



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

## Estudo Técnico Preliminar – Gestão do Abastecimento e Fornecimento de Combustíveis

### Sumário

1. Introdução.....	2
2. Histórico do Contrato Atual e Avaliação de Demanda .....	3
2.1. Consumo Total do Contrato SEPLAG nº 001/2014 .....	4
2.2. Evolução dos Preços do Contrato SEPLAG nº 001/2014 .....	6
2.3. Bloqueios de Abastecimento pela Contratada .....	7
3. Requisitos do Objeto .....	8
4. Avaliação de Mercado.....	10
4.1. Benchmarking .....	11
4.1.1. Governo do Estado de São Paulo .....	11
4.1.2. Governo do Estado de Mato Grosso .....	12
4.1.3. Governo do Estado de Sergipe .....	13
4.1.4. Controladoria Geral da União .....	15
4.1.5. Governo do Estado de Pernambuco .....	15
4.1.6. Governo do Estado da Bahia .....	17
4.1.7. Prefeitura do Rio de Janeiro .....	17
4.1.8. Polícia Rodoviária Federal .....	17
4.1.9. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro .....	18
4.1.10. Marinha do Brasil .....	18
4.1.11. Conclusões do Benchmarking .....	19
4.2. Panorama do Mercado .....	21
4.3. Audiência Pública .....	22
4.4. Discussões.....	24
4.4.1. Mecanismos de Segurança: com ou sem Intervenção Humana .....	25
4.4.2. Postos de Bandeira Branca .....	27
4.4.3. Política de Preços da PETROBRÁS .....	29
4.4.4. Exigência de Chip para Cartões .....	29
4.5. Conclusões da Avaliação de Mercado .....	31
5. Análise de Viabilidade da Centralização .....	33
6. Compilação de Jurisprudências .....	36



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

## 1. Introdução

O propósito deste documento é apresentar os resultados do Estudo Técnico Preliminar para a contratação centralizada gestão do abastecimento, com utilização de solução tecnológica, e fornecimento de combustíveis através de postos credenciados para atender as necessidades dos órgãos e entidades da Administração Estadual do Rio de Janeiro. Atualmente, essa necessidade é atendida pelo Contrato SEPLAG nº 001/2014, no qual o objeto é executado pela empresa BR Distribuidora, que fornece os combustíveis e agrega o sistema de gestão dos abastecimentos: Controle Total de Frotas – CTF. Embora o contrato atual abranja tanto abastecimentos realizados em postos de rede credenciada, quanto abastecimentos em postos internos, este estudo aplica-se apenas aos abastecimentos realizados através de postos credenciados.

As contratações de gestão do abastecimento e fornecimento de combustíveis têm longo histórico de centralização, sendo a instituição do Sistema Integrado de Aquisição e Distribuição de Combustíveis Derivados de Petróleo – SIADC, por meio do Decreto nº 28.176, de 20 de abril de 2001 (posteriormente atualizado pelo Decreto nº 40.788/2007), um marco que consolidou a estratégia de centralização. Em suas formas mais recentes, essas contratações têm sido desempenhadas pelo órgão central do Sistema Logístico do Estado do Rio de Janeiro – SISLOG, instituído pelo Decreto nº 42.092/2009.

Um dos motivos que justifica esse centralização é o fato de a necessidade de abastecimento dos veículos constituir-se como uma necessidade em comum à toda administração estadual. Por ser elemento essencial para o cumprimento de uma função logística básica, a função de gestão de transportes, quase todos os órgãos e entidades que compõem a estrutura do governo precisam abastecer seus veículos.

O presente Estudo Técnico Preliminar tem como objetivo avaliar o histórico do Contrato SEPLAG nº 001/2014, levantar as necessidades dos participantes do SIADC, levantar os requisitos técnicos necessários para atender a essas necessidades, avaliar as condições do mercado oferece e, por fim, analisar a viabilidade da contratação centralizada.



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

O documento está organizado pela seguinte estrutura: histórico do contrato atual, avaliação de demanda, requisitos do objeto, avaliação de mercado, análise de viabilidade da centralização, e compilação de jurisprudências.

## **2. Histórico do Contrato Atual e Avaliação de Demanda**

Esta seção tem como objetivo analisar o consumo do Contrato 001/2014, processo nº E-01/036/649/2013, que terá vigência até janeiro de 2019 e que tem por objeto a contratação da prestação de serviços de fornecimento parcelado de combustíveis em postos dos Órgãos e Entidades do Estado, que possuem logística própria de armazenagem e distribuição de combustíveis, denominados postos internos, e em postos revendedores que disponham do sistema integrado de Controle e Gestão de Abastecimento de Frotas, denominados postos externos, a serem indicados de comum acordo com a contratada de acordo com a localidade, e contemplam o fornecimento dos seguintes itens:

Serviços de fornecimento parcelado de combustível tipo Gasolina C (Especificações segundo a Resolução ANP 40/2013), com Controle e Gestão de Abastecimento de Frotas, utilizando recursos de tecnologia da informação; Serviços de fornecimento parcelado de combustível tipo Álcool etílico hidratado carburante (Especificações segundo a Resolução ANP 7/2011); e Serviços de fornecimento parcelado de combustível tipo Diesel S10 e S500 (Especificações segundo a Resolução ANP 65/2011).

O contrato 001/2014, celebrado entre esta SEFAZ e a Petrobrás Distribuidora S.A. teve os valores unitários referenciados pelos preços divulgados pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) através do Sistema de Levantamento de Preços (SLP). Os preços unitários do contrato mantiveram-se balizados pelo preço do SLP, por ocasião das prorrogações contratuais.

Não existe no atual modelo contratado precificação do uso do Sistema Integrado de Controle e Gestão de Abastecimento de Frotas através de taxa administrativa. O preço encontra-se embutido ao valor pago pelo combustível.



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

## 2.1. Consumo Total do Contrato SEPLAG nº 001/2014

Inicialmente, foi realizado um levantamento do consumo total, até a segunda quinzena do mês de maio de 2018, dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual participantes do Sistema Integrado de Aquisição e Distribuição de Combustíveis – SIADC no Contrato 001/2014 em postos externos. O consumo total dos combustíveis em litros foi de 31.081.593,62.

