



**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE  
PORTO VELHO - RONDÔNIA.**

**Pregão Eletrônico nº 119/2023/SML/PVH  
Processo Administrativo nº 00600-00007297/2023-61 -e**

**UZZIPAY ADMINISTRADORA DE CONVÊNIOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 05.884.660/0001-04, com endereço à Av. Sete de Setembro, 2489 - Nossa Sra. das Graças, CEP 76.804-033, Porto Velho, Estado de Rondônia, vem, respeitosamente, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**, encampada pela legislação vigente e princípios basilares da Administração Pública, conforme os fatos que abaixo se apresentam.

#### **I - DA TEMPESTIVIDADE**

1. Nos termos insculpidos no instrumento convocatório, a impugnação deverá ser protocolada nos 03 (três) dias úteis anteriores à data da sessão inaugural, consoante preconiza o item 4.2 do instrumento convocatório.





2. Dito isto, observa-se que a impugnação é tempestiva, tendo em vista o cumprimento das disposições retrocitadas.

## II. DOS FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

3. Os princípios que regem as licitações públicas vêm insculpidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 3º da Lei nº. 8.666/93, com destaque à supremacia do interesse público na busca da proposta mais vantajosa.

4. No caso em análise, para que tal objetivo seja alcançado, é imperioso aditar o instrumento convocatório para que se tenha segurança na prestação dos serviços cujo é objeto da licitação

## III - BREVE ESCORÇO DOS FATOS

5. Sem delongas, a Prefeitura de Porto Velho publicou o edital do Pregão Eletrônico nº 119/2023, que possui como finalidade a contratação de empresa para gerenciamento de abastecimento.

6. Em análise do edital de licitação publicado foram constatadas as seguintes irregularidades:

- a) a irregular vinculação da **CONTRATADA** aos valores estabelecidos pela Agência Nacional do Petróleo - ANP;
- b) inexistência de critérios de controle da taxa negativa

7. Logo, considerando a ocorrência de tais vícios, fundamenta-se a oposição da presente impugnação.





#### IV - DO MÉRITO

##### IV.1 - DO VALOR DO COMBUSTÍVEL COM BASE NOS PREÇOS PRATICADOS PELA ANP:

8. A ilegalidade está presente na imposição de parâmetros quanto ao consumo de combustível baseado no preço estabelecido pela Agência Nacional de Petróleo - ANP, agência esta que **não é reguladora de preços** para o setor.

9. Isto posto, com a finalidade de apresentar a ilegalidade atinente à matéria em apreço, segue a cláusula editalícia que faz tal previsão:

6.12. Critérios para Prestação dos Serviços pela Rede credenciada [...]

6.12.6. A Contratada somente fará o credenciamento do posto de abastecimento na rede de postos credenciados que se comprometam a atender aos requisitos mínimos a seguir: I - obedecer aos termos da legislação vigente no âmbito federal, estadual e municipal, e, ainda, que assegure os direitos e obrigações estabelecidas por regulamentação da Agência Nacional do Petróleo - ANP.

II - fornecer combustíveis de maneira contínua e ininterrupta e não estabeleçam diferenciação entre pagamento através do sistema informatizado e pagamento à vista, considerando que o preço do combustível a ser praticado será o valor a vista, registrado na bomba, sendo sempre o menor preço que estiver sendo praticado no estabelecimento. Tais preços devem ser compatíveis ou inferiores com os valores de mercado, conforme monitoramento realizado pela Agência Nacional do Petróleo (ANP);

III - oferecer combustível de qualidade controlada, através de testes padrões que certifiquem a pureza do combustível, fornecido de acordo com a regulamentação específica do setor, especialmente quanto às diretrizes emitidas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP);

V - possuir condições de regularidade legal para funcionamento de acordo com o previsto na legislação pertinente e ainda, idoneidade tributária, trabalhista e previdenciária, bem como, possuam documentação de revendedor varejista de combustível expedida pela Agência Nacional do Petróleo - ANP;

6.13.4. Os valores dos combustíveis adquiridos serão faturados de acordo com o preço à vista de bomba e/ou negociado com o





posto credenciado. Tais preços devem ser compatíveis ou inferiores com os valores de mercado, conforme monitoramento realizado pela Agência Nacional do Petróleo (ANP).

