



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS  
PRAÇA CÍVICA, 300 - Bairro CENTRO - CEP 74003-010 - Goiânia - GO - www.tre-go.jus.br

## **IMPUGNAÇÃO**

Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico TRE/GO nº 90047/2024 formulada pela sociedade empresária TICKET GESTÃO EM MANUTENÇÃO EZC S.A, CNPJ: 08.273.364/00001-57, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada em prestação de serviços contínuos de administração, gerenciamento e controle da manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de peças e acessórios de reposição genuínas, originais ou similares de 1ª linha, com prazo de garantia de fábrica, implantação e operação de sistema informatizado e integrado para gestão de frota, com acesso disponibilizado via internet, contemplando a rede de estabelecimentos credenciados e recursos tecnológicos para atender a frota, composta por 60 (sessenta) veículos automotores, bem como aqueles veículos que forem eventualmente acrescidos à frota, de acordo com as especificações e quantitativos constantes no Termo de Referência e demais anexos, conforme perguntas e respostas abaixo relacionadas:

### **ANÁLISE PRELIMINAR.**

A impugnação é própria e tempestiva. Própria porque qualquer pessoa pode apresentar impugnação ao Edital, pois vemos:

26.1 Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital, por irregularidade ou para solicitar esclarecimento sobre seus termos, devendo encaminhar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

Tempestiva porque o certame competitivo realizar-se-á no dia 23/09/2024 e a postagem no endereço eletrônico: cpl-lista@tre-go.jus.br da peça impugnante ocorreu em 10/09/2024,

### **PERGUNTAS:**

1º ) Especificamente, a presente impugnação abordará três pontos do Edital, quais sejam: a) exigência de que as Notas Fiscais sejam emitidas em nome da CONTRATADA;

II.1. Da Exigência de Emissão das Notas Fiscais em Nome da Contratada

II.3.a. Das Previsões Editalícias

2º) Verifica-se ainda que o instrumento convocatório exige que as notas fiscais de serviços realizados sejam emitidas em nome da Contratada e não da Contratante. Senão vejamos:

8. 2.10. Todos os estabelecimentos integrantes da rede credenciada da Contratada deverão ser por esta reembolsados, inexistindo qualquer vínculo ou obrigações financeiras entre o TRE-GO e tais prestadores de serviço, inclusive as faturas da rede credenciada deverão ser emitidas pelas oficinas em nome da Contratada e não do TRE-GO;

3º) Todavia, tal exigência está em completo desacordo com as normas legais vigentes, por conseguinte, fere o princípio da legalidade, conforme a seguir disposto.

II.3.b. Do Objeto Licitado.

4º) A respeito, insta salienta que o gerenciamento de frota é conhecido como a quarteirização do serviço;

5º) O produto a ser contratado no Pregão Eletrônico supramencionado, por conseguinte, está restrito ao sistema de gerenciamento de frotas e/ou equipamentos do Contratante, ou seja, o Contratante adquire através da licitação um sistema web que possui ferramentas de controle e acompanhamento de despesas realizadas em estabelecimentos comerciais adeptos ao sistema da Gerenciadora, sendo responsabilidade da empresa Gerenciadora oferecer o sistema com todos os requisitos tecnológicos mínimos necessários, uma quantidade de estabelecimentos em número suficiente para suprir as demandas de consumo e o compromisso em repassar para esses estabelecimentos todos os valores que são gastos pelo Contratante;

6º) Desse modo, a oficina ou estabelecimento credenciado emite a nota e anexa no sistema para um controle do órgão. Assim, as notas não podem ser emitidas em nome da Contratada, pois os veículos e serviços não são dessa, ou seja, não é a Contratada o consumidor final, apenas é a parte que intermedia a relação entre Administração consumidora e o estabelecimento credenciado, vulgo fornecedor;