Abaixo, segue o consumo do Contrato 001/2014 detalhado por item e órgão/entidade:

ORGÃO/ENTIDADE	ALCOOL (L)	ALCOOL (R\$)	DIESEL (L)	DIESEL (R\$)	DIESEL S10 (L)	DIESEL S10 (R\$)	GASOLINA (L)	GASOLINA (R\$)
AGENERSA	947,75	2.347,25					49.027,47	163.412,22
AGERIO	507,24	1.159,41	122,94	332,43	5.098,69	14.787,24	40.181,49	136.485,77
AGETRANSP	5.105,53	12.655,23					79.521,90	267.824,53
CASERJ	113,51	260,84					8.136,54	24.710,73
CEASA	5.634,43	13.884,35	12.718,58	35.247,66	56.013,39	174.652,37	175.739,51	626.633,88
CECIEERJ	4.610,10	11.355,18	22.967,56	60.358,85	106.164,42	327.983,39	149.845,56	488.536,95
CEDAE	87.931,80	205.999,91	556.920,68	1.503.959,40	1.612.104,27	4.964.657,38	1.318.643,89	4.471.315,60
CEHAB	3.833,17	8.874,44					159.047,79	508.347,45
CENTRAL	1.755,42	4.037,73	196,8	471,57	2.609,27	7.651,57	50.224,72	160.342,70
CEPERJ	419,96	1.061,11	181,47	432,07	235,49	610,63	60.480,33	212.108,96
CODERTE	390,54	946,11	700,26	1.862,23	13.409,96	42.030,45	50.047,21	172.683,12
CODIN	156,42	425,68	60	162,24	6.867,04	20.737,97	44.058,89	146.031,84
DEGASE	9.819,83	25.674,87	49.469,41	124.714,30	240.882,48	748.644,10	796.929,64	2.871.184,77
DETRAN	26.904,15	68.872,07	106.433,87	300.910,31	657.668,25	2.042.529,18	1.636.920,56	5.941.188,21
DETRO	33.055,00	85.452,92	397,93	965,70	2.203,28	5.707,84	1.468.807,97	5.272.887,79
DPGE	16.222,74	43.187,15	2.554,17	7.101,55	25.464,21	79.840,93	349.537,04	1.278.503,25
DRM	56,6	130,07	1.301,44	3.202,22	8.543,15	27.053,20	25.013,36	84.811,05
EMATER	56,89	130,73					40.243,97	135.919,01
EMOP	31.510,04	74.562,43					232.225,98	732.997,42
FAETEC	13.903,73	34.318,04	31.349,59	83.538,09	40.297,41	117.944,52	412.483,08	1.393.805,56
FAPERJ	11,27	30,72					15.852,17	51.304,07
FCFB								
FENORTE	198,43	452,13					15.035,04	47.759,85
FIA	4.545,36	11.452,77	795,55	1.989,36	44.103,12	124.545,33	112.915,52	360.370,96
FIPERJ	358,46	859,72	2.759,45	7.062,71	13.006,19	36.109,08	59.054,13	191.648,39
FLXIII	10.195,58	23.341,11	2.472,93	7.165,79	118.274,39	384.588,48	94.119,04	308.252,28
FMIS	333,31	800,07					12.037,69	38.628,90



Govorno do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gest3o

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

FS	3.405,57	8.372,16	84,49	288,53	16.391,50	52.131,89	167.666,05	607.001,68
FSC							17.468,38	55.136,51
FTM	744,41	1.707,78	43,24	102,95	4.036,86	11.974,90	12.991,57	42.365,50
FUNARJ	419,18	1.021,96					20.238,55	66.756,79
IASERJ					1.641,85	4.980,72	4.264,38	13.322,57
IMPrensa OFICIAL	207,2	524,96	136,62	451,65	2.690,54	8.929,38	56.327,50	202.588,20
INEA	18.403,31	44.894,33	100.612,66	271.989,87	1.026.393,04	3.170.297,95	1.150.291,34	4.001.417,89
IPEM	18.974,34	53.307,59	21.844,35	57.309,30	67.276,50	208.000,69	419.660,08	1.496.969,67
ITERJ	645,73	1.476,98	6.187,55	15.847,75	70.319,65	204.865,50	81.196,15	260.994,99
IVB	1.126,35	2.835,51	11.253,73	29.015,58	24.480,77	75.229,37	38.639,28	125.939,00
JUCERJA	4.691,87	11.627,82					66.772,48	235.223,14
LOTERJ	1.884,22	5.081,35					60.983,84	216.909,27
METRO							1.336,35	4.090,40
PCERJ	4.270,86	11.993,21	55.518,76	152.915,92	208.729,81	660.981,46	1.739.490,02	6.390.215,19
PESAGRO	172,59	511,17	6.282,79	16.170,27	5.374,68	16.248,93	38.086,25	129.236,00
PGE	1.983,23	4.880,33					225.441,97	821.734,43
PMERJ	348,3	1.180,71	4.910,55	15.244,40	209.042,93	712.655,68	556.212,06	2.277.908,81
PROCON	920,82	2.235,23	301,17	753,91	3.574,03	10.232,34	74.857,08	257.273,75
PRODERJ	878,11	2.098,90					100.591,77	320.075,79
RIOPREV	431,93	1.028,50	828,51	1.995,49	9.957,89	28.075,48	87.243,19	312.389,44
RIOTRILHOS	2.473,30	5.675,42					27.388,16	85.257,17
RJPREV							3.281,13	10.817,39
SEA	1.327,73	3.218,11	701,1	1.753,16	8.833,74	23.896,73	88.133,41	283.156,33
SEAP	4.961,26	12.872,61	164.024,41	426.911,59	1.150.648,91	3.487.757,11	936.232,23	3.255.270,26
SEAPEC	3.853,26	10.109,51	16.765,04	47.909,04	42.504,89	140.341,44	477.360,07	1.670.779,23
SEASDH	25.823,81	60.294,49	4.937,07	13.336,14	82.530,89	266.477,68	332.965,79	1.071.193,09
SEASDH - OCP					4.799,32	15.631,37	16.639,51	65.909,28
SEASDH - OLP					2.131,22	6.941,41	4.574,73	18.120,54
SEASDH - OLS	44,33	109,06			3.289,18	10.712,88	25.066,19	99.287,04
SEASDH - OSP	512,6	1.260,97	701,49	2.152,87	9.349,52	30.451,33	25.066,18	99.287,07
SEC	3.464,13	9.546,62			2.968,23	9.819,56	180.520,55	594.721,09
SECT	1.672,25	3.865,34					59.921,02	189.170,35
SEDEIS	351,56	873,40	66,9	159,29	342,21	887,35	54.654,58	177.099,04
SEDRAP	856,68	1.990,32			1.958,68	5.933,23	82.508,80	260.882,46
SEEDUC	12.019,16	28.426,99	1.489,65	4.276,44	39.188,39	124.448,73	1.062.258,71	3.494.030,00
SEELJE	2.299,88	5.412,86					63.127,14	204.474,93
SEESQV	349,83	803,91					31.841,45	100.905,98
SEFAZ	21.198,51	49.728,88	4.977,06	13.273,28	168.689,73	522.416,89	307.624,79	1.002.083,57
SEGOV	7.918,55	18.425,12	33.650,09	85.020,95	311.111,74	865.780,68	719.279,57	2.292.973,49