10. Ademais, é fundamental registrar que a Agência Nacional do Petróleo - ANP, não tem poder para obrigar os postos credenciados a limitarem seus preços pelo valor PESQUISADO, mas apenas informar em sua tabela.

11. Portanto, nem a **CONTRATADA** e a própria ANP têm força legal ou contratual para obrigar os estabelecimentos a comercializarem seus produtos dentro de um valor meramente informativo para que a população tenha conhecimento.

12. Logo, a ANP não regula preços de combustíveis para que sua simples pesquisa de preços possa ter força balizadora e limitadora. Diante disso, a própria Agência Nacional do Petróleo, por meio da Nota Técnica SDR/ANP n.º 068/2018 assim se manifestou:

**Nota Técnica SDR/ANP nº 068/2018**

**Rio de Janeiro, 2 de agosto de 2018.**

**Assunto:** proposição de regulamentação com o objetivo de ampliar a transparência na formação dos preços de derivados de petróleo e biocombustíveis.

**Ref.:** Nota Técnica Conjunta nº 1/2018/DG/DIR1/DIR2/SBQ/CPT/ANP, de 16/07/2018 (SID nº 00610.095449/2018-05); Ofício 2.019/2018/CADE, de 16/05/2018, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE (SID nº 00600.006292/2018-62).

**I. INTRODUÇÃO**

1. Desde o ano de 2002, por força de Lei, vigora no Brasil o regime de liberdade de preços em todos os segmentos do mercado de combustíveis e derivados de petróleo: produção, distribuição e revenda. Isso significa que não há tabelamento ou exigência de autorização oficial prévia para reajustes.

13. A Lei, no entanto, não conferiu à Agência a atribuição de regular preços, tampouco a quantidade ofertada, devendo atingir o objetivo legal, quanto a estes aspectos, por meio da proteção do processo competitivo nos mercados.





13. Isto é, desde 2002 a ANP não regula preços de combustíveis, sendo que ela declara que vigora no país o “regime da liberdade de preços”.

14. Portanto, se a ANP, que não regula preços e tampouco coloca limites de gastos para os órgãos públicos - somente faz uma mera pesquisa de preços - **compete ao gestor da CONTRATANTE realizar os abastecimentos nos postos que praticam preços dentro do limite que determinar internamente** - geralmente os editais preveem como parâmetro o valor a vista registrado na bomba do estabelecimento credenciado.

15. Nesse diapasão, é importante frisar que a lógica e ideia principal do sistema de gerenciamento é o fornecimento de um sistema informatizado para registrar e gerenciar os abastecimentos (quantidade, km do veículo, condutor, preço, entre outros) e colocar à disposição da **CONTRATANTE** uma quantidade razoável de postos para que, a sua escolha, portanto, discricionariamente, realize os abastecimentos dos veículos, tendo em mente que a discricionariedade está vinculada ao princípio da economicidade.

16. Destarte, o sistema ofertado por essa empresa é de **AUTOGESTÃO** dos abastecimentos dos veículos pertencentes a frota do ente público, ou seja, necessita da atuação do gestor do contrato, a quem compete a parametrização no sistema (criação de regras) de acordo com suas necessidades, principalmente, verificar via sistema os preços praticados pelos postos e direcionar os abastecimentos aqueles que praticam o menor valor, neste se inclui direcionar para o posto que tem preço abaixo da média da ANP.

17. O setor privado evolui para melhorar a gestão pública, trazendo inovações na prestação de serviços, cada vez mais os órgãos públicos impõem às **CONTRATADAS** obrigações que não lhe competem.

18. É o que ocorre no presente caso.





