



VALEC ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A.
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
SUPERINTENDÊNCIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CADASTRO
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES

RELATÓRIO

Brasília, 17 de fevereiro de 2022.

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

FEITO:	Impugnação ao Pregão Eletrônico
REFERÊNCIA:	Edital nº 002/2022
OBJETO:	Contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de gerenciamento e controle informatizado de abastecimento de veículos, com fornecimento de combustíveis (álcool, óleo diesel S-10 e gasolina comum) por meio da tecnologia de cartão eletrônico em redes de postos credenciados, para atendimento das necessidades da VALEC em âmbito nacional.
PROCESSO Nº:	51402.102595/2021-88
IMPUGNANTE:	TICKET LOG – TICKET SOLUÇÕES HDFGT S/A

I. DAS PRELIMINARES

Em 20 de setembro de 2019 sobreveio a vigência do Decreto nº 10.024/2019 que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns. Conforme seu 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.

Em 11 de fevereiro de 2022, foi publicado o Edital nº 002/2022 SEI 5211278, que em seu item 5.2. preconiza que em até 03 (três) dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa física ou jurídica poderá impugnar o ato convocatório deste Pregão.

A Impugnação foi, portanto, apresentada tempestivamente, com fundamento no artigo 24 do Decreto nº 10.024/2019, em face do Edital publicado no Diário Oficial da União, Seção 3, de 11 de fevereiro de 2022, página 110, referente ao certame de que trata o Edital nº 002/2022.

Consigna-se que a impugnação foi encaminhada à Gerência de Licitações – GELIC, pelo e-mail: gelic@valec.gov.br às 11:54h do dia 15/02/2022, conforme cópia de mensagem eletrônica SEI 5221957 e documento SEI 5221981.

Registra-se, que o representante da Impugnante juntou instrumento de representação que comprova a sua qualificação e a extensão de seus poderes, em respeito ao art. 188 do Código Civil combinado com o art. 9º, inciso I da Lei nº 9.784/1999, tornando-se parte legítima para propor a impugnação.

II. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE:

Insurge a impugnante acerca do Edital nº 002/2022 - Pregão Eletrônico/SRP possuir especificações que são inaplicáveis ao objeto ora licitado considerando suas particularidades, cuja exigência e manutenção não estão de acordo com a realidade conforme discorrem na impugnação (SEI 5221981).

A impugnante argumenta que o Edital, nos itens 4.1 , 9.1.21, e item 12-Tabela 1 do Anexo I - Termo de Referência trazem exigências que além de onerar de forma desproporcional a gerenciadora licitante, prejudicando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação, são inaplicáveis ao objeto ora licitado, considerando suas particularidades, cuja exigência e manutenção limitam a participação de um maior número de empresas, prejudicando assim o propósito maior da Licitação que é a busca pela proposta mais vantajosa para a Contratante, através da ampla disputa.

Ressalta ainda que em referência aos itens impugnados, a Administração pagaria o menor dos valores entre o de bomba e o médio publicado pela ANP.

Em seguida argumenta que as disposições do Edital, no que tange a vinculação do preço do serviço ao preço do combustível, encontra sérias restrições legais. Somente a rede credenciada, fornecedora de combustível, pode ser responsável por sua

ação ou omissão na prática dos preços dos combustíveis, vez que os licitantes não podem assumir atos ou atitudes de terceiros.

Argumenta ainda que, a impugnação busca estabelecer critérios mais claros e possibilitar mecanismos de controle ou *enforcement* que diminuam os esforços percebidos não somente de gestão, mas também de “persuasão” acerca da importância de se adotar critérios socioambientais, eficiência e ampla vantajosidade, pois a mera manutenção da tabela ANP não é instrumento lidimo para alcançar todos os parâmetros contidos em Lei.

Ao final, requereu o seguinte:

a) que a impugnação seja RECEBIDA, CONHECIDA e PROVIDA INTEGRALMENTE, para que, ao final, altere-se o edital do Pregão 002/2022 no que tange média da ANP conforme os fundamentos mencionados.

b) em razão da ampliação de disputa no caso de deferimento da impugnação, requereu-se também a alteração da data do Pregão.

III. DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO:

No mérito a impugnação apresentada pela empresa **TICKET LOG – TICKET SOLUÇÕES HDFGT S/A** tem caráter eminentemente técnico, tendo sido necessário providenciar diligência à área demandante que, por sua vez, se manifestou-se por intermédio do Despacho nº 126/2022/GEADM-VALEC/SUADM-VALEC/DIRAF-VALEC, SEI 5230244 conforme descrito abaixo:

" 2. Primeiramente, é necessário destacar que a previsão de utilização dos preços médios da ANP como referência do preço do serviço está incluída na contratação atualmente vigente na VALEC (Contrato nº 27/2017), conforme pode se extrair do item 7.3 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 11/2017 transcrito abaixo:

7.3 Durante a execução do Contrato, o valor do combustível a ser cobrado no faturamento é o praticado pelo posto credenciado onde ocorreu o abastecimento, devendo ser o preço na bomba de combustível, na data em que foi realizado, limitado ao valor médio divulgado no sítio da Agência Nacional de Petróleo (ANP) na semana do abastecimento.

3. A inclusão dessa previsão nos termos da contratação foi realizada em atendimento à recomendação constante do Parecer nº 147/2017-ASJUR/BSB (5230059), conforme texto transcrito abaixo:

64. Ademais, recomenda-se que seja acrescida ao item 15.4 que o valor a ser pago pelo litro de combustível será o valor referente ao preço na bomba de combustível, na data do abastecimento, limitado ao valor médio divulgado no sítio da Agência Nacional de Petróleo (ANP) na semana do abastecimento.

4. O contrato decorrente desse processo licitatório está vigente desde 23/06/2017 sem ocorrências de problemas na execução.

5. Por ocasião da realização dos estudos preliminares da presente contratação, foi efetuada consulta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca do tema. Foi verificada a existência de posicionamento do TCU favoravelmente à utilização dos preços médios da ANP como referência dos contratos de abastecimento, conforme Acórdão nº 45/2020 – TCU-Plenário (5230084):

Considerando que o posicionamento uniforme da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog foi no sentido de conhecer desta representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, negar o pedido de concessão de cautelar e arquivar o processo, em razão do seguinte:

[...]

(ii) em relação a um possível desequilíbrio contratual em razão da adoção do valor para pagamento do combustível corresponder ao valor médio da tabela da Agência Nacional do Petróleo (ANP), a posição da Administração, ao examinar o recurso administrativo da representante, não merece reparos, conforme transcrição abaixo:

“O primeiro pedido da impugnante é que seja utilizado como parâmetro de pagamento os valores cobrados diretamente na bomba de combustível (excluir média da ANP). Esta Administração optou por estabelecer como padrão de valores de combustíveis a média da ANP para tornar a licitação mais justa e competitiva. Com essa sistemática, são obtidos dois benefícios. O primeiro é que evita-se que sejam firmados contratos com valores abusivos, acima do valor de mercado. O segundo, e principal, é a manutenção do equilíbrio financeiro do contrato. O processo administrativo de reequilíbrio econômico-financeiro contratual é lento e não consegue acompanhar a oscilação do preço do combustível, que acontece diariamente. Caso a contratação fosse por preço fixo, em poucas semanas o valor contratado já estaria abaixo do valor de mercado, causando prejuízos à contratada. Com a possibilidade de contratação de combustível com o critério maior desconto sobre a média da ANP, o contrato torna-se mais benéfico para a contratada a longo prazo, tendo em vista que em cada abastecimento será cobrado o valor real de mercado, com base no valor médio da ANP.