Govorno do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

SEGOV - ADM	276,6	833,35			3.310,88	10.783,54	23.775,21	97.267,16
SEGOV - OLS	782,35	2.498,62			9.570,64	32.702,13	89.329,96	371.250,25
SEGOV - OBF	330,65	1.078,88	213,71	706,37	59.419,99	201.312,86	81.806,04	337.303,57
SEGOV - OCP	266,77	846,00			1.250,36	4.128,83	58.930,91	244.819,70
SEGOV - OLP	358,78	1.102,88			7.389,66	25.412,17	14.254,48	59.485,71
SEGOV - OSP	1.139,03	3.780,22	1.039,10	3.183,85	31.775,24	109.491,97	71.139,39	296.712,63
SEH	255,63	584,68					57.372,54	184.165,76
SEOBAS	1.939,44	4.686,94					234.289,28	814.486,03
SEPLAG	2.882,62	6.688,89	3.474,36	8.289,20	26.222,98	68.333,86	102.612,76	327.348,56
SEPREDEQ	1.591,48	3.672,22	29,58	79,98	3.475,09	9.901,38	42.977,24	136.494,57
SES	27.426,92	66.222,53	168.637,49	441.034,90	1.709.364,93	4.964.992,25	1.074.986,15	3.597.809,30
SETRAB	1.715,35	4.106,34	3.686,31	9.207,64	10.884,47	31.170,81	121.812,85	400.991,02
SETRANS	3.867,04	8.871,45					49.547,48	158.021,35
SETUR	512,85	1.174,62	96,34	260,50	11.819,51	34.469,51	61.947,04	196.899,05
SSCS	5.251,20	12.494,29					121.108,43	397.246,11
SSMCC	32.696,85	75.750,84	6.860,19	16.868,70	29.140,94	82.827,03	803.386,76	2.586.645,18
SUDERJ	2.420,26	5.550,61	120,36	325,45	2.185,87	6.414,61	38.196,84	120.467,85
TCE	1.996,82	5.805,88	770,95	1.844,50	6.584,24	18.283,49	393.860,43	1.369.461,36
TURISRIO	45,54	103,28					13.310,54	43.679,62
UENF	1.751,78	4.344,88	11.006,14	28.993,40	134.987,73	398.439,50	103.463,15	349.200,54
UEPSAM	431,79	1.011,42			19.493,36	57.115,38	37.451,40	124.621,81
UERJ	1.199,81	3.030,32	6.746,58	16.845,79	40.012,54	113.077,13	66.813,90	226.625,93
UEZO	236,1	540,31	348,49	992,40	30.595,52	89.118,21	24.284,95	77.324,56
VICE GOV	164,16	377,25					25.416,06	77.111,72

## 2.2. Evolução dos Preços do Contrato SEPLAG nº 001/2014

A tabela e o gráfico abaixo apresentam o histórico dos preços praticados no Contrato 001/2014. A data inicial especificada é a data de início do prazo contratual, seguida das datas quando foram realizadas mudanças nos valores praticados, sejam através de assinatura de Termos Aditivos, sejam através de Apostilamento de Reajuste.

Item	Preço (R\$)								
	16/01/2014	14/12/2015	01/05/2016	01/02/2017	07/03/2017	01/06/2017	16/08/2017	16/01/2018	01/05/2018
Gasolina	3,032	3,641	3,961	3,990	3,950	3,847	4,113	4,376	4,637
Alcool	2,298	2,726	2,460	3,390	3,390	3,225	3,158	3,347	3,074
Diesel S 500	2,381	2,970	3,069	3,079	3,040	2,957	3,220	3,645	3,645
Diesel S 10	2,593	3,175	3,257	3,310	3,270	3,181	3,420	3,415	3,415



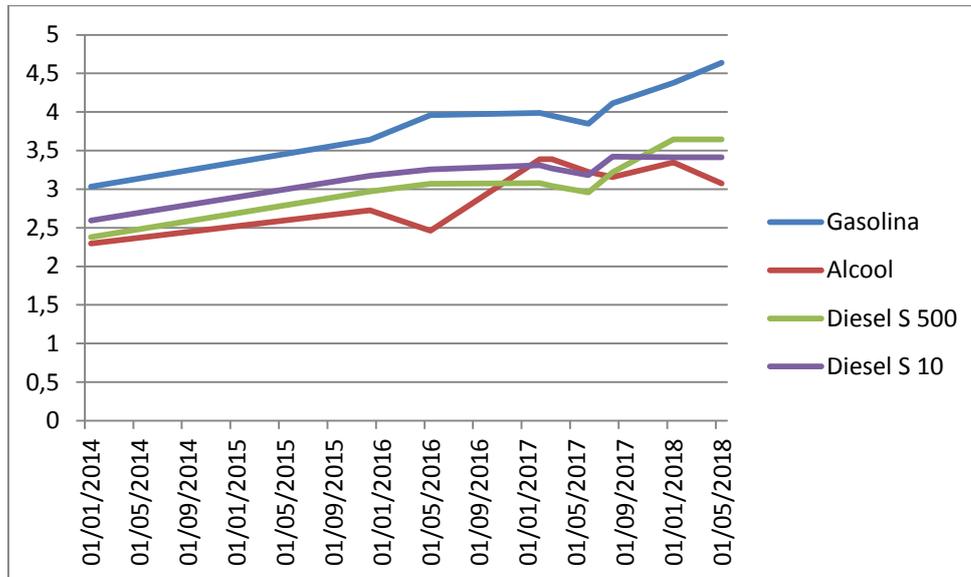
Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3



Cabe ressaltar que os preços praticados no Contrato 001/2014 na ocasião da assinatura eram os preços médios divulgados pela ANP para o município do Rio de Janeiro. Antes de cada assinatura de Termo Aditivo de Revisão de Preços ou Apostilamento de Reajuste foram realizados o confronto do preço praticado com o preço médio da ANP para o município do Rio de Janeiro, tendo estados os preços praticados sempre iguais ou inferiores ao divulgado pela ANP.

### 2.3. Bloqueios de Abastecimento pela Contratada

Entre maio de 2017 e maio de 2018, a Contratada realizou bloqueios no abastecimento de combustível de diversos órgãos/entidades do Estado, por decisão unilateral, devido a atrasos no pagamento de faturas.

Bloqueio no Abastecimento		
Data Início	Data Fim	Quantidade de órgãos
24/03/2018	28/03/2018	26
09/03/2018	13/03/2018	33
06/02/2018	08/02/2018	44
10/11/2017	16/11/2017	5
23/10/2017	24/10/2017	24



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

### 3. Requisitos do Objeto

O levantamento dos requisitos do objeto considerou, por um lado, as necessidades da função logística de transportes - conforme previstas no SISLOG -, a necessidade de gerir e utilizar a frota de veículos do poder executivo e o objetivo do SIADC, que é racionalizar a aquisição, a distribuição e o controle do consumo de combustíveis. Por outro, considerou as experiências acumuladas com a gestão e fiscalização do Contrato nº 01/2014, conforme histórico apresentado na seção 2 deste estudo.