19. Portanto, em que pese a discricionariedade da CONTRATANTE efetuar os abastecimentos nos postos credenciados, estes devem escolher aqueles que praticam o menor preço dentre os critérios parametrizados no sistema informatizado.

20. Importante registrar que nem sempre os mesmos postos são consultados todos os meses, bem como a quantidade de postos consultados varia mês a mês. Portanto, a tabela da ANP não possui uma regularidade na pesquisa, tornando-a inócua para o fim fixar os preços a serem pagos pela CONTRATANTE.

21. Nessa senda, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo em decisão de impugnação do edital abordou o preço médio indexado pela ANP:

REPRESENTAÇÃO FORMULADA CONTRA O EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL NO 15/2017, PROCESSO NO 556/2017, do tipo menor taxa de administração, promovido pela Câmara Municipal de Jaboticabal, objetivando a contratação da prestação de serviços de gerenciamento do abastecimento de combustíveis nos veículos da Câmara Municipal de Jaboticabal, com disponibilização de rede credenciada de postos de combustíveis, por meio de implantação e operação de sistema informatizado e integrado com utilização de cartão micro processado, cujas especificações técnicas e quantitativas encontram-se descritas no Anexo I - Termo de Referência.

Proc 15992.989.17-8

(...)

c) Limitação dos valores dos preços praticados pela rede credenciada, consoante previsão contida no subitem 1.3.5, in verbis: “1.3.5. Os valores máximos dos combustíveis fornecidos pela rede credenciada serão faturados de acordo com o preço médio da ANP no Município que se der o abastecimento, tendo como referência o valor do mês anterior ao efetivo abastecimento, ou do valor negociado diretamente com o estabelecimento, caso essa possibilidade tenha sido efetivada, prevalecendo sempre o menor preço.”

**Sobre isso, entende que determinar que os preços a serem pagos aos postos credenciados sejam os médios da ANP (Agência Nacional de Petróleo) do mês anterior ao abastecimento causa um absoluto desequilíbrio ao comércio de combustíveis local, e**





**consequentemente à própria Municipalidade, haja vista que ou se negarão a se credenciar junto à Administradora ou repassarão os custos à população em geral.**

(...)

Decido.

Examinando os termos da presente Representação, pude visualizar disposições editalícias que, ao menos em tese, estão em desacordo com a legislação de regência e a jurisprudência deste Tribunal. (...) (Grifos nossos).

22. Dito isto, considerando que o serviço objeto dos autos é apenas o gerenciamento e operação de cartões de abastecimento, torna-se deveras excessiva atribuir à **CONTRATADA** responsabilidade de limitar ao valor médio da ANP quando nenhum posto de combustível possui vinculação àquela agência reguladora.

23. Outro assim, a rede credenciada da **CONTRATADA** deve abranger municípios que sequer são objetos de pesquisa pela ANP e que, notoriamente, possuem combustíveis com valores mais elevados do que os municípios pesquisados (Porto Velho, Ariquemes, Cacoal, Ji-Paraná, Pimenta Bueno e Vilhena), em face, especialmente, da logística.

24. Em outra perspectiva, verifica-se que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no julgamento do processo 00184/22 – TCE-RO, reafirma que a utilização da ANP como parâmetro é inviável caso o município de abastecimento não esteja incluído em suas pesquisas. A seguir, apresentamos a fundamentação dessa constatação:

“REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE AUTOGESTÃO DE FROTA. CONTROLE E CREDENCIAMENTO DE REDE ESPECIALIZADA EM MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA E PARA ABASTECIMENTO DE VEÍCULOS. CONHECIMENTO. EXIGÊNCIA DE ESCRITÓRIO FÍSICO NO LOCAL DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. UTILIZAÇÃO DE PREÇO MÉDIO DOS





COMBUSTÍVEIS APURADO PELA ANP EM MUNICÍPIO DIVERSO DAQUELE EM QUE ESTÁ SENDO PRESTADO O SERVIÇO. PREVISÃO DE TAXA FIXA A SER COBRADA DA REDE CREDENCIADA PELA EMPRESA GERENCIADORA. IRREGULARIDADES ELIDIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

[...]