Quanto ao argumento de que a contratada não terá controle sobre os valores praticados pela rede credenciada, este não tem fundamento. Caberá à contratada, ao credenciar os postos de combustíveis, deixá-los cientes dos requisitos do contrato e da sistemática de faturamento”;

(iii) ainda sobre a temática anterior, a Selog oportunamente acrescentou que “o pagamento do combustível pelo valor da bomba, como sugere a ora representante, pode ensejar a ocorrência de fraudes na execução do contrato, mormente pela dificuldade em fiscalizar os preços exatos no momento do abastecimento, ao passo que a média da ANP constitui um parâmetro confiável”;

6. Além disso, no Acórdão nº 1498/2020 – TCU – Plenário (5230109), o entendimento expressado no Acórdão nº 45/2020 foi ratificado na análise de questionamento similar, conforme transcrição abaixo:

7. Na sequência, cabe registrar que parte das questões levantadas remete a questões semelhantes tratadas no âmbito do TC041.005/2019-8, que culminou no Acórdão de Relação 45/2020-TCU-Plenário (relator: Ministra Ana Arraes). Na oportunidade, questionou-se tanto a referência utilizada para composição do preço do combustível, quanto o valor das multas aplicadas, julgando-se pela improcedência destas e de outras questões.

8. Nestes autos, sobressaem dois pontos: primeiramente, a licitação foi deserta, motivo pelo qual foi cancelada. 9. O segundo ponto é que todos os questionamentos apresentados a este Corte foram promovidos junto ao GSI em sede de impugnação. Assim, transcreve-se a análise feita por aquela instituição (peça 11):

DO PLEITO A Impugnante, após análise do edital, apresenta seus argumentos (...) 2. DA SÍNTESE DOS FATOS (...) O primeiro item que causa irresignação diz respeito ao valor estabelecido como parâmetro para os combustíveis a serem adquiridos, já que deverá ser de acordo com a média ANP. Outro ponto que merece atenção são as multas de caráter pecuniário que ultrapassam o limite estabelecido pelos órgãos de controle externo. Ainda, verifica-se condição de participação restritiva, posto que o instrumento convocatório exige a apresentação de alvará sanitário, o que não é comum em licitações desse objeto. Geralmente exige-se apenas o alvará de funcionamento, pois em razão da atividade exercida pela empresa, não é comum inspeções do tipo sanitária no local da empresa, tal exigência é comum para a aquisição de produtos do gênero alimentício.

(...) DA APRECIACÃO Considerando tratar-se de matéria contida no Termo de Referência, referente a fase de planejamento da contratação, submetemos a impugnação à área requisitante da demanda, a qual subsidiou a seguinte análise (184359): Da análise dos fatos expostos pela impugnante esta área demandante, após cuidadosa análise do processo, apresenta as seguintes considerações. (...)

b. Quanto ao constante dos subitens 9.5 e 9.6 do Termo de Referência – Serv Contin sem Mão de Obra nº 2/2020/CGLOG/DSEG/SCP, a aplicação do “Preço Médio” ao consumidor praticado por município, divulgado no Resumo Mensal da Agência Nacional do Petróleo – ANP e o percentual de desconto, o qual incidirá sobre “Preço Médio ANP por Litro” ao consumidor praticado por municípios e mostra o referencial mais adequado para o interesse da Administração Pública seguindo os princípios da legalidade e da economicidade.

c. Outrossim, o referencial em tela é o praticado em contratações similares, conforme consta nas pesquisas que compõem o mapa comparativo de material (Doc SEI 1729157). Nesse contexto, cabe ressaltar que o mesmo referencial é praticado no âmbito do Contrato nº 001/2017 cujo objeto é a prestação de serviços de gerenciamento de frota, controle e fornecimento de combustível em rede de postos credenciados nas regiões metropolitanas de São Paulo–SP, Rio de Janeiro–RJ e Belo Horizonte–MG, através de sistema informatizado com uso de cartão microprocessador com chip, processo SEI/PR 00185.001831/2016-53, firmado junto a empresa LINKCARD ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS EIRELI – CNPJ 12.039.966/0001-11

7. Esses foram os embasamentos utilizados para inclusão da vinculação da contratação pretendida aos preços médios divulgados pela ANP.

8. Contudo, em razão do pedido de impugnação apresentado, informa-se que nova consulta à jurisprudência do TCU foi realizada. Nela, foi constatada a existência de Acórdão mais recente de nº 2414/2021-TCU-Plenário (5230127), que manifesta entendimento dessa Corte no sentido de que a previsão objeto da impugnação em análise é indevida, conforme pode ser verificado no texto abaixo:

1.7. Ciência:

1.7.1. à Fundação Universidade de Brasília sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 303/2021, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

[...]

