, havendo o repasse do Órgão Público à Gerenciadora em razão do vínculo contratual, e o pagamento da rede credenciada será estipulado mediante as cláusulas acordadas no contrato privado, não havendo qualquer relação desta com o órgão público.

Dito isto, cumpre ainda frisar que a possibilidade de poder identificar o prestador ou fornecedor, é comando normativo particular, destinado ao órgão

público que vislumbra tal hipótese no ato do pagamento do fornecimento, não é da pessoa jurídica intermediária. Para isso, não é relevante se os bens/serviços adquiridos sejam de naturezas diversas ou de fornecedores diversos, basta que o órgão público adquirente tenha condições objetivas de identificar ou não os fornecedores/destinatários do pagamento, para tomar a decisão de como procederá a retenção, nos pagamentos em que a norma a obriga.

Reforça-se nesse ponto que, à possibilidade de identificação do prestador/fornecedor, estatuída no § 4º do art. 18 da IN RFB nº 1.234 de 2012, é do órgão público adquirente, já que a citada IN atribui a responsabilidade pela retenção dos tributos ao órgão que adquire os bens e/ou serviços, o presente entendimento encontra guarida na Solução de Consulta nº 245 - Cosit, 22/05/2017, (<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=83188&visao=anotado>) expedida pela Coordenação-Geral de Tributação da Receita Federal (doc. 1):

**Solução de Consulta nº 245 - Cosit**

**Data** 22 de maio de 2017

**Processo**

**Interessado**

**CNPJ/CPF**

**ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A RENDA RETIDO NA FONTE - IRRF**  
**RETENÇÃO NA FONTE. ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**FEDERAL. PAGAMENTOS. CRÉDITOS ELETRÔNICOS.**

*Os cartões e créditos eletrônicos, relativos à prestação de serviço de gestão de frota, a depender da forma como são adquiridos os bens/serviços por órgãos públicos federais, podem ou não se caracterizar como de uso específico. Todavia, os pagamentos efetuados por órgãos públicos federais, para aquisição de bens/serviços, através desses meios, não é condição exclusiva para que o órgão público que esteja obrigado à retenção dos tributos devidos em cada caso, possa ou não efetuar a pertinente retenção.*

*A retenção dos tributos federais depende, da situação verificada em cada caso, e essa análise é exclusiva, a critério do órgão público, que deve avaliar se tem condição de identificar os respectivos beneficiários dos pagamentos, para então proceder a retenção, devendo para isso, esgotar todas as possibilidades, inclusive exigir das empresas prestadoras ou intermediárias, que lhe forneça de forma antecipada ao pagamento, a relação com a identificação da prestadora responsável pela execução do serviço ou da fornecedora.*

*Sendo possível a identificação da prestadora responsável pela execução do serviço ou a fornecedora, o órgão público deve providenciar a retenção e o recolhimento dos tributos retidos em nome dessa prestadora ou fornecedora dos bens/serviços adquiridos.*

**Dispositivos Legais:** Lei nº 9.430, de 1996, art. 64; Lei nº 10.833, de 2003, art. 34, I, II e III; IN RFB nº 1.234, de 2012, art. 18

**ASSUNTO: ASSUNTO: CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO - CSLL  
RETENÇÃO NA FONTE. ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. PAGAMENTOS. CRÉDITOS ELETRÔNICOS**

*Os cartões e créditos eletrônicos, relativos à prestação de serviço de gestão de frota, a depender da forma como são adquiridos os bens/serviços por órgãos públicos federais, podem ou não se caracterizar como de uso específico. Todavia, os pagamentos efetuados por órgãos públicos federais, para aquisição de bens/serviços, através desses meios, não é condição exclusiva para que o órgão público que esteja obrigado à retenção dos tributos devidos em cada caso, possa ou não efetuar a pertinente retenção.*

*A retenção dos tributos federais depende, da situação verificada em cada caso, e essa análise é exclusiva, a critério do órgão público, que deve avaliar se tem condição de identificar os respectivos beneficiários dos pagamentos, para então proceder a retenção, devendo para isso, esgotar todas as possibilidades, inclusive exigir das empresas prestadoras ou intermediárias, que lhe forneça de forma antecipada ao pagamento, a relação com a identificação da prestadora responsável pela execução do serviço ou da fornecedora.*

*Sendo possível a identificação da prestadora responsável pela execução do serviço ou a fornecedora, o órgão público deve providenciar a retenção e o recolhimento dos tributos retidos em nome dessa prestadora ou fornecedora dos bens/serviços adquiridos.*

*Dispositivos Legais: Lei nº 9.430, de 1996, art. 64; Lei nº 10.833, de 2003, art. 34, I, II e III; IN RFB nº 1.234, de 2012, art. 18.*