**2. É inviável a utilização do preço médio apurado pela ANP como limitador absoluto dos valores dos combustíveis nas localidades em que aquela Agência do Petróleo não realiza pesquisa de preços, de modo que adotar o preço médio de outro município como parâmetro para pagamento de abastecimento em município diverso pode gerar insegurança na prestação dos serviços, por não retratar a realidade específica do município contratante.**

3. É desnecessária a previsão de taxa fixa a ser cobrada da rede credenciada pela empresa gerenciadora no caso de serviço de abastecimento veicular, tendo em vista que, in casu, os valores são faturados de acordo com o preço à vista previsto na bomba, o que diminui o risco de ocorrência de valores ocultos e/ou prejuízo à qualidade dos serviços.

[GRIFO NOSSO]"

25. Ainda sim, o Instrumento Convocatório exige que a **CONTRATADA** tenha rede credenciada em municípios que não pesquisados pela ANP, tais como: Candeias do Jamari, Guajará-Mirim, Jaru, Machadinho do Oeste, Ouro Preto do Oeste, Presidente Médici, Rolim de Moura, Jaci Paraná, Nova Mutum, União Bandeirantes, Extrema de Rondônia, Nova Califórnia, Vista Alegre do Abunã, Fortaleza do Abunã e Rio Pardo.

26. Em virtude dessa condição, torna-se inviável o emprego da ANP como ferramenta orientadora de preços, uma vez que a referida agência não abarca os municípios não pesquisados na sua base regulatória.





27. Ademais, constata-se que o edital carece de definição explícita do parâmetro adotado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), seja ele o valor mínimo, médio ou máximo do município onde foi realizado o abastecimento ou do Estado de Rondônia. Em decorrência desta ausência, torna-se completamente inviável a sua utilização como referência válida para aferição dos padrões regulatórios aplicáveis.

28. Ante o exposto, resta claro que limitar o preço/desconto pela média da ANP e atribuir à **CONTRATADA** o ônus de eventual diferença de preços é ilegal e deve ser excluída.

#### **IV.2 - DA NECESSIDADE DE SE ESTABELEECER CRITÉRIOS DE CONTROLE SOBRE AS TAXAS NEGATIVAS E DA REDE CREDENCIADA.**

29. Não incorrendo em prolixidade, tem-se que, em que pese a possibilidade de se ofertar taxas de administração nulas ou negativas, é necessário estabelecer critérios objetivando a vedação da transposição de tais valores aos credenciados, não prejudicando assim o objetivo da licitação, qual seja, proposta mais vantajosa.

30. Há de ressaltar, ainda que, quando apresentadas tais propostas (nula ou negativa), obrigatoriamente, deverão ser exigidos mecanismos de demonstração da possibilidade e vantajosidade da execução, especialmente para controle da taxa a ser cobrada da rede credenciada.

31. Nessa esteira, a jurisprudência dos Tribunais de Contas vão admitindo práticas com a finalidade de preservar a proposta mais vantajosa e evitar a apresentação de taxa negativa que representa oneração à Administração





Pública. Nesses termos, assim preceitua, em síntese, o Inteiro Teor nº 19230930, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco TCE-PE:

**[...] O que se extrai dos respeitáveis Acórdãos é o entendimento de que as taxas cobradas das Credenciadas podem ser repassadas para a Administração, onerando os serviços a causando danos ao erário público.**

**As taxas cobradas dos Credenciados não serão, de forma alguma, repassadas para a Contratante.**

Permitir cláusulas ora guerreadas é favorecer determinada empresa licitante que mantém, de alguma forma, conluio com as Credenciadas, seja por estima ou qualquer outro meio ilegal.

