

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE PARA GERENCIAMENTO DA REDE DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA DA MACRO SUDESTE - CISDESTE.

IMPUGNAÇÃO - com fulcro no artigo 41 da Lei Federal n.º 8.666/93.

PREGÃO PRESENCIAL N.º 22/2021

PROCESSO N.º 57/2021

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, tiago.magoga@primebeneficios.com.br, por intermédio de seu procurador subscrito *in fine*, vem, respeitosamente, nos termos do art. 41 da Lei Federal n.º 8.666/93, IMPUGNAR O EDITAL, 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 preâmbulo do edital:

Até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas qualquer interessado poderá impugnar ou solicitar esclarecimentos em relação a este ato convocatório.

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)*

Segundo, a contagem deve ser iniciada de trás para frente, excluindo o dia da abertura, conforme quadro ilustrativo abaixo:

Terça	Quarta	Quinta	Sexta	Final de Semana	Segunda
29/06/21	30/06/21	01/07/21	02/07/21	03 e 04/07/21	05/07/21
		2º dia útil Término da contagem. <u>Inclui-se este dia.</u>	1º dia útil		Abertura das propostas Início da contagem <u>Exclui-se este dia</u>

Sendo assim, é de se assinalar que a presente insurreição encontra-se TEMPESTIVA, uma vez que protocolada com 02 (dois) dias úteis anteriores a data da abertura da licitação.

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 24 (vinte e quatro) horas, **como determina o art. 12 do Decreto n.º 3.555/00:**

Art. 12. Até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do pregão.

§ 1º- **Caberá ao pregoeiro decidir sobre a petição no prazo de vinte e quatro horas.**

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 05/07/2021 as 15:00 horas, a abertura do Pregão Eletrônico n.º 10/2021, para o seguinte objeto:

2 - DO OBJETO:

2.1 – Registro de Preços para o **fornecimento contínuo de combustível** tipo óleo Diesel S10, Gasolina Comum, Etanol e Diesel S500 para abastecimento 24 (vinte e quatro) horas, visando suprir as necessidades da frota de veículos oficiais e ambulâncias do CISDESTE, atendendo desta forma a microrregião de JUIZ DE FORA-MG, de acordo com as especificações e quantitativos relacionados neste Termo de Referência – Anexo II.

Considerando a expertise da empresa PRIME, bem como a rotina do CISDESTE no Gerenciamento da Rede de Urgência e Emergência da Macro Sudeste, **serve a presente impugnação para que seja reavaliado o objeto licitado.**

PONTO 01 - DA POSSIBILIDADE DE PROTOCOLO DA IMPUGNAÇÃO VIA E-MAIL - "FOMENTO A COMPETITIVIDADE"

De acordo com a Lei é facultado a qualquer pessoa, cidadão ou licitante, impugnar o ato convocatório da licitação por irregularidade na aplicação da legislação vigente, se protocolizar o pedido até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, assim a impugnação é o ato que instrumentaliza a possibilidade de controle do edital por parte de seus destinatários, a saber: licitantes e cidadãos em geral.

No entanto, o edital coloca restrição e/ou barreira para se formalizar a impugnação aos seus termos, quando exige a forma PRESENCIAL.

22.2 - *As impugnações interpostas deverão ser entregues no Serviço de Protocolo do CISDESTE, diariamente, exceto aos sábados, domingos e feriados, e serão dirigidas ao Pregoeiro, até dois dias úteis anteriores à data fixada neste Edital para recebimento das propostas.*

Primeiro porque uma licitante do sul, por exemplo, tem que se **deslocar até o estado de Minas Gerais, em meio a Pandemia**, para protocolar a Impugnação ao edital que está pensando/pretendendo (evento incerto) participar!

Impende esclarecer, ainda, que exigência do protocolo da impugnação ou pedido de esclarecimento somente através de protocolo na Sede do órgão Licitante é desarrazoada e desproporcional, restringindo o direito deste instituto de impugnar o presente edital por outros meios admitidos.