Para facilitar o entendimento, o modelo atual funciona da seguinte forma: o órgão central (SEFAZ) centraliza a operação orçamentária e financeira e disponibiliza as cotas para abastecimento para as frotas setoriais através do CTF. Os órgãos setoriais distribuem as cotas para os veículos das frotas, que, por sua vez, ficam habilitados – desde que possuam o equipamento da CTF instalado - a ir aos postos credenciados pela fornecedora BR Distribuidora e abastecer nas bombas que também tenham o equipamento da CTF instalado. Todas as informações relativas ao abastecimento são processadas e disponibilizadas na plataforma web da CTF, permitindo consultas por parte dos gestores de frota e do órgão central e a elaboração de relatórios. Além disso, existem formas de abastecimento contingenciais, como o TAG, contingência por telefone e cartão CTF.

Dentre as informações disponibilizadas na plataforma web, as mais importantes são: data e hora do abastecimento, posto, informação de odômetro, tipo de combustível, volume, valor do combustível, valor total do abastecimento e média de KM/L. Com base nessas informações, os gestores de frota e o órgão central conseguem fazer verificações sobre os abastecimentos, checando, entre outras coisas: possíveis desvio de uso dos veículos, adequação dos volumes abastecidos, adequação das rotas utilizadas para abastecer e verificação do padrão de desempenho, em termos de KM/L, para acompanhamento do Padrão de Desempenho Veicular Mínimo (previsto no Decreto nº 46.053/2017).

Na visão dos fiscais do contrato e dos gestores de frota consultados, a operação do modelo atual atende as necessidades das frotas, embora existam pontos de atenção em termos de rede credenciada e confiabilidade das informações que são extraídas do odômetro pelo



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

equipamento da CTF. Sendo assim, inferiu-se que os requisitos mínimos do objeto a ser contratado são:

- **Disponibilização de rede credenciada** para abastecimento de Gasolina, Álcool e Diesel. Todos os postos credenciados deverão atender às exigências mínimas da ANP (atualmente definidas pela Resolução ANP nº 41/2013). Quanto maior for a rede credenciada, especialmente no interior do Estado do Rio de Janeiro, melhor a solução atende às necessidades da frota estadual. Isso por que o deslocamento de um determinado veículo até o posto de abastecimento gera custos para a administração.

A necessidade de abastecer veículos, por ser essencial para a função logística de transportes, conforme previsto no SISLOG, constitui uma necessidade básica, pré-existente e em comum da administração.

- Sistema de gestão do abastecimento que ofereça **mecanismos de segurança**, permitindo o bloqueio de abastecimentos e prevenindo que veículos que não pertençam à frota de veículos do governo abasteçam com recursos públicos, e a **disponibilização das informações essenciais** para a gestão:
  - data e hora do abastecimento;
  - posto;
  - informação de odômetro;
  - tipo de combustível;
  - volume;
  - valor do combustível;
  - valor total do abastecimento; e
  - média de KM/L.

A necessidade de um sistema de gestão do abastecimento passa pela questão da qualidade do gasto. Cada vez mais, a sociedade exige que a administração pública gerencie seus recursos com maior eficiência e racionalidade. O sistema de gestão do abastecimento permite utilizar informações em tempo real para tomar decisões sobre a função logística de transporte, além de auxiliar na mitigação de



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

ineficiência e desvios de recursos. Além disso, as informações sobre volumes abastecidos e quilômetros rodados são essenciais para a execução do Padrão de Desempenho Veicular Mínimo, que visa à gestão eficiente desses recursos.

Em estudo técnico da HBSIS sobre gestão do abastecimento, publicado no Blog da Logística<sup>1</sup>, é feito o seguinte comentário: “O famoso teórico da administração, Peter Drucker, dizia que **o que não se pode medir, não é possível gerenciar**. A frase se aplica perfeitamente ao controle de abastecimento. Quando você não sabe a média de consumo de um veículo, dificilmente saberá como promover a economia de combustível e quais medidas precisa tomar para economizar. A tecnologia torna-se uma forte aliada neste controle, pois de forma automatizada pode lhe indicar quais veículos da sua frota tiveram o melhor e pior desempenho numa determinada rota, por exemplo.”

O CADTERC<sup>2</sup> também acompanha essa posição: “A decisão na escolha por este modelo de contratação [com apoio de sistema de gestão dos abastecimentos] deverá considerar as vantagens decorrentes da melhoria da gestão das despesas com a frota de veículos, gerando expectativas de redução de custos que envolvam abastecimento de veículos e controle da frota por meio de relatórios gerenciais, e da possibilidade de definir parâmetros de utilização e restrições diferenciadas relacionadas aos veículos e aos usuários.”

Partindo deste escopo mínimo, a equipe técnica estudou o mercado para compreender as soluções que são oferecidas.

#### **4. Avaliação de Mercado**

A avaliação de mercado buscou as opções disponíveis para atender as necessidades de gestão do abastecimento e fornecimento do governo estadual. Em primeiro lugar, foi feita uma pesquisa de benchmarking junto a outros entes federativos para identificar as soluções

<sup>1</sup> <https://blog.hbsis.com.br/controle-do-abastecimento-da-frota/>

<sup>2</sup> CADTERC. Caderno Técnico de Abastecimento de Veículos. [goo.gl/YUaQUX](http://goo.gl/YUaQUX)



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

que são costumeiramente contratadas. Depois, foi feita uma pesquisa na internet sobre o panorama desse mercado. Por fim, foi realizada a Audiência Pública nº 04/2018, com intuito de verificar a capacidade do mercado de atender o modelo atual (vigente no Contrato SEPLAG nº 01/2014) e o modelo estudado.

#### 4.1. Benchmarking

Para identificar a prática atual da Administração Pública no que diz respeito a soluções de abastecimento e fornecimento de combustíveis, foi realizada uma pesquisa de benchmarking junto às principais fontes de informação sobre compras públicas como o ComprasNet e a Bolsa Eletrônica de São Paulo. Os resultados serão apresentados nos tópicos a seguir.

##### 4.1.1. Governo do Estado de São Paulo

- Objeto: Prestação de Serviços de Gerenciamento do Abastecimento de Combustíveis em Veículos e outros serviços prestados por Postos Credenciados, por meio da implantação e operação de um sistema informatizado e integrado com utilização de cartão de pagamento magnético ou micro processado e disponibilização de Rede Credenciada de Postos de Combustível.
- Fornecedores: O Governo do Estado de São Paulo possui 238 contratos vigentes (até a data de elaboração deste estudo) e os principais fornecedores que aparecem são a Link Card, Good Card, Fleet Card, Neo Consultoria, Prime e Ticket Log.
- Valores: Taxa Administrativa Percentual de -1,50% (referência do CADTERC)
- Destaques:
  - Requisitou-se a disponibilidade de postos de combustíveis credenciados sob várias bandeiras, cabendo ao usuário e ao gestor da frota a escolha de postos credenciados que possuam o menor preço unitário praticado na venda de combustível, em adequada localização, na utilização dos serviços em conformidade com os mecanismos contratuais.
  - Utilizou-se parâmetro de preço limite nos cartões magnéticos, adotando-se, para tanto, os preços médios, por município, estabelecidos pela ANP



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

– Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis para os diversos tipos de combustíveis, disponíveis no endereço eletrônico: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br).

