

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA COMPANHIA ADMINISTRADORA  
DA ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO DE PARNAÍBA - PI/SA**

**PREGÃO PRESENCIAL N° 001/2020**

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

**PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.,** com sede à 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, alexandre.bueno@primebeneficios.com.br , por intermédio de seu procurador subscrito *in fine*, vem, respeitosamente, nos termos do §2º do Artigo 41 da Lei 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 3º dia útil que antecede a abertura das propostas, conforme dispõe o edital de licitação.

Desta feita, 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, conforme quadro ilustrativo abaixo:

	Terça	Quarta	Quinta
	04/08/2020	05/08/2020	<del>06/08/2020</del>
	2º dia útil	1º dia útil	Abertura das propostas Início da contagem <u>Exclui-se este dia</u>

## II - DOS FATOS E DAS RAZÕES

Está prevista para o dia 06/08/2020, a abertura do **Pregão Presencial N° 001/2020**, às 09:00 horas, para o seguinte objeto: "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO ELETRÔNICO E CONTROLE DE ABASTECIMENTO DE VEÍCULOS JUNTO À REDE DE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS E DE CENTROS AUTOMOTIVOS CREDENCIADOS, CONFORME ESPECIFICAÇÕES DO ANEXO I deste Edital."

Em detida análise ao edital constatou-se irregularidades insanáveis, as quais maculam de forma cabal os Princípios norteadores da licitação, fazendo com que recaia sobre o processo uma nulidade absoluta, pois restringem a participação de potenciais licitantes, frustrando os princípios da isonomia e seleção da proposta mais vantajosa.

#### **PONTO 01 - DA NÃO PREVISÃO DE ADMISSÃO DE DESCONTOS ATRAVÉS DE LANCES COM TAXAS NEGATIVAS**

---

Em análise do citado edital, verifica-se que existe omissão quanto a possibilidade de indicar lances com **taxas negativas**, que são entendidos como descontos à Administração, neste caso, o certame conseqüentemente poderá ser decidido via sorteio, o que compromete a seleção da proposta mais vantajosa pela Administração, pois impedirá que os licitantes indiquem seus melhores lances.

Importante ressaltar ainda, que a Administração somente deve utilizar o modo "sorteio" quando não restar outra alternativa, devendo promover meios que busquem garantir a competitividade e disputa no certame, desta forma, a falta de possibilidade de indicar lances negativos, além de prejudicar diretamente a competitividade, ainda, incorre em prejuízo financeiro a própria Administração, uma vez que o princípio da busca pela proposta mais vantajosa, explicitado através do Art. 3º, da Lei 8.666/1993, ficará prejudicado.

Desta forma, de acordo com a dinâmica do edital, bem como ocorre normalmente neste tipo de contratação, as empresas interessadas, tendo o valor estimado da contratação como base, disputam entre si através de lances por **TAXAS** a serem cobradas, que normalmente se iniciam em **TAXAS POSITIVAS a ZERO POR CENTO**, e vão diminuindo **NEGATIVAMENTE**, na forma de desconto.

Desta forma, a disputa ocorre através de lances através de taxas, de forma regressiva, +2,00%, +1,00%, 0,00, -0,50%, -1,00%, -2,00%, -3,00%, etc...

Quando os lances alcançam as TAXAS NEGATIVAS, se inicia de fato a disputa, pois a partir daí, vencerá aquele que oferecer a MAIOR TAXA NEGATIVA à Administração, ou seja o maior DESCONTO, pois a taxa será aplicada em cima do valor estimado da contratação, ou seja, se por exemplo o valor estimado da contratação é de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), e o licitante vencedor, ofereceu taxa de -3,00% (menos três por cento negativos), a licitante vencedora deverá conceder um desconto à Administração, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) ou seja, 3% sobre R\$ 1.000.000,00 (um milhão).

Este desconto é concedido ao final de cada mês, sob o valor total da fatura emitida para ser paga pela Administração.

No entanto, no edital em comento, a Administração NÃO INDICOU DE FORMA CLARA E EXPRESSA A POSSIBILIDADE LANCES COM TAXAS NEGATIVAS, conforme já destacado.

Quando a Administração impede lances com taxas zero ou negativas, que são entendidos como descontos, a Administração correrá o risco de ter pagar a empresa gerenciadora, o que não é mais aceito por inúmeros órgãos públicos, justamente porque aceitam de forma clara em seus editais.

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 fornecimento de gestão de frota para fornecimento de combustíveis e manutenção, 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 tickets, utilização desse pelo usuário, pagamento dos tickets 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.

E novamente trazemos a lume o julgado do Proc. TCM nº 08060/14 do TCM da Bahia que acompanha o 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 obstar 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 abastecimentos. Então, se forem gastos R\$10.000,00 nos abastecimentos 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 em todo o País, em especial na região nordeste, permitem de forma clara em seus editais, a indicação de lances com taxas zero e negativas, vejamos:

**POLICIA FEDERAL - SUPERINTENDENCIA EM TERESINA/PI**  
**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 07/2017**

7.8 A licitante deverá oferecer o desconto sobre o preço do serviço cotado pelo credenciado, sobre os preços das peças e ainda oferecer o menor percentual possível para a taxa de administração.

**GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE**  
**PROCESSO LICITATÓRIO Nº 0198.2019.CCPL- XI.PE.0139**

2.3. O percentual de desconto ofertado deverá ser aplicado de forma linear sobre cada item da tabela referida no item 2.5 deste edital no momento do pagamento da fatura, durante toda a execução do contrato. Não sendo admitido percentuais diferentes entre os itens da tabela referida no item 2.5 deste edital.

**COMANDO DA AERONÁUTICA - BASE DE FORTALEZA/CE**  
**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/bafz/2020**

1.6. Os descontos ofertados para os itens "serviço de manutenção" e "fornecimento de materiais" servirão para identificar a proposta vencedora e para aferir o percentual que incidirá sobre despesas com ambos os itens durante a execução do contrato.

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". [grifos nossos]

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 aos licitantes, se vinculam as cláusulas do edital, trata-se do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, onde as partes devem respeitar e cumprir as cláusulas previamente estipuladas.

O Art. 41, da Lei 8.666/1993, assim dispõe:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

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, deveria a Administração garantir a aplicação do princípio da seleção da proposta mais vantajosa, previsto no caput do Art. 3º, da Lei 8.666/1993. No caso, a sua omissão prejudica a competitividade do certame, o que é terminantemente proibido pelo Art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993:

§ 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;

Portanto, é fundamental que a Administração, como forma de garantir a competitividade, indique de forma clara e expressa no edital licitatório, cláusula que permita lances com taxas zero e *negativas*, abaixo de 0,00% (zero por cento), que são entendidos como descontos concedidos à Administração.

O edital publicado, conforme observado, frustra a competitividade, o que certamente trará prejuízos aos cofres públicos, portanto, é fundamental o posicionamento desta Administração licitante, para que inclua no edital, de forma clara e expressa, a possibilidade de indicação de lances com taxa negativas.

PONTO 02 - DA AUSÊNCIA TABELA TEMPÁRIA

Para uma maior eficácia da gestão da manutenção de frotas, o acompanhamento dos preços praticados no mercado de autopeças é fundamental, e para isto há no mercado empresas especializadas em acompanhar, monitorar, parametrizar e disponibilizar informações deste seguimento.

Estas informações orbitam junto a *Tabela de Preço das Concessionárias Autorizadas*, e monitoram valores tanto das peças quanto da mão-de-obra envolvida em todo o setor.

Uma das maiores empresas a disponibilizar este serviço é a *AUDATEX*, que faz parte do grupo norte-americano Solera Holdings Inc., com presença em mais de 70 países. Devido sua forte presença no mercado mundial seu produto tornou-se referência à Tabela de Preços de Autopeças, tendo o segmento adotado a nomenclatura TABELA AUDATEX.

Porém a AUDATEX é uma empresa, e em um país onde a livre concorrência é permitida e incentivada, outras empresas prestam o mesmo serviço com qualidade igual ou superior. Atualmente existem um grande número de empresas que apresentam o produto Tabela de Preços de Autopeças, onde podemos citar: MOLICAR, CILIA, ORION entre outros.

Fica nítido que AUDATEX não é uma tabela oficial de preços, *mas um produto que proporciona acesso às informações dos valores reais praticados pelo mercado.*

Entretanto, é fundamental que a Administração não indique de forma expressa uma ou outra tabela de preços, de forma a não realizar, indiretamente, direcionamento, mas que indique no edital licitatório, a utilização de uma tabela

templária, a exemplo das já citadas, de modo que os preços de mão de obra, seja pactuados sobre tal tabela, trazendo maior segurança a prestação contratual.

Neste diapasão, é importante que os valores da mão de obra e peças praticados durante a vigência contratual, sejam baseadas em uma tabela de preços, como as já citadas, que demonstre a real flutuação do mercado, de modo a não "engessar" os valores em face de eventuais alterações;

A AUDATEX, assim como as demais Tabelas, consiste apenas em uma referência em relação aos valores que serão praticados, não sendo um teto máximo, certo que no modelo de gerenciamento será disponibilizado, via sistema tecnológico, relatórios gerenciais com os quais a Contratante terá através da expertise da auto gestão e do histórico de consumo a possibilidade verificar os valores médios que estão sendo praticados, em paralelo a isso será disponibilizados as tabelas das montadoras (MOLICAR, CILIA, ORION, AUDATEX ou outra similar) para o balizamento dos custos dos serviços e/ou reparos .

#### IV - DOS PEDIDOS

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

- i. Retificar o edital, para que possibilite lances com taxas zero e negativas;
- ii. Retificar o edital, para que seja utilizado tabela tempária, para parâmetros de peças e mão de obra.

- iii. Republicar os termos do edital, reabrindo-se os prazos legais, conforme § 4º do art. 21 da Lei n.º 8.666/93.

Destarte, requer a imediata suspensão do Pregão Presencial n.º 001/2020, e como direta obediência ao princípio da legalidade a retificação do edital convocatório com as adequações.

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, 30 de Julho de 2020.

Assinado de forma digital por  
ALEXANDRE MACHADO  
BUENO

Dados: 2020.07.30 15:16:03  
-03'00'

**PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.**  
Alexandre Machado Bueno  
OAB/SP 431.140