

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA PREFEITURA MUNICIPAL DE  
LUZIÂNIA ESTADO DE GOIÁS.**

**IMPUGNAÇÃO - com fulcro no artigo 41, parágrafos 1º e 2º da Lei 8.666/93.**

**PREGÃO PRESENCIAL ARP Nº 010/2023**

**ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 008/2023**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 2023005843**

**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: [yan.elias@primebeneficios.com.br](mailto:yan.elias@primebeneficios.com.br) por intermédio de seu procurador subscrito *in  
fine*, vem, respeitosamente, termos do artigo 41 da Lei n.º 8.666/93, 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 2º dia útil que antecede a abertura das propostas, conforme cláusula abaixo:

*8.1 Em até 02 (dois) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública de lances, qualquer pessoa poderá solicitar a impugnação do ato convocatório do certame, sendo que o mesmo deverá ser protocolado no setor de protocolo da Prefeitura de Luziânia - GO.*

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)*

Desta feita, é de se assinalar que a presente insurreição encontra-se TEMPESTIVA, uma vez que protocolada com 9 (nove) dias úteis anteriores a data da abertura da licitação, que está prevista para o dia 05/06/2023.

## 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 02 (dois) dias úteis, contados da sua interposição junto à Administração Pública, **como determina o §1º do referido artigo 24:**

*§ 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.*

Dessa forma, o Pregoeiro deverá apresentar resposta, no máximo, 02 (dois) dias úteis após o recebimento da impugnação, sob pena de invalidação do certame, pois, caracteriza omissão abusiva, restringe a competitividade e ofende o interesse público, afrontando o Princípio Constitucional da Publicidade, cuja finalidade é atribuir transparência e permitir o controle e fiscalização do Estado por toda à coletividade.

### III - DOS FATOS

Está prevista para o dia 15 de junho de 2023 às 09:00 horas, a abertura do Pregão Presencial n.º 010/2023, para o seguinte objeto:

*Constitui-se objeto desta licitação o Registro de Preços para Eventuais e futuras aquisições de combustíveis (Gasolina comum e Óleo Diesel S-10) para abastecer a frota de veículos da Prefeitura Municipal e Secretarias vinculadas com fornecimento de sistema de controle e gestão de abastecimento de frotas para combustíveis, fornecimento, instalações de bombas e tanques aéreos em regime de comodato e todos os serviços de instalação necessários ao perfeito funcionamento, sem ônus para a Prefeitura Municipal de Luziânia - Goiás, mediante contrato por demanda pelo Sistema de Registro de Preços, conforme especificações e condições estabelecidas no Edital e seus anexos, conforme especificado no Termo de Referência - Anexo I - DESCRIÇÃO DO OBJETO, deste Edital.*

Em detida análise ao edital constatou-se **ilegalidades** que afrontam o Comando Constitucional que determinou a realização de procedimento licitatório, as quais maculam de forma cabal os Princípios norteadores do processo licitatório.

### IV - DO DIRECIONAMENTO DO OBJETO - CONTRATAÇÃO DIRETA DE POSTO DE COMBUSTÍVEL

Primeiramente, a empresa PRIME quer enfatizar que sabe da discricionariedade desta ilustre Administração Pública na escolha da contratação de serviços para atendimento da população.

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

Conforme evidencia-se no edital, a presente licitação tem por objetivo à contratação de empresa especializada em Gestão e Controle de abastecimento de frota, mas visa a instalação de bombas e tanques aéreos em regime de comodato na sede da Prefeitura, conforme verifica-se:

**2 - DO OBJETO:**

*2.1 - Constitui-se objeto desta licitação o Registro de Preços para Eventuais e futuras aquisições de combustíveis (Gasolina comum e Óleo Diesel S-10) para abastecer a frota de veículos da Prefeitura Municipal e Secretarias vinculadas com fornecimento de sistema de controle e gestão de abastecimento de frotas para combustíveis, fornecimento, instalações de bombas e tanques aéreos em regime de comodato e todos os serviços de instalação necessários ao perfeito funcionamento, sem ônus para a Prefeitura Municipal de Luziânia - Goiás, mediante contrato por demanda pelo Sistema de Registro de Preços, conforme especificações e condições estabelecidas no Edital e seus anexos, conforme especificado no Termo de Referência - Anexo I - DESCRIÇÃO DO OBJETO, deste Edital.*