- Definiu-se como unidade de medida para contratação, a Taxa de Administração que deverá estar refletida em percentual (%) aplicado sobre o valor em Reais (R\$) do volume de combustível consumido e dos serviços realizados.
- Recomendou-se o prazo de 30 (trinta) meses para a vigência inicial dos contratos, podendo ser prorrogado até o limite de 60 (sessenta) meses, nos termos e condições permitidas pela Lei Federal nº 8.666/93 e atualizações.
- Definiu-se que não haverá previsão de reajuste contratual para o objeto em questão face à mecânica de flutuação refletida na unidade de medida dos serviços – Taxa de Administração (%) – que absorve sem restrições as variações decorrentes do mercado de combustíveis.

#### 4.1.2. Governo do Estado de Mato Grosso

- Objeto: Registro de preços para futura e eventual Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de gerenciamento e controle de fornecimento de combustíveis (Gasolina comum; Diesel comum e S10; e Etanol comum), em rede de postos credenciados, com implantação e operação de sistema informatizado e integrado, acessível via WEB, e tecnologia de pagamento por meio de cartão micro processado (com chip ou magnético), visando ao abastecimento de veículos, motores estacionários e embarcações oficiais dos Órgãos/entidades do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso.
- Fornecedora: Ticket Serviços S/A
- Valores: Desconto de 0,30% no valor da gasolina, 0,50% no valor do etanol, 0,33% no valor do diesel S500, 0,31% no valor do diesel S-10 e Taxa de Administração Percentual de 0%.
- Destaques:



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

- Definiu-se o valor total da licitação em R\$ 142 milhões, calculado com base no histórico de consumo dos anos de 2013/2014, acrescidos de um percentual de margem de risco.
- Apontou-se que o Estado possui uma frota de aproximadamente 4.500 veículos distribuídos entre todos os órgãos do Poder Executivo. Uma vez publicada a ata, cada órgão vai fazer o pedido de adesão dentro da cota para o consumo da sua frota. Então cada um terá o seu contrato, a sua gestão e será responsável pelo seu pagamento.
- Definiu-se o prazo do contrato para 12 meses.
- Definiu-se que o preço final ofertado pela licitante definirá o percentual de desconto para cada tipo de combustível a ser aplicado sobre o preço da bomba quando do abastecimento, a ser concedido no faturamento.
- Definiu-se que no cálculo da Taxa de Administração sempre será levada em consideração o custo estimado pela Administração com a aquisição de combustíveis, ou seja, R\$ 143.071.349,71 (cento e quarenta e três milhões, setenta e um mil, trezentos e quarenta e nove reais e setenta e um centavos).
- Definiu-se que o fornecimento dos cartões para os veículos informados pela Contratante deverá ser efetuado até o prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da assinatura do contrato, e, conforme a tecnologia adotada pelas licitantes, com fornecimento de senha para cada condutor que estará vinculada a matrícula do servidor no órgão, possibilitando os abastecimentos nos postos credenciados.

#### 4.1.3. Governo do Estado de Sergipe

- Objeto: Contratação centralizada de empresa especializada em prestação de serviço de fornecimento de Ticket Combustível, através de cartões eletrônicos visando o abastecimento da frota de veículos do Estado de Sergipe.
- Fornecedora: Trivale.
- Valores: Taxa Administrativa Percentual de 0%.
- Destaques:



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

- De 2005 até meados de 2010, a frota do Executivo Estadual foi inteiramente abastecida em bases próprias do Estado e por meio da aquisição contínua de combustíveis, no atacado, à empresa distribuidora contratada.
- Havia chips de identificação, que garantiam algum controle na operação através da geração de informações no momento de cada abastecimento.
- Com o tempo, esse modelo se mostrou inviável, vez que não foi possível mapear todos os veículos, além do que, os custos indiretos decorrentes desse modelo eram bastante onerosos (desperdícios, contratação de empresa para prestação de serviços de frentista, evaporação nos tanques, etc.).
- Vários órgãos e entidades questionavam a falta de correlação que havia entre seus consumos e os empenhos que eram emitidos, ou seja, havia organizações que consumiam menos e empenhavam mais e vice-versa.
- A partir do segundo semestre de 2010, o Estado de Sergipe, simultaneamente ao contrato que se encontrava em execução, deu início, em caráter experimental, a um contrato de abastecimento de combustível com utilização de cartão em postos credenciados espalhados pelo Estado. Essa coexistência de contratos perdurou até o início de novembro de 2011, quando então, por decisão de governo e face às vantagens do modelo novo, passou a vigorar somente o contrato de abastecimento com cartão.
- Apontaram que a vantagem do novo modelo está no maior controle da frota, possibilitando parametrizações de valores e dados, verificações de distorções e as aplicações de medidas corretivas com vistas à redução do consumo (a exemplo da roteirização e das distorções de consumo apresentadas por alguns veículos).
- Apontaram que o novo modelo elimina problemas outrora verificados, a exemplo: a) da falta de correlação exata entre consumo demandado e consumo efetivo por órgão e entidade; b) da limitação de locais de abastecimento (antes os abastecimentos somente ocorriam nas 11 bases espalhadas pelo Estado de Sergipe; agora há uma gama de mais de 100 postos de combustíveis credenciados para abastecer a frota oficial, dentro e fora do Estado); e c) da não identificação de todos os veículos a serem abastecidos (na situação anterior, nem todos os veículos abastecidos possuíam chips de identificação; já



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

no novo modelo, cada cartão é associado a um único veículo, o que impossibilita o abastecimento daqueles que não possuam cartão vinculado).

#### 4.1.4. Controladoria Geral da União

- Objeto: Fornecimento de gasolina tipo C comum e aditivada, óleo diesel comum, óleo diesel S-10 e etanol, por meio de sistema próprio ou contratado de gerenciamento eletrônico das unidades de abastecimento (postos de combustíveis), visando atender à frota de veículos oficiais da CONTRATANTE.
- Fornecedor: Fast Fleet
- Valores: desconto de 5,02% nos valores do Diesel S10, Diesel S500 e Álcool e desconto de 5,10% nos valores da Gasolina.
- Destaques:
  - Os descontos serão aplicados sobre o valor que for menor comparando-se o valor da bomba com o valor médio da ANP.

