



**AO SENHOR AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
ZELADORIA URBANA DE PALMAS - ESTADO DE TOCANTINS**

Pe nº 035/2026

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**, fundamentada na 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 pública, consoante preconiza o instrumento convocatório. Dito isto, observa-se que a impugnação é tempestiva, tendo em vista o cumprimento das disposições retrocitadas.

II. DA BREVE SÍNTESE DOS FATOS

2. Prefacialmente, fora publicado o edital do Credenciamento nº 035/2026 que possui a finalidade de Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento e controle de manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos e dos equipamentos operacionais da Secretaria Municipal de Zeladoria





Urbana, com fornecimento de peças, pneus, acessórios e insumos, por meio de rede credenciada de estabelecimentos, com implantação e operação de sistema informatizado, acessível via web, mediante utilização de cartão magnético, eletrônico.

3. Ocorre que, de análise ao Edital de licitação publicado, foi constatada a seguinte exigência desproporcional ao objeto do certame:

a) Da Nota Fiscal em nome da Contratante;

4. Logo, considerando a ocorrência de tal vício, fundamenta-se a oposição da presente impugnação.

III. DO MÉRITO

III.1 - DA NOTA FISCAL EM NOME DA CONTRATADA.

5. A ilegalidade está presente na imposição de que as notas fiscais dos serviços devem sair em nome da **CONTRATADA** durante a execução do contrato.

6. A terceirização de atividades da área meio já é prática bastante consolidada no Setor Público. Nela, os órgãos e entidades contratam empresas privadas para a prestação de serviços de apoio, liberando as estruturas administrativas para a realização de atividades e deveres próprios de suas finalidades institucionais.

7. Esta prática também alcança a manutenção da frota de veículos próprios do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, tendo se consolidado como o meio mais comum de se realizar a manutenção veicular. São





raros os órgãos e entidades que ainda mantêm oficinas internas que, por sua vez, carecem de infraestrutura e equipamentos adequados, bem como de pessoal com conhecimentos atualizados

8. 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.

9. Em extenso estudo sobre o tema, Pereira Junior et Dotti (2010), 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.**”

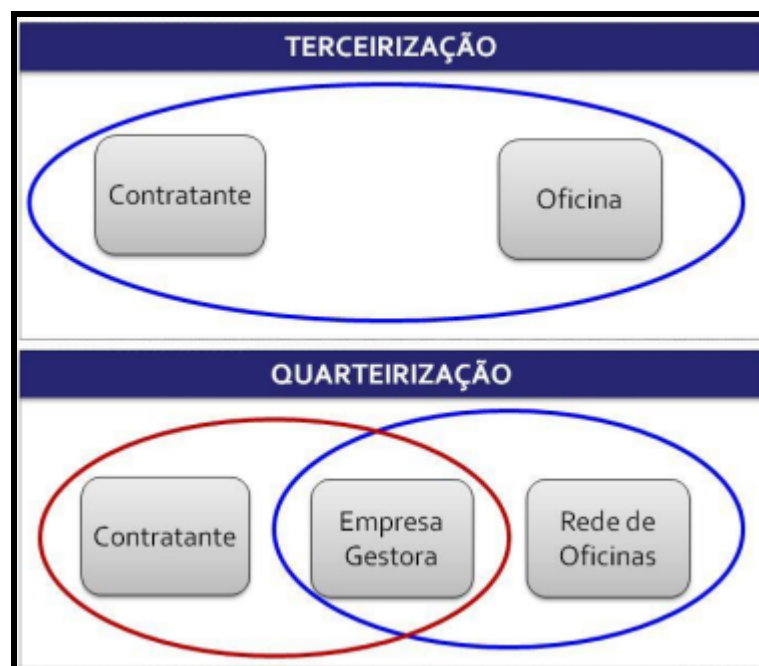
[Grifos nossos]

10. 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 aprovar o melhor orçamento.





11. A Administração pode contratar ainda junto à empresa gestora, a disponibilização de sua equipe de especializada 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, análise os orçamentos recebidos, efetue cotações e negociações com a rede credenciada e apresente, em sistema, o melhor orçamento para aprovação do órgão/ entidade contratante. Vejamos os dois formatos:



12. Importante ressaltar que no modelo de quarteirização da manutenção adotado pelo mercado, apesar do pagamento da rede credenciada ser realizado pela empresa gestora, a Administração figura como tomadora dos serviços, sendo responsável pela retenção de tributos, nos casos em que ela é aplicável.