**7.4 - HABILITAÇÃO TÉCNICA:**

*7.4.1 - Autorização junto à Agência Nacional de Petróleo - ANP, e publicação oficial expedida pela ANP no diário oficial.*

*7.4.2 - Certificado de Regularidade junto ao Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis).*

*10.7. O fornecimento dos combustíveis deverá ser realizado diretamente nos postos de abastecimentos instalados nas sedes da Contratante, de acordo com a necessidade, no decorrer do horário de funcionamento dos mesmos (07h às 17h), de segunda a sexta- feira.*

Observa-se, que o presente edital, visa uma contratação direta, com um posto de combustível, pois o sistema de Gerenciamento de Frota, não se enquadra nas formas previstas na habilitação técnica prevista no edital, e na forma de fornecimento do combustível, havendo a necessidade de contratação de funcionários pela gerenciadora.

Neste modelo de contratação a Contratante ficará adstrita a um único posto de combustível (sede da contratante). No sistema de gerenciamento, por sua vez a empresa contratada colocará a disposição da Contratante uma ampla Rede Credenciada de Postos, onde poderá realizar os abastecimentos.

Além disso, a Contratante terá em suas mãos, uma ferramenta poderosa de gerenciamento dos abastecimentos em tempo real, possuindo um maior e total controle da frota.

Outra vantagem na contratação de empresa especializada em gerenciamento é a possibilidade de desconto sobre o valor total a ser gasto de combustível.

Na presente contratação não é possível o gerenciamento e nem o desconto, fato que caracteriza violação aos princípios da Administração Pública, ainda que a escolha esteja dentro da discricionariedade administrativa.

Nesta discricionariedade, a Administração não tem total liberdade, de modo que deve ser exercida em consonância com os demais princípios administrativos para que os objetivos sejam alcançados.

Quanto a economicidade tem a questão de a Administração não conseguir desconto no contrato desta licitação, o que difere do “novo” modelo de contratação unificada para aquisição e gerenciamento de combustível, denominada “quarteirização”.

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 demonstrada 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” <sup>1</sup>.

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.*

(...)

*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 presente, 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)<sup>2</sup>*

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

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.

Em alguns casos, **a Administração consegue zerar ou até mesmo 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.**

Um cálculo “por baixo”, estima-se um gasto de R\$ 1.000.000,00, sendo que se o desconto obtido no sistema de GERENCIAMENTO for de 3%, hipoteticamente, a Contratante conseguirá economizar do cofres públicos a quantia de R\$ 30.000,00, que poderão ser gastos na área da saúde, por exemplo.

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 não atende os princípios da economicidade e da eficiência buscada no processo do Pregão Presencial nº 010/2023.

A administração Pública é regida 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.”<sup>3</sup>

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), ainda mais quando já se tem outro certame para este objeto aberto concomitantemente com este.

Não há nos autos qualquer justificativa técnica plausível para contratação direta com posto de combustível, ainda mais quando existe uma contratação em andamento para o gerenciamento da frota através de cartão.

Sendo assim, não adentrando na seara da discricionariedade administrativa, deve-se reavaliar a pretendida contratação, para que se alcance a melhor economicidade e eficiência na gestão pública, como se persegue no sistema de gerenciamento através de cartão magnético, de modo que pode ser unificada a quantidade estimada de combustíveis para toda a municipalidade em único certame, qual seja, o de gerenciamento através de sistema, cartão magnético e rede credenciada.

---

## V - DOS PEDIDOS

---

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

- i. Alterar o objeto licitado para Contratação de empresa especializada em sistema de gestão de abastecimento de frota através Rede Credenciada**, unificando o objeto do Pregão Presencial ARP nº 010/2023.

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, 09 de junho de 2023.

---

**PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.**

Yan Elias – OAB/SP 478.626