1.7.1.2. a exigência contida nas alíneas f, g, h, i e j do subitem 7.2.18.2 do Termo de Referência, relativa ao estabelecimento de limitação de preço ao apresentado pela média divulgada pela ANP e à atribuição à pessoa da contratada do ônus de arcar com eventuais diferenças, pode caracterizar enriquecimento sem causa da Administração, em detrimento da imposição de prejuízos à contratada, representando afronta ao art. 884 do Código Civil;

1.7.1.3. exigências no sentido de que a empresa contratada controle o preço praticado pela rede credenciada para fornecimento de combustíveis representa indevida ingerência da Administração Pública na formação de preços privados, afrontando o princípio da livre iniciativa, previsto no art. 1º, inciso IV, e reiterado pelo art. 170 da Constituição Federal e incorporado nas disposições do item 7.11 do Anexo VII-A da IN/MPDG 5/2017, ficando a responsabilidade dessas empresas limitadas à realização de negociações com os postos de combustíveis, mediante oferecimento de alguma vantagem, para praticarem, junto à referida frota, o preço médio mensal da ANP, situação que, naturalmente, reduzirá a rede credenciada, ônus que precisa ser sopesado pela Administração;

9. Considerando os argumentos apresentados pela licitante bem como a mudança de entendimento expressada pelo TCU por meio do Acórdão 2414/2021, **opina-se pela aceitação do pedido de impugnação apresentado**, fazendo-se constar as alterações no Termo de Referência (5230144) demonstradas na sequência:

Onde se lê:

4.1 A descrição da solução como um todo, conforme minudenciado nos Estudos Preliminares, abrange, em resumo, a contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de controle e gerenciamento de abastecimentos de veículos com fornecimento de cartão com microchip para pagamento e faturamento mensal. A contratação abrange, além do serviço de intermediação de pagamento: a manutenção de rede credenciada de postos de combustíveis nas localidades onde os veículos da VALEC são utilizados; disponibilização de ferramenta informatizada que possibilite o cadastramento de usuários, estabelecimento de limites, dias e horários de utilização, bloqueio de cartões e usuários e geração de relatórios gerenciais dos abastecimentos realizados. A contratação não contempla fornecimento de mão de obra em regime dedicação exclusiva. Todos os custos, insumos e tributos relacionados à execução do contrato são de responsabilidade da contratada, sendo o preço do serviço dimensionado a partir dos preços médios de combustíveis divulgados semanalmente pela ANP com a incidência da Taxa Administrativa ofertada pela contratada, podendo esta ser de valor negativo.

Leia-se:

4.1 A descrição da solução como um todo, conforme minudenciado nos Estudos Preliminares, abrange, em resumo, a contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de controle e gerenciamento de abastecimentos de veículos com fornecimento de cartão com microchip para pagamento e faturamento mensal. A contratação abrange, além do serviço de intermediação de pagamento: a manutenção de rede credenciada de postos de combustíveis nas localidades onde os veículos da VALEC são utilizados; disponibilização de ferramenta informatizada que possibilite o cadastramento de usuários, estabelecimento de limites, dias e horários de utilização, bloqueio de cartões e usuários e geração de relatórios gerenciais dos abastecimentos realizados. A contratação não contempla fornecimento de mão de obra em regime dedicação exclusiva. Todos os custos, insumos e tributos relacionados à execução do contrato são de responsabilidade da contratada, **sendo o preço do serviço dimensionado a partir dos valores praticados pelos postos credenciados onde venham a ocorrer os abastecimentos (preço de bomba)** com a incidência da Taxa Administrativa ofertada pela contratada, podendo esta ser de valor negativo.

Onde se lê:

9.1.21. O parâmetro a ser utilizado nas cobranças pelos combustíveis adquiridos são os preços médios de combustíveis divulgados pela ANP, para a localidade (município) e semana onde ocorreu o abastecimento, com a incidência da Taxa Administrativa ofertada pela contratada.

9.1.22. O estabelecimento desse parâmetro se justifica em face da recomendação constantes dos Acórdãos do Plenário do TCU nº 45/2020 e nº 1498/2020.