7º) Consequentemente, a Gerenciadora não COMPRA nenhum serviço e/ou produto para depois VENDER para o Cliente, mas sim é o Contratante que COMPRA o serviço e/ou produto e a Gerenciadora PAGA ao estabelecimento em regime de CRÉDITO FINANCEIRO, mediante promessa de REEMBOLSO pelo do Contratante. Assim, não há no objeto de gerenciamento a REVENDA de produtos e serviços, mas somente a INTERMEDIACÃO das relações comerciais;

8º) Além disso, salienta-se que é comum que os estabelecimentos credenciados por vezes prestem serviços para mais de um órgão que possui contrato com a gerenciadora, de modo que se todas as notas fossem emitidas em nome da gerenciadora seria impossível individualizar os serviços para os órgãos;

II.1.c. Das previsões Legais acerca do Preenchimento das Notas Fiscais

9º) Conforme já elucidado, a empresa gerenciadora, por ser a parte que intermedia a relação entre Administração consumidora e o estabelecimento credenciado, vulgo fornecedor, é enquadrada no serviço de "INTERMEDIACÃO",

listado no item 10 da lista anexa da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 20031. Por conseguinte, não é crível que seja considerada a tomadora do serviço prestado pelas oficinas.

10º) Ademais, dispõe o artigo 1º da Lei nº 12.741 de 08/12/2012:

“Art. 1º. Emitidos por ocasião da venda ao consumidor de mercadorias e serviços, em todo território nacional, deverá constar, dos documentos fiscais ou equivalentes, a informação do valor aproximado correspondente à totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais, cuja incidência influi na formação dos respectivos preços de venda.

11º) Portanto, os documentos fiscais, devem ser emitidos em favor da Administração Pública, consumidora no caso. No ponto, destaca-se que, com a emissão da nota fiscal em nome da Administração, pode ela desfrutar da garantia dos serviços executados e sobre as peças, conforme previsto no Código de Defesa do Consumidor.

12º) Ainda, segundo o Código Civil, “toda a espécie de serviço ou trabalho lícito, material ou imaterial pode ser contratada mediante retribuição”, assim os serviços prestados pelos Estabelecimentos são contratados pelos Órgão na condição de contratantes e beneficiários dos referidos serviços, tanto que assumem o ônus financeiro da operação em contrapartida aos serviços contratados.

13º) Em relação à retribuição, característica da presente quarterização dos serviços, assim dispõe o artigo 597 do Código Civil:

“Art. 597. A retribuição pagar-se-á depois de prestado o serviço, se, por convenção, ou costume, não houver de ser adiantada, ou paga em prestações.

Doutrina A retribuição ou remuneração é levada a feito quando o serviço contratado é concluído, correspondendo ao dever jurídico do tomador em satisfazer o trabalho realizado. Essa circunstância temporal do pagamento, como é de experiência máxima, está envolvida na reciprocidade das obrigações. Serviço feito, serviço pago. Entretanto, as partes podem convencionar sistema diferenciado, com a antecipação total ou parcial da retribuição ou mesmo em prestações, após executado o serviço. Dita flexibilidade, prevista no artigo, dinamiza a relação entre prestadores e tomadores de serviços, adequando-se ao tempo e à natureza da prestação de serviço ou às necessidades do prestador para o desempenho da tarefa, em conformidade com os interesses das partes e pelas circunstâncias ditadas à pretendida eficiência e rapidez na execução do serviço.” 3(grifou-se).

14º) Logo, ainda que o pagamento pelos serviços prestados seja efetuado via sistema fornecido pela contratada, este constitui meio de pagamento utilizado pelo tomador dos serviços em atendimento ao dever jurídico de retribuir o serviço realizado, não alterando a relação jurídica estabelecida inicialmente na contratação dos serviços.