#### 4.1.5. Governo do Estado de Pernambuco

- Objeto: Contratação de serviço de gerenciamento do fornecimento de combustível e da execução de manutenção preventiva e corretiva para os veículos/equipamentos do Governo do Estado de Pernambuco, envolvendo a implantação e operação de um sistema informatizado, via internet, através da tecnologia de cartão eletrônico.
- Valores: desconto de 1% nos valores dos combustíveis e desconto de 2% para peças de manutenção.
- Destaques:
  - Sistema tecnológico de gerenciamento integrado para viabilizar o pagamento das despesas com abastecimento e manutenção dos veículos/equipamentos junto à rede credenciada e o controle de entradas, saídas, viagens e disponibilidade da frota.
  - Rede credenciada de estabelecimentos que forneçam combustíveis dos tipos: gasolina comum, etanol, diesel comum e gás GNV.
  - Previsão de Lavagem, aspiração e aplicação de cera em veículos.



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

- Serviços de manutenção corretiva e preventiva, incluindo o fornecimento de produtos e peças.
- O quantitativo total de veículos e equipamentos motorizados a cargo do Estado é de aproximadamente 9.000 unidades, sendo metade delas próprias, distribuídas por 185 municípios onde existem pontos de presença do governo, sendo 60% na Região Metropolitana do Recife, 8% na Zona da Mata, 15% no Agreste e 17% no Sertão.
- A decisão na escolha por este modelo de contratação considera as vantagens decorrentes da melhoria da gestão das despesas com a frota de veículos, gerando expectativas de redução de custos que envolvam combustíveis e manutenção, bem como do maior controle da frota por meio de relatórios gerenciais e da possibilidade de definir parâmetros de utilização e restrições diferenciadas relacionadas aos veículos e usuários.
- A unificação dos dois serviços, que já é a praxe no mercado privado, vai possibilitar o controle da vida útil das peças baseada na quilometragem percorrida, já que sem rastreamento por GPS a única maneira de se acompanhar com periodicidade aceitável a quilometragem percorrida pela frota é através do sistema de controle de abastecimentos.
- O preço do combustível a ser pago será o valor à vista do preço de bomba, na data do abastecimento, não podendo ultrapassar o preço máximo divulgado pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), através da Pesquisa Semanal de Preços de Combustíveis, podendo ser ofertado pelo proponente desconto sobre o valor total faturado em cada mês.
- Comprovação de que houve pesquisas de preços junto a pelo menos 03 (três) oficinas, autopeças ou concessionárias credenciadas.
- Relatórios do sistema da CONTRATADA, que demonstrem de forma detalhada as despesas com peças, serviços de mão de obra e taxa de administração.
- A CONTRATANTE deverá adquirir as peças ou acessórios considerando o menor preço, considerando-se também o local onde os serviços serão executados, avaliando e justificando o custo/benefício.



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

#### 4.1.6. Governo do Estado da Bahia

- Objeto do Lote 1: Contratação de empresa especializada em Gestão de Frota ou em Distribuição de Combustíveis para o gerenciamento do abastecimento da frota de veículos das unidades aderentes controlado por qualquer dispositivo eletrônico identificador do veículo a ser abastecido, dispondo de sistema informatizado de gestão de abastecimento para o acompanhamento, controle e pagamento das transações de abastecimentos realizados através de rede de postos credenciados.
- Objeto do Lote 2: A presente licitação tem por objeto a contratação de empresa especializada em gestão de frota e/ou empresa especializada em distribuição de combustíveis, através de rede de postos credenciados, visando o gerenciamento do abastecimento da frota de veículos em uso pelos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, conforme especificações contidas neste instrumento.
- Valores: Desconto de 0,01% nos abastecimentos realizados pelo objeto do Lote 1. Os valores de desconto do Lote 2 são: 5% no etanol; 3,66% no diesel; e 5% na gasolina.
- Destaques:
  - Contrato da região metropolitana com a BR: desconto (licitação maior desconto) dado no valor do preço da bomba da rede credenciada. Uso do sistema CTF.

#### 4.1.7. Prefeitura do Rio de Janeiro

- Objeto: Prestação de serviços de cartão combustível.
- Valores: Taxa Administrativa Percentual de -1,65%
- Fornecedor: Trivale Administração LTDA
- Destaques:
  - Prazos de Contratos de 24 meses.

#### 4.1.8. Polícia Rodoviária Federal



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

- Objeto: dividido em dois itens: 1 - Prestação de serviço de intermediação e gerenciamento informatizados e integrados de gestão de frota com administração de despesas de abastecimentos e acompanhado por meio de sistema de informação desenvolvido para plataforma web, que viabilize o acesso a todas informações referentes às transações realizadas, a ser cotada por meio de Taxa de Administração de Serviços. (menor taxa – em R\$ multiplicada pelo numero de veículos). 2 - Fornecimento de Combustíveis por intermédio de rede credenciada. (maior desconto – em % sobre o preço de bomba - que não poderá ser maior que o máximo definido pela a ANP para aquele estado).
- Valores: Taxa Administrativa de R\$ 0,0001 e desconto nos combustíveis de 1,91%.
- Fornecedora: Good Card.

#### 4.1.9. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

- Objeto: contratação de empresa, para prestação de serviços de gerenciamento do abastecimento e fornecimento de combustíveis (Gasolina, etanol, diesel S10), por meio de sistema informatizado e integrado que possibilite o abastecimento dos veículos que compõe a frota do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, com utilização de cartão magnético com microchip, com monitoramento via ambiente WEB.
- Valores: Taxa de Administração Percentual de -0,02%.
- Fornecedora: Neo Consultoria e Administração de Benefícios EIRELI

#### 4.1.10. Marinha do Brasil

- Objeto: registro de preços para FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS AUTOMOTIVOS (Óleo Diesel Rodoviário, Gasolina Comum e Álcool Hidratado) em seus abastecimentos externos, incluída a sistemática de controle eletrônico de abastecimentos da frota, nos abastecimentos externos e internos, para atender as Organizações Militares Consumidoras da Marinha do Brasil (OMC) localizadas nos estados do Rio de Janeiro, Goiás e no Distrito Federal, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.
- Fornecedora: BR.