Isto porque, o § 1º, do art. 41, da Lei nº 8.666/93, não impõe que o protocolo seja efetuado diretamente na sede do Administração, e **o art. 40, que estabelece as obrigatoriedades que devem contar no edital, nos traz em seu inciso VIII:**

“VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;”(g.n)

É claro que nos idos anos de 1.993, quando a lei foi promulgada, não havia compreensão da evolução tecnológica nos meios de comunicação que hoje são tão corriqueiros. Assim quando o legislador estabeleceu meios de comunicação à distância abrange o extinto telegrama, telex, fac-símile, todos substituídos pelo meio mais usual de troca de informações – o correio eletrônico ou também chamado E-mail.

Motivo pelo qual não há óbice legal para que o protocolo seja efetuado por outros meios admitidos, como por exemplo, e-mail, estando, ainda, em plena sintonia com a modelização imposta pela sociedade e pelo entendimento do TCU, perfilhado, verbi gratia, no acórdão nº 3192/2016 - Plenário, Relator Marcos Bemquerer, conforme se depreende do trecho do voto do referido acórdão abaixo transcrito, *in verbis*:

55. A fixação do prazo final de dez dias antes da abertura do certame para interposição de pedidos de esclarecimento pelos licitantes aliado à exigência de que essas solicitações sejam interpostas na sede da prefeitura (subitem 3.2 do

editais), sob pena de não serem acolhidas, além de não terem previsão legal também limitam o caráter competitivo da licitação.

56. Num mundo digital em que vivemos a não aceitação de pedidos de esclarecimento por e-mail, fac-símile ou qualquer outro meio eletrônico de processamento de dados causa não só estranheza como também causa limitação à competitividade, uma vez que o município de Jurema/PI é um município de pequeno porte com cerca de 4.000 habitantes, localizado no sul do estado a cerca de 600km de Teresina/PI, capital, contrariando o inciso I do §1º do art. Da Lei 8.666/1993.(g.n)

Não obstante, a Lei do Pregão n.º 10.520/02, determina que na fase externa do pregão seja disponibilizada cópia do edital divulgada na forma da Lei n.º 9.755/98, in verbis:

Art. 4º - A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

IV - cópias do edital e do respectivo aviso serão colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas na forma da Lei no 9.755, de 16 de dezembro de 1998;

A citada lei assim estabelece:

Art. 1º O Tribunal de Contas da União criará homepage na rede de computadores Internet, com o título "contas públicas", para divulgação dos seguintes dados e informações:

Portanto, sob esta ótica, se a Administração Pública tem obrigação de disponibilizar o edital na internet (portal do sítio eletrônico do Tribunal de Contas à qual está vinculada, conforme determina as citadas normas), considerando a possibilidade de retirada por empresa de outras localidades e que demandaria tempo e restringiria a participação destes, também deve receber as impugnações sobre estes editais também pela internet.

Desta forma, a exigência de protocolo somente presencial da impugnação, impedindo o protocolo por e-mail, além de ser ilegal, ocasiona, também, limitação à competitividade, levando-se em consideração que o edital estaria contrariando o inc. I, do § 1º, do art. 3º, da Lei nº 8.666/93, ocasionando onerosidade excessiva ao licitante e vai de encontro ao atual modelo de governo eletrônico brasileiro, instituído pela LEI Nº 13.726, DE 8 DE OUTUBRO DE 2018, que racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação, onde em seu art. 6º claramente determina:

Art. 6º Ressalvados os casos que impliquem imposição de deveres, ônus, sanções ou restrições ao exercício de direitos e atividades, a comunicação entre o Poder Público e o cidadão poderá ser feita por qualquer meio, inclusive comunicação verbal, direta ou telefônica, e correio eletrônico, devendo a circunstância ser registrada quando necessário.

Além disso, o art. 425, inc. IV do Código de Processo Civil confere ao advogado “fé pública” para além do documento que simplesmente assina, mas para autenticar cópias de documentos extraídas dos originais:

Art. 425. Fazem a mesma prova que os originais:

[...]