Leia-se:

9.1.21. O parâmetro a ser utilizado nas cobranças pelos combustíveis adquiridos são os **valores praticados pelos postos credenciados onde venham a ocorrer os abastecimentos (preço de bomba)** com a incidência da Taxa Administrativa ofertada pela contratada.

Onde se lê:

10.1.5. O parâmetro a ser utilizado nas cobranças pelos combustíveis adquiridos são os preços médios de combustíveis divulgados pela ANP, para a localidade (município) e semana onde ocorreu o abastecimento, com a incidência da Taxa Administrativa ofertada pela contratada.

Leia-se:

10.1.5. O parâmetro a ser utilizado nas cobranças pelos combustíveis adquiridos são os **valores praticados pelos postos credenciados onde venham a ocorrer os abastecimentos (preço de bomba)** com a incidência da Taxa Administrativa ofertada pela contratada.

Onde se lê:

16.7. O valor a ser cobrado pelos serviços será resultado da multiplicação da quantidade em litros de cada tipo de combustível adquirido pelo preço médio divulgado pela ANP para a localidade e semana em que ocorreu o abastecimento, acrescido da aplicação do percentual da taxa administrativa contratada.

Leia-se:

16.7. O valor a ser cobrado pelos serviços será resultado da multiplicação da quantidade em litros de cada tipo de combustível adquirido pelo **preço praticado pelo posto credenciado em que ocorreu o abastecimento no momento de sua realização (preço de bomba)**, acrescido da aplicação do percentual da taxa administrativa contratada.

Onde se lê:

19.2. Os preços dos combustíveis a serem cobrados pela contratada observarão os preços médios divulgados pela ANP para o tipo de combustível utilizado, referentes à semana e localidade onde foi realizado o abastecimento. Por essa razão, os preços unitários não são fixos, variando conforme a oferta do mercado e, portanto, sem possibilidade de reajuste por índice de inflação pré-estabelecido.

Leia-se:

19.2. Os preços dos combustíveis a serem cobrados pela contratada observarão os **valores praticados pelos postos credenciados onde venham a ocorrer os abastecimentos (preço de bomba)**. Por essa razão, os preços unitários não são fixos, variando conforme a oferta do mercado e, portanto, sem possibilidade de reajuste por índice de inflação pré-estabelecido.

Onde se lê:

Item 12 da Tabela 1 - Efetuar cobrança de abastecimento em valor superior ao preço médio divulgado pela ANP para o tipo de combustível utilizado, na semana e localidade em que foi realizado o abastecimento, e recusar-se a efetuar as correções, por ocorrência;

Leia-se:

Item 12 da Tabela 1 - Efetuar cobrança de abastecimento em valor superior ao preço do combustível adquirido **praticado pelo posto credenciado em que foi realizado o abastecimento**, e recusar-se a efetuar as correções, por ocorrência;

Dessa forma, conforme exposição da área demandante acima e considerando a **procedência** das alegações trazidas pela Impugnante em sua peça, esta Pregoeira entende que as **alegações citadas fazem jus à reforma do texto constante do Edital**.

IV. DA DECISÃO

Diante de todo o exposto, com fulcro no artigo 17, inciso II do Decreto nº 10.024/2019, esta Pregoeira **CONHECE** da presente impugnação e considera o mérito **PROCEDENTE**.

Na oportunidade, registro que o Pregão 002/2022 será suspenso *sine die* no sistema Comprasnet e que o edital será alterado e republicado em data oportuna.

Brasília, 17 de fevereiro de 2022.

MILLENA MARIA WANDERLEY RAMOS

Pregoeira Oficial

Portaria nº 137/2021

(Assinado Eletronicamente)



Documento assinado eletronicamente por **Millena Maria Wanderley Ramos, Administrador**, em 17/02/2022, às 19:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5237911** e o código CRC **7C5F0754**.



Referência: Processo nº 51402.102595/2021-88



SEI nº 5237911

SAUS Quadra 01, Bloco G, Lotes 3 e 5 - Bairro ASA SUL
Brasília/DF, CEP 70070010
Telefone: 2029-6100 - www.valec.gov.br