13. O Tribunal de Contas da União¹ avaliou a contratação de empresa gerenciadora da manutenção preventiva e corretiva de veículos, tendo apresentado a seguinte ponderação:

“Assim, por se tratar de inovação, que, em tese, está em consonância com normas e princípios que regem as licitações e a atuação dos agentes públicos, creio que esta Corte, no desempenho do papel de indutora de aprimoramento da gestão pública, que tem pautado a atuação dos órgãos de controle no mundo moderno, deve abster-se de inibir o prosseguimento da tentativa de inovação em análise.”

14. Portanto, nos contratos de quarteirização, como é o caso dos autos, como a Administração Pública é a tomadora dos serviços, esta deve providenciar a retenção dos tributos, ou seja, as notas fiscais devem ser emitidas em nome da Administração, conforme entendimento já pacificado do próprio Tribunal de Contas da União e assentado por doutrinadores do ramo.

15. Cabe destacar que, uma diferença importante desse novo modelo em relação aos anteriores é referente aos pagamentos pelos serviços de manutenção. Como dito anteriormente, a relação contratual da Administração é apenas com a empresa gestora do modelo.

16. Assim, ela atua como uma intermediadora nas manutenções, agindo sobre sua rede credenciada, exigindo qualidade, prazos, etc. O pagamento, em si, não é feito pela Administração aos estabelecimentos.

17. Quem realiza o pagamento aos estabelecimentos é a empresa gestora, que possui contrato com sua rede credenciada. Somente depois a Administração realiza o pagamento referente ao período à empresa gestora.

¹ Acórdão nº 2731/2009, Plenário, Relator Min. Marcos Bemquerer Costa. Revisor Min. Aroldo Cedraz. Processo TC nº 032.202/2008-1, DOU de 20.11.09.





18. A respeito, foi a notícia extraída do Informativo de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União nº 338/2018²:

“A adoção do modelo de quarteirização do serviço de manutenção da frota, por se encontrar no âmbito de discricionariedade do gestor, exige justificativa específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo, tudo devidamente registrado no documento de planejamento da contratação. “

19. Em outras palavras, a empresa gestora é, também, uma intermediadora dos pagamentos para a realização das manutenções. O fluxo de pagamento se inicia no momento da aprovação, pelo gestor do órgão ou entidade, da manutenção.

20. Inclusive, no Acórdão nº 120/2018 - Plenário do TCU³, restou afastada a irregularidade apontada inicialmente no que diz respeito à falta de exigência de habilitação das quarteirizadas, senão vejamos:

[relatório]

Análise

27. Conforme análise constante dos itens 92 a 100 da instrução anterior (peça 61, p. 13-14) , o não atendimento dos requisitos de habilitação previstos na Lei 8.666/1993 também deve ser aplicado aos subcontratados, uma vez que tais requisitos são devidos até mesmo para contratações diretas por parte da Administração (Acórdão 2.082/2009-TCU-Plenário, Relator Augusto Nardes) .

27.1. Entretanto, no caso em tela a relação contratual é apenas com a empresa gerenciadora, não havendo relacionamento jurídico entre os Correios e as credenciadas.

27.2. Observa-se, portanto, que não cabe analogia com a subcontratação, uma vez que o relacionamento entre as credenciadas e a gerenciadora é regido pelo Direito Privado, o qual não deve obediência às disposições da Lei 8.666/1993.

27.3. Consideram-se procedentes as justificativas da unidade jurisdicionada acerca deste tópico.

(...)

[voto]

² ACÓRDÃO 338/2018 - PLENÁRIO

³ ACÓRDÃO 120/2018 - PLENÁRIO





No que tange ao mérito, acolho, na essência, as análises empreendidas pela unidade instrutora, razão pela qual incorporo os fundamentos apresentados às minhas razões de decidir, notadamente naquilo que não conflitar com o que passo a dispor.”

[Grifos nossos]

21. Logo, não há que se falar em necessidade de se licitar com as empresas credenciadas, visto que a relação destas com a empresa gerenciadora é regido pelo Direito Privado.

22. Os serviços e peças, assim como seus respectivos preços e quantidades, ficam registrados no sistema da empresa gestora. É com base nele que o pagamento deve ser realizado. Findada a manutenção, o estabelecimento deve emitir notas fiscais referentes à manutenção prestada.