I.1.d. Das Repercussões Fiscais Decorrentes da Ilegal Exigência Editalícia

15º ) Para mais, a nota fiscal além de ser um documento para atendimento ao Fisco Brasileiro, poderá ser utilizada para comprovação dos direitos e deveres estabelecidos pela legislação. Assim, vejamos a seguinte passagem de Fábio Ulhoa Coelho:

“Para se entender a relação entre contrato e obrigação, é necessário partir-se da diferença entre, de um lado, o vínculo que une duas ou mais pessoas no sentido de as autorizar a exigirem determinada prestação umas das outras, e de outro, o documento comprobatório da existência deste vínculo.”

16º) Desta forma, a nota fiscal, além dos fins contábeis e tributários a que serve, representa uma evidência da existência do vínculo jurídico estabelecido entre Cliente e Estabelecimento, inclusive contemplando informações relevantes, tais como: data, local e descrição dos serviços;

17º) Além disso, de acordo com a Legislação Brasileira é ilegal incorporar no patrimônio de pessoa jurídica e/ou física bens de outra pessoa física e/ou jurídica, podendo ser enquadrado também como crime de evasão fiscal;

18º) De modo simplificado, temos que o delito de EVASÃO FISCAL é o uso de meios ilícitos para evitar o pagamento de taxas, impostos e contribuições realizando a omissão de informações, a realização de falsas declarações e a criação de documentos que contenham informações falsas ou distorcidas, como notas fiscais, faturas, duplicatas, etc;

19º) No caso em tela, o meio ilícito estaria na tentativa de obter, através de uma licitação de serviços, onde o produto é uma plataforma de gerenciamento e controle de pagamentos, declaração falsa por parte da Empresa Gerenciadora como adquirente de produtos e serviços não consumidos e a geração de notas fiscais que não demonstram a realidade do real tomador dos serviços;

20º) Os serviços licitados são de gerenciamento e controle, por meio de sistema informatizado, logo, são estes serviços faturados (tributáveis) pela empresa vencedora do certame/contratada. A manutenção, assim como a aquisição de peças, é contratada pelo Estado e prestada diretamente pelas prestadoras da rede credenciada. Essas prestadoras não são subcontratadas da gerenciadora;

21º) A gerenciadora não é consumidora final dos serviços de manutenção. Ela faz apenas a gestão e controle, disponibilizando sistema e rede credenciada. Realiza os pagamentos às prestadoras, pelo Estado, em regime de crédito financeiro;

22º) No ponto, repisa-se que o Edital é claro ao imputar a responsabilidade pela retenção dos impostos à Contratante. Logo, é ilógico que as Notas Fiscais sejam emitidas em nome da Contratada, por não ser a tomadora (consumidora final) do serviço de manutenção;

23º) Outrossim, sob aspecto tributário, a emissão de nota fiscal de manutenção para a gerenciadora, com posterior emissão de nota fiscal desta para o Estado, geraria bitributação. O mesmo serviço de manutenção teria a incidência tributária dupla, o que não é admitido pela legislação pátria;

#### II.1.d. Do Entendimento Exarado em outros Pregões.

24º) Nesse sentido, destaca-se que a própria Administração Pública possui o mesmo entendimento, ao suprimir itens similares em Editais que previam execução de objeto idêntico ao ora licitado. É o que se verifica da decisão pelo provimento de impugnação que tratou do mesmo tema presente nesta peça, conforme segue:

25º) Ante o exposto, conclui-se que a Administração Pública é a verdadeira consumidora dos serviços prestados pelos estabelecimentos credenciados, portanto, em seu nome devem ser emitidas as notas fiscais, em atendimento à legislação disposta.

26º Cabe ressaltar que a emissão não das Notas Fiscais em nome da Administração não lhe acarreta nenhum ônus, pelo contrário, é seu direito, pois auxilia no controle das garantias e conferências das faturas a serem enviadas pela gerenciadora, e indubitavelmente um maior controle das verbas públicas é medida que engrandece a supremacia do interesse público.