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

- Valores: Taxa de Desconto de 1%.
- Destaques:
  - Os preços de referência dos itens desta licitação, considerados também como o valor máximo previsto na legislação, serão definidos a partir do levantamento de preços realizado semanalmente pela ANP, tendo como referência o preço ao consumidor, divulgado no sítio eletrônico [www.anp.gov.br/preco/](http://www.anp.gov.br/preco/), na opção pesquisa por estado, considerando o valor médio do combustível no município onde será efetuada a entrega do objeto desta licitação.
  - Controle Eletrônico dos Abastecimentos ocorrerão em duas modalidades, uma interna, onde serão controlados os abastecimentos nos postos internos, existentes nas Organizações Militares da Marinha, com combustível fornecido pela própria Marinha e outra externa, onde as viaturas administrativas da Marinha, devidamente autorizadas por meio do sistema eletrônico de controle de abastecimento, a ser implantado pela CONTRATADA, abastecerão nos postos credenciados pela CONTRATADA, nas cidades espalhadas pelos estados do Rio de Janeiro, Distrito Federal e Goiás.
  - O sistema deve dispor de mecanismos de segurança que permitam garantir a autenticidade, inviolabilidade e integridade das informações, mantendo sigilo absoluto sobre as informações, dados gerados ou recebidos, documentos integrantes dos serviços a serem prestado à Marinha e documentos disponibilizados pela Marinha, seja em meio físico ou digital.
  - O sistema deve controlar eletronicamente as operações de abastecimentos através da validação de parâmetros pré-definidos, sendo no mínimo discriminado o seguinte: identificação do veículo; combustível utilizado; quantidade abastecida; odômetro do veículo; consumo de combustível do veículo; e local, data e horário onde o abastecimento foi realizado.

#### 4.1.11. Conclusões do Benchmarking

Dos dez modelos estudados, oito apresentam como solução os cartões de abastecimento, exceto a Marinha do Brasil e parte do modelo do Governo do Estado da Bahia. A Marinha do



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

Brasil apresenta como solução uma sistemática de controle eletrônico sem interferência humana, e o Governo do Estado da Bahia apresentou a sistemática de controle eletrônico sem interferência humana para a capital e cartão de abastecimento para o interior.

Além disso, foi encontrada referência positiva no CADTERC<sup>3</sup> em favor dos abastecimentos com cartão, conforme transcrito a seguir:

“a contratação dos serviços de gerenciamento do abastecimento de veículos constitui uma alternativa que vem se mostrando mais eficiente do que a aquisição direta de combustíveis, simplificando a gestão da frota sob a responsabilidade de cada órgão ou entidade. Esse sistema de abastecimento faculta à Administração a possibilidade de utilizar postos credenciados de diversas bandeiras, cabendo ao usuário e ao gestor do contrato a escolha do estabelecimento que apresente o melhor preço.”

As empresas contratadas nos casos de solução de cartões de abastecimento são empresas especializadas em gestão de cartões de abastecimento que apresentam uma rede credenciada de postos, variando de acordo com as exigências das contratações dos órgãos. Esses modelos possuem o controle do valor pago na ponta, pois o valor vai variar de acordo com o preço de bomba na hora do abastecimento. Existem modelos ainda que estipularam que o preço pago não poderia ser superior ao valor médio/máximo divulgado pela ANP para o combustível.

No caso da Marinha do Brasil, que optou pela solução de uma sistemática de controle eletrônico sem interferência humana, a única empresa a participar do certame foi a BR Distribuidora. O mesmo ocorreu com o lote voltado para abastecimentos na capital do Governo do Estado da Bahia.

O quadro abaixo apresenta um resumo das informações identificadas no Benchmarking:

---

<sup>3</sup> CADTERC. Caderno Técnico de Abastecimento de Veículos. [goo.gl/YUaQUX](http://goo.gl/YUaQUX)



Govorno do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

Quadro Comparativo - Valores dos Contratos de Gestão do Abastecimento e Fornecimento de Combustíveis		
Órgão	Valores dos Contratos	Fornecedor
Govorno do Estado de São Paulo	Taxa Administrativa Percentual de -0,15%	Referencial Cadterc
Govorno do Estado do Mato Grosso	Taxa Administrativa Percentual de 0%; Desconto de 0,3% na gasolina; Desconto de 0,5% no etanol; Desconto de 0,33% no valor do Diesel S-500; Desconto de 0,31% no valor do Diesel S-10	Ticket Serviços S/A
Govorno do Estado de Sergipe	Taxa Administrativa Percentual de 0%	Trivale
Controladoria Geral da União	Desconto de 5,02% nos valores do Diesel S-10, Diesel S-500, Etanol; Desconto de 5,10% na Gasolina	Fast Fleet
Govorno do Estado de Pernambuco	Desconto de 1% no valor dos combustíveis	Good Card
Govorno do Estado da Bahia (Capital - Sem Intervenção Humana)	Desconto de 0,01% nos valores dos combustíveis	BR Distribuidora
Govorno do Estado da Bahia (Interior - Com Intervenção Humana)	Desconto de 5% no etanol; Desconto de 3,66% no Diesel; Desconto de 5% na Gasolina	Good Card
Prefeitura do Rio de Janeiro	Taxa Administrativa Percentual de -1,65%	Trivale
Polícia Rodoviária Federal	Taxa Administrativa de R\$ 0,0001 e Desconto nos combustíveis de 1,91%	Good Card
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	Taxa Administrativa Percentual de -0,02%	NEO Consultoria
Marinha do Brasil	Desconto de 1% nos valores dos combustíveis	BR Distribuidora

Já o próximo quadro apresenta um comparativo das médias dos descontos observados no benchmarking, bem como os maiores descontos em valores absolutos, separados pelos tipos de solução de gestão de abastecimento oferecidos:

Quadro Comparativo - Médias de Desconto e Maiores Descontos Observados			
Tipo de Solução de Gestão do Abastecimento	Média de Desconto e Maior Desconto Observado - Gasolina	Média de Desconto e Maior Desconto Observado - Diesel	Média de Desconto e Maior Desconto Observado - Etanol
Contratos <b>sem</b> Intervenção Humana	0,51% e 1%	0,51% e 1%	0,51% e 1%
Contratos <b>com</b> Intervenção Humana	1,89% e 5,10%	1,72% e 5,02%	1,91% e 5,02%

Como se observa do resultado do quadro acima, não só a média dos descontos dos contratos que contam com solução de abastecimento sem intervenção humana foi inferior à média dos demais contratos, como também o maior desconto observado nesses contratos foi inferior à média dos demais contratos. O resultado dessa comparação aponta para a existência de um maior potencial de redução de preços dos contratos que permitem soluções de abastecimento com intervenção humana.

#### 4.2. Panorama do Mercado

Na pesquisa sobre o panorama do mercado na internet, não foram identificados dados secundários nem estudos especializados que trouxessem avaliações consolidadas sobre o



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

panorama do setor. Por esse motivo, a pesquisa focou em encontrar os sítios de empresas e em cima disso foram traçados dois perfis de empresa que fornecem a solução procurada: a) empresas que fornecem sistema de gestão de abastecimento **sem** intervenção humana; b) empresas que fornecem sistema de gestão de abastecimento **com** intervenção humana.

O primeiro perfil de empresas contém apenas duas participantes: a BR Distribuidora, que é a atual fornecedora do Contrato SEPLAG nº 001/2014, e a Ipiranga. Ambas as empresas contam com a tecnologia CTF, que garante o abastecimento sem interferência humana, e o abastecimento com o uso dessa tecnologia é restrito aos postos das bandeiras BR e Ipiranga ou a postos internos.