Deste modo, o edital incentiva a prática de cartel, conluio ou qualquer nome que se assemelha ao caso da licitante entrar em acordo com as credenciadas de não quererem aceitar o credenciamento de outras possíveis licitantes. [...]

32. Em conclusão, aquele Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE/PE, exige, para efeito de julgamento da empresa vencedora, o menor percentual administrativo ofertado pela empresa participante, sendo, para tanto, considerado o somatório da taxa de administração cobrada ao contratante (TA) com a taxa máxima cobrada aos credenciados (TC).

33. O que se observa é o entendimento de que taxas cobradas das credenciadas podem ser repassadas para a Administração, onerando os serviços e causando danos ao erário.

34. Ou seja, muita das vezes, quando a **CONTRATADA** apresenta uma taxa negativa, o que pode ocorrer, na verdade, é a transferência de todo encargo da operação ao credenciado que, por sua vez, acaba por embutir o dispêndio à Administração Pública.

35. Portanto, o que inicialmente pode parecer benéfico à Administração, em verdade, é o repasse de tais valores no preço final que lhe é destinado.





36. Oportuno salientar que, a regra busca garantir a qualidade dos serviços que serão prestados pelas empresas que compõem a rede credenciada da contratada, e evitar impactos negativos no valor e a ser pago pela **CONTRATANTE**, fruto do possível repasse dos “custos” da taxa de operação/comissão.

37. Aliás, nesse sentido o Tribunal de Contas da União já se pronunciou. Vejamos:

Acórdão 1949/2021 Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

Licitação. Edital de licitação. Veículo. Manutenção. Rede credenciada. Taxa de administração. Faturamento. Limite mínimo. **Em licitação para contratação de serviço de gestão compartilhada de frota mediante credenciamento de rede especializada em manutenção veicular, é regular a exigência de valor mínimo que a contratada deve repassar à credenciada sobre o montante do faturamento dos serviços prestados e produtos fornecidos.** [Grifos nossos]

38. Logo, em que pese a possibilidade de propostas negativas, estas devem ser razoáveis, não sendo admitido o repasse abusivo às credenciadas e, conseqüentemente, à Administração Pública.

39. Em suma, atualmente se utilizam as seguintes ferramentas de controle da taxa nula ou negativa, quais sejam: a) apresentação de planilha de composição de custos (demonstrando a taxa a ser cobrada da rede credenciada); b) definição de valor ou percentual mínimo a ser repassado à credenciada sobre o montante dos serviços prestados e produtos fornecidos; e c) a definição de critério de julgamento que resulta na soma da taxa de administração cobrada da Administração Pública e a taxa cobrada aos credenciados.

40. Com relação ao exposto, vejamos o disposto no item 23.1.2 do Edital de Licitação 224/2023/SUPEL/RO o qual guarda o mesmo objeto da presente licitação:





“23. DO CRITÉRIO PARA JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

[...]

23.1.2. A taxa da administração negativa não poderá ser superior à -(6,72%) (menos seis vírgula setenta e dois por cento). Esse percentual foi baseado em pregões eletrônicos realizados de objetos assemelhados no estado de Rondônia, conforme demonstrado na tabela 02 do item 13.2 deste termo de referência.

[...]”

41. Noutro giro, também deve-se ter em mente a inserção de dispositivos que limitem a taxa a ser repassada à rede credenciada em editais de licitação é uma medida que se torna cada vez mais imprescindível no âmbito das licitações.

42. A justificação para essa necessidade reside na busca por maior eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos, bem como na garantia de tratamento isonômico aos potenciais licitantes e na proteção dos interesses do erário.

43. Em primeiro lugar, a imposição de limites às taxas repassadas assegura que os serviços contratados sejam prestados de forma mais econômica e vantajosa, evitando dispêndios excessivos e desproporcionais ao poder público.

44. Ao estabelecer limites para as taxas repassadas à rede credenciada, impede-se o superfaturamento dos insumos, gerando assim uma maior segurança e economicidade à Administração Pública, visando assim resguardar o erário contra possíveis abusos e desvios de recursos públicos.