## **RESPOSTAS:**

A empresa TICKET GESTÃO EM MANUTENÇÃO EZC S.A apresentou impugnação da seguinte cláusula do edital, *in verbis*:

8. 2.10. Todos os estabelecimentos integrantes da rede credenciada da Contratada deverão ser por esta reembolsados, inexistindo qualquer vínculo ou obrigações financeiras entre o TRE-GO e tais prestadores de serviço, **inclusive as faturas da rede credenciada deverão ser emitidas pelas oficinas em nome da Contratada e não do TRE-GO;** Sem grifo no original.

I) Desacolho o argumento que diz que seria obrigação do contratante emitir as notas fiscais, pois essa matéria foi enfrentada pelo Tribunal de Contas da União, consubstanciada no Acórdão nº 2015/2020- Decisão Plenária, referente ao julgamento da representação apresentada pela sociedade empresária PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA, cujo objeto é idêntico ao que será licitado por esse Órgão ( prestação de serviços de gerenciamento de frota de veículos, tratores, implementos agrícolas e geradores de energia, por meio de sistema web informatizado e tecnologia de pagamento por cartão magnético, executados em rede de estabelecimentos credenciados com vistas a atender as necessidades da Embrapa Pesca e Aquicultura na manutenção preventiva e corretiva de veículos);

II) Na oportunidade, o TCU, assim se manifestou:

"(...) a prestação de serviços de gerenciamento de frota de veículos, tratores, implementos agrícolas e geradores de energia, por meio de sistema web informatizado e tecnologia de pagamento por cartão magnético, executados em rede de estabelecimentos credenciados com vistas a atender as necessidades da Embrapa Pesca e Aquicultura na manutenção preventiva e corretiva de veículos".

"O Ministro-relator do processo, por meio do Acórdão 2117/2019-TCU-Plenário, acatou o entendimento desta Unidade Técnica, em não considerar como irregularidades tanto a exigência de que as notas fiscais dos fornecedores credenciados sejam fornecidas em nome da empresa contratada quanto ao fato de dar preferência a veículos que utilizem combustíveis com menor impacto ambiental"

"Pode-se afirmar que as contratações de serviços de gestão de frota por meio de cartão magnético permitem identificar os fornecedores de peças e combustíveis,

o que permitiria a emissão da nota fiscal em nome da contratante, no caso, a EMBRAPA/CNPAT. Contudo, a Resolução 1234/2012 não é peremptória quando a essa necessidade. Sendo assim, cabe àquela estatal, no juízo de sua discricionariedade, escolher a modelagem que melhor se adeque ao seu funcionamento. Portanto, não há irregularidade quanto a este ponto que justifique a interpelação da instituição.

Respeitante ao tema, assim se pronunciou o Tribunal de Contas do Espírito Santo:

" No entender do Gestor Municipal, a relação existente entre as empresas credenciadas é com a empresa licitante e não com o Município e que assim não caberia ao Município manter relação nenhuma com as empresas credenciadas.

Dessa forma, sendo a nota fiscal o documento que representa a relação entre as partes envolvidas e, não tendo as empresas credenciadas pela licitante relação jurídica nenhuma com o Município, não assistiria razão a alegação de que a Nota Fiscal emitida pelas empresas credenciadas deve ser em nome do Município.

Concluiu o Gestor que, portanto, não procederia a inconsistência apresentada quanto a este item, uma vez que a relação contratual das empresas credenciadas é com a empresa licitante, devendo dessa forma ser refletida no documento fiscal".

Há de convir que a tese desenvolvida pela referida impugante foi acolhida pela Controladoria Geral do Estado do Mato Grosso, constante da Orientação Técnica nº 0010/20218, conforme trechos transcritos abaixo:

"7. Os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, em relação aos serviços quarterizados, ou seja, aqueles realizados por empresas credenciadas e vinculadas a uma empresa contratada para gerenciar a execução dos serviços a serem prestados ou fornecimento de bens necessários aos serviços públicos, deverão observar as orientações previstas neste produto de auditoria. 8. As notas fiscais devem ser faturadas pela rede credenciada em nome do órgão/entidade contratante, já que de fato, os destinatários finais, beneficiários da prestação do serviço ou fornecimento do bem, são os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. (g.n.)".

