

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA PREFEITURA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ.

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

PREGÃO ELETRÔNICO N.º 15/2021

PROCESSO N.º 8500726-98.2021.8.06.0000

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: tiago.magoga@primebeneficios.com.br, por intermédio de seu procurador subscrito *in fine*, vem, respeitosamente, termos do artigo 24 do Decreto Federal n.º 10.024/2019, 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 art. 24 do Decreto n.º 10.024/2019:

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.

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 da Recorrente)*

Sendo assim, é de se assinalar que a presente insurreição encontra-se TEMPESTIVA, uma vez que protocolada com 03 (três) dias úteis anteriores a data da abertura da licitação (**não se considera horas na contagem do prazo, mas sim o dia de expediente no órgão**), conforme quadro ilustrativo abaixo:

Sexta	Final de Semana	Segunda	Terça	Quarta	Quinta
15/10/21	16 e 17/10/21	18/10/21	19/10/21	20/10/21	21/10/21
		3º dia útil Término da contagem. <u>Inclui-se este dia.</u>	1º dia útil	2º dia útil	Abertura das propostas Início da contagem <u>Exclui-se este dia</u>

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, 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 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 21/10/2021 as 08:00 horas, a abertura do Pregão Eletrônico n.º 15/2021, para o seguinte objeto:

“Contratação de empresa especializada nos serviços de administração e gerenciamento de frota com manutenção dos veículos, envolvendo a implantação e operação de um sistema informatizado e integrado de gestão de frota, por meio de cartão eletrônico com chip ou cartão com tarja magnética, a fim de viabilizar o pagamento das despesas com manutenção, junto à rede credenciada de oficinas e concessionárias, compreendendo os serviços de mecânica geral, fornecimento de peças e acessórios para veículos da frota do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.”

Em detida análise ao edital, constatou ilegalidade que pode frustrar o caráter competitivo do certame, uma vez que impõe a futura contratada obrigação não usual no mercado e de difícil atendimento.

Sendo assim, serve a presente para comprovar a ilegalidade e buscar a reforma do edital e ampliação do maior número de licitantes para seleção da proposta mais vantajosa para a Contratante.

SÍNTESE DO OBJETO LICITADO

Da leitura que se faz **da definição do objeto do edital**, entende-se perfeitamente que se **trata de** prestação de serviços de gerenciamento das manutenções preventiva e corretiva da frota da Contratante, também conhecida como “Gerenciamento de Frota”.

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 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)

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

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.



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.

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

Esse modelo diferencia-se do modelo de terceirização, objeto deste certame, 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;
- ii. credenciar estabelecimentos para que realizem os serviços e/ou forneçam produtos, sendo as transações realizadas por meio de cartões; e,
- 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, conforme consta no objeto licitado**, o qual é colocado à disposição da Contratante para que essa adquira produtos e realize serviços, conforme sua necessidade.

PONTO 01 - DA IDENTIFICAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DOS PAGAMENTOS

Consta exigência ilegal no edital, a entabulada nas cláusulas abaixo:

ANEXO - TERMO DE REFERÊNCIA

7. DAS CONDIÇÕES PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PELOS ESTABELECIAMENTOS CREDENCIADOS

[...]

7.4 As notas fiscais de peças ou serviços emitidas pela rede credenciada deverão ser em nome da CONTRATADA e, em hipótese alguma, em nome do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

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 solicitação contida na Notificação recebida, 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, por ventura, 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 desconformidade 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.

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 n.º 245 - Cosit, 22/05/2017, (http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=83188&visao=a_notado) 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: 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 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 Administrativa³, 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 devem ser emitidas 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.

³ <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2018/08/AC-CONS-00007-2018-proc-01169-2018-Goi%C3%A2nia-Comurg-CONSULTA.-CONTRATO-DE-GERENCIAMENTO-DE-FROTA-PARA-MANUTEN%C3%87%C3%83O-PREVENTIVA-E-CORRETIVA-AUTOMOTIVA.-PAGAMENTO.-FATURAMENTO.-1.pdf>

IV - DOS PEDIDOS

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

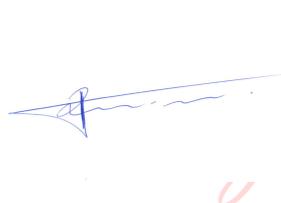
- i. A EXCLUSÃO das cláusulas que exigem a emissão das Notas Fiscais em nome da CONTRATADA;
- ii. Republicar os termos do edital, reabrindo-se os prazos legais.

Na improvável hipótese de indeferimento do petítório, 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.

Campinas/SP, 15 de outubro de 2021.



Assinado de forma
digital por TIAGO DOS
REIS MAGOGA

Dados: 2021.10.15

13:52:46 -03'00'

PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.

Tiago dos Reis Magoga – OAB/SP 283.834