

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DE UMA DAS VARAS  
DA COMARCA DE HORIZONTE / CE.

**PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.**  
sediada na Calçada Canopo, 11 - Sala 03 - Alphaville Empresarial - Santana do  
Parnaíba/SP - CEP: 06.541-078 - e-mail: [licitacao@primebeneficios.com.br](mailto:licitacao@primebeneficios.com.br) - telefone: (19)  
3518.7021 / 3518-7000 R. 7099, inscrita no CNPJ/MF 05.340.639/0001-30, vem, através de  
seu procurador subscrito *in fine*, com fulcro no art. 1º da Lei 12.016 de 07 de agosto de 2009  
c/c art. 5º da Constituição Federal, impetrar **MANDADO DE SEGURANÇA COM  
PEDIDO DE LIMINAR**, contra atos ilegais praticados pela:

1. **FRANCISCA JORANGELA BARBOSA ALMEIDA, Autoridade  
Coatora e subscritora do edital Pregão Eletrônico nº 2021.08.10.1,**  
demais qualificações desconhecidas;

Integrante da **PREFEITURA DE HORIZONTE/CE**, pessoa jurídica de  
direito público, inscrita no CNPJ n.º sob n.º 23.555.196/0001-86, ambos com endereço na  
Av. Presidente Castelo Branco, Nº 5100, Centro, HORIZONTE/CE - CEP 62.880-0600 -  
Horizonte - Ceará, pelos motivos a seguir expostos:

## I - DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

O ato coator não comporta habeas corpus e habeas data, hipótese em que é admissível o presente *mandamus*, com supedâneo no art. 1º da Lei n.º 12.016/2009:

*“Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.”*

Considerando que o último ato coator ocorreu há menos de 120 (cento e vinte) dias da data do ajuizamento do *writ*, conforme preceitua o art. 23 da citada Lei, bem como devidamente instruído com as peças obrigatórias, requer o recebimento do feito para ao final julgá-lo procedente.

## II - DOS FATOS E DAS RAZÕES

Está prevista para o dia 14/09/2021 as 09:00 horas, a abertura do Pregão Eletrônico n.º 2021.08.10.1, para o seguinte objeto:

*“Registro de preços visando futuras e eventuais contratações de empresa especializada, tendo como finalidade promover a implantação e operação de sistema informatizado via internet e tecnologia de pagamento por meio de cartão magnético nas redes de estabelecimentos credenciados para a manutenção preventiva e corretiva, incluindo o fornecimento de peças e acessórios, serviços de mecânica geral, funilaria, pintura, eletricidade, ar condicionado, trocas de óleo e filtros, alinhamento de direção, balanceamento, reparos dos pneus, lavagem e aspiração geral dos veículos, revisão geral, e outros serviços para os veículos pertencentes à frota da Prefeitura Municipal de Horizonte/CE.”*

Em detida análise ao edital contatou-se diversas ilegalidade. Pondera-se que, no tocante a **oferta de taxa negativa**, o TCU possui sólida jurisprudência de que a **VEDAÇÃO de sua oferta é ilegal, pois frustra o caráter competitivo e impede a seleção da proposta mais vantajosa.**

Neste sentido, a Impetrante impugnou o edital tempestivamente, buscando a reforma da ilegalidade administrativamente.

No entanto, a Impetrada indeferiu o pedido, conforme resposta em anexo.

Em que pese as alegações constantes no Despacho decisório da Impetrada, as mesmas não prosperam, conforme restará demonstrado a seguir.

## SÍNTESE DO SERVIÇO DE GERENCIAMENTO

O edital tem por objeto, em linhas diretas, a **contratação de uma empresa intermediadora entre a Contratante e estabelecimentos credenciados** para a manutenção preventiva e corretiva, incluindo o fornecimento de peças e acessórios, serviços de mecânica geral, funilaria, pintura, eletricidade, ar condicionado, trocas de óleo e filtros, alinhamento de direção, balanceamento, reparos dos pneus, lavagem e aspiração geral dos veículos, revisão geral, e outros serviços para os veículos pertencentes à frota da Prefeitura Municipal de Horizonte/CE.

Essa contratação tem, em suma, como **objetivo principal o gerenciamento das manutenções preventiva e corretiva da frota municipal.**

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 “Quarteirização da Manutenção de Frota de Veículos Oficiais”<sup>1</sup>.

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](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)

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)*

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)<sup>2</sup>*

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.

<sup>2</sup> <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, 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, a Administração Pública contratante se utilizará da intermediação de uma Gerenciadora para:

- i. gerenciar a prestação dos serviços 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;
- 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.

Em alguns casos, a Administração consegue zerar ou até mesmo obter desconto sobre os valores transacionados, 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 transacionado.

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 estabelecimentos para realização dos serviços.

Como ilustrado acima, neste tipo de contratação, existem 02 relações contratuais operando, sendo a primeira através de Contrato Público entre Contratante (órgão público) e Contratada (licitante) e a outra mediante Contrato Privado entre a Contratada (licitante) e a Rede Credenciada (prestadora dos serviços).

Portanto, é nítida a existência de duas relações contratuais, de modo que uma não pode interferir, de modo impositivo, na outra, conforme será demonstrado a seguir.

---

#### PONTO 01 - DA TAXA ADMINISTRATIVA

---

Em análise do citado edital, a Administração indica de forma clara a VEDAÇÃO de ofertas/lances com taxas negativas.

#### ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA

*3.4. Não será aceito pela Administração, Taxa de Administração de percentual Zero (0,00%);*

*3.5. Não será aceito pela Administração, Taxa de Administração de Percentual Negativo (- %);*

De plano se verifica a ilegalidade de fixar taxa mínima (0%), fato completamente vedado pela lei de licitação.

**A lei de licitações veda a fixação de valores de preços mínimos:**

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e **indicará, obrigatoriamente, o seguinte:**

[...]

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e **vedados a fixação de preços mínimos**, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

Neste sentido, **o TCU, no Acórdão 818-09/08-2, entendeu que fixar desconto máximo (taxa 0%) equivale a fixação de preço mínimo**, o que é vedado pela norma acima, veja-se:

GRUPO II – CLASSE VI – 2ª Câmara. TC 012.787/2006-2 (com 1 volume).  
Natureza: Representação. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Maranhão – Incra/MA. Interessado: Instituto Pobres Servos da Divina Providência (CNPJ 92.726.819/0012-01).

Sumário: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO. MAIOR DESCONTO. POSSIBILIDADE. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA PARCIALMENTE ACOLHIDAS. DETERMINAÇÕES.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada pelo Instituto Pobres Servos da Divina Providência, com base no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, apontando supostas irregularidades no pregão eletrônico 01/2006, realizado pelo Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Maranhão – Incra/MA, objetivando a contratação de empresa para execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva nos veículos da entidade, com fornecimento de peças e acessórios com garantia.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acatar em parte as razões de justificativa apresentadas por Raimundo Monteiro dos Santos, Leonísio Lopes da Silva Filho e Rodrigo Soares de Vasconcelos;

**9.3. determinar ao Incra/MA que:**

**9.3.1. nas contratações destinadas à manutenção de veículos em que o menor preço for aferido pelo critério de maior desconto incidente sobre tabelas de preço predefinidas, abstenha-se de:**

**9.3.1.1. conceder reajustes pleiteados com base em eventual aumento de salário, salvo se decorrido prazo mínimo de um ano contado a partir da apresentação da**