III) Conclui-se que inexistente ilegalidade na cláusula editalícia ora impugnada, pois faculta a Administração Pública escolher o modelo a ser adotado, dentro dos elementos basilares da discricionariedade (*conveniência e oportunidade*). No caso, o TRE/GO atribuiu à contratada a incumbência, também, de emitir as notas fiscais;

IV) Não merece guarida o argumento de que o objeto do contrato *"está restrito ao sistema web de gerenciamento de frotas e/ou, com ferramentas de controle e acompanhamento de despesas realizadas em estabelecimentos comerciais adeptos ao sistema da Gerenciadora, sendo responsabilidade da empresa Gerenciadora oferecer o sistema com todos os requisitos tecnológicos mínimos necessários, uma quantidade de estabelecimentos em número suficiente para suprir as demandas de consumo e o compromisso em repassar para esses estabelecimentos todos os valores que são gastos pelo Contratante"*.

O sistema de informática se constitui em meio/ferramenta e não no escopo principal, consistente na prestação de manutenção preventiva e corretiva na frota de veículos automotores pertencentes ao acervo patrimonial do TRE/GO, através de rede de oficinas credenciadas, mediante a pagamento de uma taxa de administração, com o prévio envio online/real

time, pela empresa conveniada, do orçamento detalhado, por meio dos menus eletrônicos apropriados existentes e a respectiva autorização pela Unidade Gestora do contrato, que se pronunciará após imediata análise e avaliação do orçamento a ela submetido.

V) Constitui-se em encargo da contratada, "*administrar, gerenciar e controlar a manutenção preventiva e corretiva, contemplando a rede de estabelecimentos credenciados e recursos tecnológicos para atender a frota, composta por 60 (sessenta) veículos automotores, bem como aqueles veículos que forem eventualmente acrescidos à frota*", com a utilização de cartões individuais para identificar cada veículo e cartões curingas.

VI) Desacolho a tese sustentada de que pelo fato de a empresa ser intermediadora entre o contratante e as oficinas mecânicas, a gerenciadora perde a condição de contratada, bem como para justificar a emissão das notas fiscais pelo tomador de serviços, no caso o TRE/GO. Repisando a discussão sob testilha, o TCU entendeu que se trata de discricionariedade a ser exercida pela Administração Pública, a escolha da modelagem (notas fiscais emitidas pelo contratante ou contratada).

VII) Não merece guarida alegação da possibilidade de ocorrer o "*delito de EVASÃO FISCAL é o uso de meios ilícitos para evitar o pagamento de taxas, impostos e contribuições realizando a omissão de informações, a realização de falsas declarações e a criação de documentos que contenham informações falsas ou distorcidas, como notas fiscais, faturas, duplicatas, etc*"

A explicação consiste no seguinte: as retenções e deduções, conforme o caso, estabelecidas em normas, são realizadas pela área competente do contratante (Coordenadoria de Orçamento e Finanças), de forma a impossibilitar a evasão fiscal, visto que acompanham o pagamento da taxa de administração cobrada pela contratada, as notas fiscais apresentadas pelas oficinas mecânicas. Nesse momento é feito o cotejo dos documentos, com a legislação disciplinadora da matéria, quanto ao recolhimento dos tributos.

Por fim, julgo improcedente a impugnação.

Goiânia, 12 de setembro de 2.024.

Ubiratan Cipriano Aguiar  
Agente de contratação



Documento assinado eletronicamente por **UBIRATAN CIPRIANO AGUIAR, TÉCNICO JUDICIÁRIO**, em 12/09/2024, às 15:40, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei4.tre-go.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei4.tre-go.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **0912442** e o código CRC **BF21333C**.