IV - as cópias reprográficas de peças do próprio processo judicial declaradas autênticas pelo advogado, sob sua responsabilidade pessoal, se não lhes for impugnada a autenticidade;

Veja que o advogado pode declarar que cópias de diversos documentos são autênticas aos originais, desde que representem a fidedignidade dos mesmos, quanto mais, as petições que ele mesmo elabora e assina, inclusive digitalmente através de seu certificado digital que utiliza para assinar os processos em geral.

Portanto, não há que se falar em não receber os documentos assinados por advogado pela via digital (e-mail), porquanto, não há óbice legal ou jurisprudencial para que a Administração não acate impugnação protocolizada por meio eletrônico.

PONTO 02 - DO OBJETO LICITADO - AQUISIÇÃO DIRETA DE COMBUSTÍVEIS

O principal ponto 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.

Verifica-se que o objeto licitado pretende contratar, mediante o registro de preços, uma empresa do ramo POSTO DE COMBUSTÍVEL:

Registro de Preços para o fornecimento contínuo de combustível tipo óleo Diesel S10, Gasolina Comum, Etanol e Diesel S500 para abastecimento 24 (vinte e quatro) horas, visando suprir as necessidades da frota de veículos oficiais e ambulâncias do CISDESTE, atendendo desta forma a microrregião de JUIZ DE FORA-MG.

Existe no mercado, um produto que visa trazer eficiência, segurança e transparência na gestão de frota, tanto em abastecimento quanto manutenção, através de um sistema tecnológico e uma Rede Credenciada de estabelecimentos em todo território nacional para utilização da Contratante, incluindo veículos em viagens dentro e fora do estado.

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.

Com este modelo de aquisição 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, além de ter que gerenciar 02 contratos, prazos, publicação de extrato, pagamento, etc.

Além disso, neste modelo atual, a Contratante deverá proceder anualmente licitação para o objeto, tendo em vista tratar de **aquisição de produto** e não

prestação de serviço, como ocorre no gerenciamento de frota, modelo utilizado por milhares de Órgãos Públicos.

Deste modo, a contratante terá um prazo de 12 meses da Ata de Registro de Preços, sendo que deverá realizar novo procedimento licitatório para registrar 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.**

Considerando a finalidade do Consórcio CISDESTE, utilizando ambulâncias na Macro Sudeste, é inviável ficar “presa” somente ao posto vencedor da licitação, ora contratada.

Tendo em vista a movimentação das ambulâncias do SAMU abranger toda a região, colocar à disposição dos condutores uma Rede Ampla em diversas cidades atendidas pelo CISDESTE vaio ao encontro das necessidades da Contratante, atendendo diversos princípios administrativos, principalmente o da Eficiência.

Deste modo, a Contratada, empresa gerenciadora do sistema de abastecimento disponibilizará postos em toda Região atendida pelo CISDESTE, além daqueles credenciados em outras regiões e estados brasileiros.

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, Tribunal de Contas do Paraná, TCU, Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, entre tantos outros, 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.

Muitos Consórcios de Saúde do estado de Minas Gerais já adotaram este modelo de contratação por melhor atender o abastecimento das ambulâncias que percorrem trajetos longos e precisam de abastecimento para retorno, por exemplo.

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.

(...)

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

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

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

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

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 - DOS PEDIDOS

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

- i. Admitir e receber o protocolo eletrônico da impugnação, nos termos da jurisprudência do TCU;
- ii. Alterar o objeto licitado (aquisição direta) para Contratação de empresa especializada em sistema de gestão de abastecimento de frota através Rede Credenciada;

Por derradeiro, apresenta-se em anexo, estudo realizado pelo Governo do estado de São Paulo sobre o gerenciamento de frota.

Termos em que,

Pede Deferimento.

Santana de Parnaíba/SP, 30 de junho de 2021.

PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.
Tiago dos Reis Magoga - OAB/SP 283.834