45. Nessa linha, entende-se que a limitação das taxas a serem repassadas contribui para evitar situações em que empresas credenciadas possam impor valores excessivos e prejudiciais aos cofres públicos, assegurando que os recursos sejam utilizados de maneira justa e adequada.





46. Ademais, a transparência é um princípio crucial para o exercício da Administração Pública. A inserção de dispositivos que limitem as taxas em editais de licitação possibilita uma ampla divulgação dos critérios adotados e permite que a sociedade acompanhe o processo de seleção das empresas credenciadas.

47. Contudo, vale ressaltar que a limitação das taxas deve ser pautada em estudos técnicos que considerem a realidade do mercado e os custos envolvidos na prestação dos serviços.

48. Como parâmetro, vejamos como a Superintendência Estadual de Compras e Licitações do Estado de Rondônia, em no edital 224/2023/SUPEL/RO com o mesmo objeto, colocou a limitação da taxa a ser repassada a rede credenciada:

17. OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

[...]

17.61. Menor Taxa de administração a ser cobrada da rede credenciada limitando ao percentual máximo de 10% (dez por cento).

[...]

49. Observa-se que no certame em comento foi utilizado a limitação de 10% de taxa a ser repassada para a rede credenciada.

50. Nessa linha, torna-se importante que os editais de licitação sejam elaborados com base em dados concretos, de forma a evitar a imposição de limites irrealistas que possam comprometer a qualidade dos serviços prestados.

51. Em síntese, a inclusão de dispositivos que limitem a taxa a ser repassada à rede credenciada em editais de licitação é uma medida que se coaduna com os princípios fundamentais do Direito Administrativo.





52. Essa ação visa promover maior eficiência, isonomia, transparência e proteção ao erário, assegurando o correto e justo uso dos recursos públicos em benefício da coletividade.

53. Outrossim, a licitação pública tem como finalidade atender um **INTERESSE PÚBLICO**, de forma que seus critérios devem ser observados por todos os participantes em estado de **IGUALDADE**, para que seja possível a obtenção da **PROPOSTA MAIS VANTAJOSA**.

54. Portanto, ao deixar de aplicar os dispositivos editalícios, observa-se grave afronta a tais princípios, além de ferir o próprio **princípio da finalidade**.

55. Ante ao cenário exposto, considerando que o interesse público e a seleção da proposta mais vantajosa são as diretrizes maiores das licitações, faz-se necessário a definição de critérios de controle da taxa nula ou negativa.

## **V - DOS PEDIDOS**

56. Ante o exposto, requer a Vossa Senhoria:

- a) a recepção da impugnação ao Edital do PE n. **119/2023**;
- b) a exclusão da Tabela ANP como referência de mercado;
- c) a inclusão de limitação de taxa negativa e inclusão de limitação da taxa a ser repassado pela rede credenciada;





d) a divulgação, pelo mesmo instrumento de publicação em que se deu o texto original, após a modificação requerida, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido.

Termos em que pede deferimento.

Porto Velho/RO, 24 de julho de 2023.

RAIRA VLAXIO  
AZEVEDO:973  
22580206

Assinado de forma  
digital por RAIRA  
VLAXIO  
AZEVEDO:97322580206  
Dados: 2023.07.24  
17:48:49 -04'00'

**RAIRA VLAXIO AZEVEDO**

**OAB/MG N. 216.627**

**OAB/RO n. 7.994**

**OAB/SP N. 481.123**

**IAN BARROS MOLLMANN**

**OAB/RO N. 6.894**

**VIVIANE S. DE OLIVEIRA SILVA**

**OAB/RO N. 9.141**

**JOÃO L. M. ALMEIDA**

**OAB/RO N. 12.939**

**ANA CAROLINA VARGAS**

**Estagiária de Direito**

**GEOVANNA CHAVES DA SILVA**

**CARVALHO**

**Estagiária de Direito**