23. Um ponto de atenção recai sobre as notas fiscais emitidas pelos estabelecimentos que devem ser em nome da Administração, pois é ela a tomadora dos serviços, e não a empresa gestora. As notas fiscais emitidas pelos estabelecimentos devem ser recolhidas pelo condutor do órgão ou entidade no momento da retirada do veículo, após a manutenção. Inclusive, as notas fiscais dos serviços prestados podem ser acessadas por meio da plataforma.

24. Essas notas fiscais devem ser confrontadas, pelo gestor de frota do órgão ou entidade, com as informações constantes no sistema da empresa gestora, e devem estar equivalentes. Apenas após as conferências das notas fiscais com as informações do sistema da empresa gestora, e não havendo inconsistências, é que pode ser autorizada a emissão, pela empresa gestora, da fatura e boleto de cobrança.

25. Em relação ao serviço de manutenção (com oficinas credenciadas), a retenção será devida sobre os valores das notas fiscais de





manutenção de veículos, a diferença é que se o fornecedor ou prestador puder ser identificado, a retenção será feita em nome de cada empresa fornecedora dos combustíveis, das peças, ou prestadora dos serviços de manutenção **SOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 245, DE 22 DE MAIO DE 2017⁴**, senão vejamos:

EMENTA: 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.

[Grifo nosso]

26. Ou seja, na medida em que a Administração Pública tem, no relatório da empresa intermediadora, cada pessoa jurídica fornecedora identificada, precisa fazer a retenção como se tivesse pagando diretamente a cada uma delas e retendo o IR e Contribuições Sociais (CSLL, PIS e COFINS) de cada uma delas, inclusive informando de maneira individualizada na DIRF.

⁴ SC Cosit nº 245/2017





27. Nessa linha, havendo alguma inconsistência, esta deve ser sanada previamente à emissão de fatura e boleto para pagamento. Dentre as conferências que devem ser feitas, incluem-se as questões tributárias, referentes às retenções na fonte de obrigação da Administração e as deduções de ICMS nos casos de notas fiscais de peças, quando houver a isenção deste tributo.

28. Ainda, devem conter nas notas fiscais, informações de que os serviços prestados / fornecimentos realizados são decorrentes de intermediação pela empresa gestora, segundo o contrato entre esta e a Administração. Somente se não houver falhas nestes pontos, a Administração pode proceder com o pagamento.

29. Além disso, gostaríamos de ressaltar que ao emitir a nota fiscal, a gerenciadora estará assumindo involuntariamente o papel de revendedora de peças e serviços. Esta situação foge totalmente do objeto do certame, comprometendo a integridade do processo e podendo acarretar em consequências não previstas.

30. Nesse sentido, pode-se observar que a exigência pela CONTRATANTE, além de manifestamente excessiva é ilegal, razão pela qual deve ser suprimida do instrumento convocatório. Ainda nessa linha, cumpre destacar um aspecto crucial relacionado à emissão de notas fiscais durante o processo de manutenção de veículos.

31. A emissão da nota fiscal em nome da contratada, no caso a gerenciadora, além de impossível, pode acarretar na perda da garantia concedida pela fabricante dos carros. Essa situação ocorre devido à emissão em nome da





gerenciadora, que não é a concessionária autorizada responsável pela manutenção.

32. É de extrema importância ressaltar que os veículos ainda cobertos por garantia devem realizar suas manutenções exclusivamente dentro de concessionárias autorizadas. Isso não apenas assegura a qualidade dos serviços prestados, mas também evita a perda da garantia. Para isso, a nota fiscal referente à manutenção deve ser obrigatoriamente emitida pela concessionária autorizada responsável pelos serviços.

33. Ao seguir esse procedimento, garante-se que todas as intervenções no veículo serão realizadas por profissionais qualificados, utilizando peças originais e seguindo os padrões estabelecidos pela fabricante. Além disso, a correta emissão da nota fiscal pela concessionária atua como um respaldo documental importante, facilitando futuras verificações e preservando a validade da garantia.

IV - DOS PEDIDOS

34. Ante o exposto, requer a Vossa Senhoria:

- a) a recepção da presente impugnação ao Edital do PE nº 035/2026;
- b) a supressão da irregular exigência de emissão de nota fiscal em nome da contratada;
- c) 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, 10 de julho de 2026.

RAIRA VLÁXIO AZEVEDO
OAB/MG N. 216.627
OAB/RO N. 7.994
OAB/SP N. 481.123

ÍCARO ALBUQUERQUE MAGALHÃES
OAB/RO N. 14.274