**ASSUNTO: ASSUNTO: CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP  
RETENÇÃO NA FONTE. ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. PAGAMENTOS. CRÉDITOS ELETRÔNICOS**

*Os cartões e créditos eletrônicos, relativos à prestação de serviço de gestão de frota, a depender da forma como são adquiridos os bens/serviços por órgãos públicos federais, podem ou não se caracterizar como de uso específico. Todavia, os pagamentos efetuados por órgãos públicos federais, para aquisição de bens/serviços, através desses meios, não é condição exclusiva para que o órgão público que esteja obrigado à retenção dos tributos devidos em cada caso, possa ou não efetuar a pertinente retenção.*

*A retenção dos tributos federais depende, da situação verificada em cada caso, e essa análise é exclusiva, a critério do órgão público, que deve avaliar se tem condição de identificar os respectivos beneficiários dos pagamentos, para então proceder a retenção, devendo para isso, esgotar todas as possibilidades, inclusive exigir das empresas prestadoras ou intermediárias, que lhe forneça de forma antecipada ao pagamento, a relação com a identificação da prestadora responsável pela execução do serviço ou da fornecedora.*

*Sendo possível a identificação da prestadora responsável pela execução do serviço ou a fornecedora, o órgão público deve providenciar a retenção e o recolhimento dos tributos retidos em nome dessa prestadora ou fornecedora dos bens/serviços adquiridos.*

*Dispositivos Legais: Lei nº 9.430, de 1996, art. 64; Lei nº 10.833, de 2003, art. 34, I, II e III; IN RFB nº 1.234, de 2012, art. 18.*

**Em consulta realiza para o TCM/GO, sobre justamente em nome de quem devem ser emitidas as Notas Fiscais, tendo sido prolatado o Acórdão Consulta n.º 007/2018-Técnico Administrativa, tendo como resposta o seguinte:**

**EMENTA:  
CONSULTA. CONTRATO DE GERENCIAMENTO DE FROTA PARA**

MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA AUTOMOTIVA  
PAGAMENTO. FATURAMENTO. A Administração é a tomadora do serviço da rede credenciada e as notas fiscais devem ser emitidas em seu nome. Os pagamentos são à empresa gerenciadora que repassa à rede credenciada o que lhe cabe.

*Responder o questionamento do consulente, reescrito pela relatoria e desmembrado em duas questões, abaixo expostas:*

1. Nos contratos de gerenciamento de frota, atinentes à manutenção corretiva, preventiva e preditiva automotiva, a nota fiscal relativa aos serviços tomados junto à rede credenciada deve ser emitida pelas respectivas empresas ou pela gerenciadora contratada via licitação?

**As empresas da rede credenciada devem emitir as notas fiscais em nome da Administração, tendo em vista ser ela a tomadora dos serviços.**

No entanto, **cabe à gerenciadora contratada (vencedora da licitação) emitir nota fiscal decorrente de receita por ela percebida**, e avaliar a melhor forma de contabilizar toda a transação, tendo em vista as questões tributárias envolvidas, cuja competência é das autoridades dos fiscos federal, estaduais e municipais.

Assim, caso a nota seja faturada em nome da Gerenciadora, esta deixará de ser intermediadora para se tornar a efetiva consumidora de bens e serviços que, em suma, foram consumidos pela Contratante. Ou, até mesmo, passará a estocar produtos, sem dar saída dos mesmos, vez que as suas notas fiscais são de intermediação, simples espelho que reflete o que foi consumido pela Contratante na rede credenciada, ora seja, a emissão não lhe acarreta nenhum ônus, pelo contrário, é seu direito, pois auxilia no controle das garantias e conferências das faturas a serem enviadas pela gerenciadora.

---

## IX - DOS PEDIDOS

---

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

i. Excluir o item 16.8 que consta o intervalo mínimo entre lances 1% (um por cento);

- ii. **Incluir no edital a admissão de se ofertar taxa negativa**, conforme a vasta jurisprudência do TCU, TCM/BA e demais Tribunais de Contas Estaduais;
- iii. Excluir o item 19.7 do edital quanto a obrigatoriedade que a Contratada mantenha um preposto na cidade de São Paulo/SP, tendo em vista a farta jurisprudência do TCU e que os serviços serão prestados em ambiente web (internet);
- iv. **Excluir** o valor fixado como desconto mínimo admissível para peças importadas e nacionais, permitindo início dos lances em 0,00%, tendo o desconto referencial como **referencial** para aceitação do preço;
- v. A EXCLUSÃO dos itens que exigem a emissão das Notas Fiscais em nome da CONTRATADA; e
- vi. Republicar os termos do edital, reabrindo-se os prazos legais.

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, 04 de agosto de 2023.

---

**PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.**

**YAN ELIAS – OAB/SP 478.626**