No sítio inicial da CTF<sup>4</sup> consta a seguinte explanação: “CTF é um sistema automático e inteligente que registra, **sem a interferência humana**, a quilometragem do veículo, a quantidade e o valor do combustível abastecido, eliminando desvios de rotas e extravios de combustíveis. **Presente na rede de postos Petrobras e Ipiranga**, maiores bandeiras do país, o CTF Abastecimento possui cobertura em todo o território nacional e também pode ser instalado nos postos internos da sua empresa.”

Já o segundo perfil de empresas, que ofertam soluções que **necessitam da intervenção humana para concluir o abastecimento** – em geral ofertando cartões de abastecimento, que exigem que o frentista faça lançamentos manuais para concluir a transação -, contém diversas participantes: Sodexo, Trivale, Prime, Vale Card, Link Card, Neo, VB Benefícios, Ticket Log, Wex, Policard, Cabal, entre outras não listadas.

#### 4.3. Audiência Pública

Para ampliar as perspectivas da equipe técnica sobre o mercado e para verificar as informações coletadas no benchmarking e na pesquisa de panorama do mercado, foi realizada, em 25 de julho de 2018, a Audiência Pública nº 04/2018. Participaram da referida as empresas BR Distribuidora, CTF, Ipiranga e Sodexo; servidores da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e servidores da equipe técnica da SEFAZ. O conteúdo completo dos assuntos debatidos pode ser lido na Ata da Audiência Pública nº 04/2018.

<sup>4</sup> <http://www.ctf.com.br/ctf-abastecimento/>



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

No que diz respeito aos aspectos mais amplos do mercado, num primeiro momento, foi discutido o modelo vigente no Contrato SEPLAG nº 001/2014, no qual é feito o fornecimento de combustíveis com sistema de gestão de abastecimento de solução tecnológica, que não exige intervenção humana.

Os representantes das empresas BR e Ipiranga informaram serem capazes de ofertar propostas para o modelo atual, pois contam com a tecnologia CTF. O representante da empresa CTF, por sua vez, informou que não participa de licitações por si só, sendo uma fornecedora exclusiva das empresas BR e Ipiranga. Informou ainda, que apenas a CTF oferece um sistema de gestão de abastecimento sem intervenção humana para abastecimentos realizados em postos de abastecimento comerciais (denominados como postos “de rua”).

Já os representantes da empresa Sodexo informaram que sua empresa não possuía condições de entregar uma solução de gestão de abastecimento sem intervenção humana.

Em seguida, foi discutido o modelo de benchmarking, cuja redação do objeto apresentado aos participantes foi: “Serviços de gestão do abastecimento, com utilização de solução tecnológica, e fornecimento de combustíveis através de postos credenciados para atender as necessidades dos órgãos e entidades da Administração Estadual do Rio de Janeiro. A licitação será regida pelo tipo Maior Taxa de Desconto, percentual (%) aplicado sobre o valor em Reais (R\$) do volume de combustível consumido (o menor valor entre o valor da bomba no momento do abastecimento ou o valor médio da ANP para o combustível no município).”

Os grandes destaques para discussão do modelo de benchmarking foram: a) intervenção humana; b) preços; c) rede credenciada.

Nesse ponto da audiência, o representante da empresa BR pediu um aparte para ressaltar a importância de o governo contratar uma solução que combata o desvio de combustíveis. Sugeriu um modelo com maior controle de gestão e com preço único em todo o território do Estado do Rio de Janeiro. Também ressaltou a importância de que o governo não aceite postos de “bandeira branca” na rede credenciada a ser ofertada, pois, segundo ele, a qualidade dos combustíveis ofertados por esses postos não seria comprovável. No entanto, confirmou que a BR tem condições de ofertar propostas para o modelo de benchmarking.



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

O representante da CTF comentou sobre a possibilidade da rede credenciada dos postos de bandeira BR ser ampliada com a utilização do Cartão CTF, caso não haja necessidade de todos os abastecimentos serem realizados sem intervenção humana. Acrescentou que a possibilidade do Cartão CTF não existe na parceria da CTF com a Ipiranga.

O representante da Ipiranga confirmou que consegue oferecer propostas para o modelo de benchmarking e comentou sobre a possibilidade de oferecer uma solução, alternativa ao abastecimento sem intervenção humana, parecida com o Cartão CTF, por meio do aplicativo Pró-Frotas, o que também ampliaria a rede credenciada da Ipiranga.

A representante da Sodexo confirmou que consegue oferecer propostas para o modelo de benchmarking e comentou que a rede credenciada da empresa, a nível nacional, conta com mais de dez mil postos de abastecimento. Acrescentou que o grande diferencial da empresa é justamente uma rede credenciada robusta, que conta com a participação de postos de “bandeira branca” além de postos das bandeiras tradicionais. Por fim, adicionou que embora a Sodexo não possua equipamento para concluir transações de abastecimento sem intervenção humana, possui tecnologia de chip em seus cartões, o que ofereceria maior segurança contra clonagens e outros tipos de fraude.

Todos os representantes comentaram que a proposta do modelo de benchmarking de “Maior Taxa de Desconto, percentual (%) aplicado sobre o valor em Reais (R\$) do volume de combustível consumido (o menor valor entre o valor da bomba no momento do abastecimento ou o valor médio da ANP para o combustível no município)” é interessante, tendo em vista a nova política de preços dos combustíveis praticada pela Petrobrás. O representante da BR, no entanto, sugeriu como mais interessante fixar o desconto em cima de um valor padrão e a ser utilizado em todo o Estado.

Para os fins deste Estudo Técnico Preliminar, os pontos abordados foram os considerados como mais importantes da Audiência Pública nº 04/2018.

#### 4.4. Discussões

Considerando todas as informações levantadas na avaliação de mercado, os próximos tópicos apresentam as discussões que se mostraram como as mais relevantes.



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

#### 4.4.1. Mecanismos de Segurança: com ou sem Intervenção Humana

Atualmente, no mercado de gestão do abastecimento em postos externos, existem duas opções de mecanismos de segurança: uma que não necessita de inserção de dados por parte do motorista ou frentista (sem intervenção humana), e outra que exige inserção de dados por parte do motorista ou frentista. Em princípio, o mecanismo de segurança sem intervenção humana oferece uma solução mais robusta para evitar desvios.

Existem apenas duas empresas que oferecem solução de gestão de abastecimento em postos externos sem intervenção humana: BR e Ipiranga, por meio do fornecedor exclusivo CTF. A tecnologia desta empresa exige que equipamentos sejam instalados nas bombas de combustíveis dos postos credenciados e dentro dos veículos autorizados pelo contratante (o equipamento instalado nos veículos autorizados é chamado de Unidade Veicular – UVE). Uma vez instalados os equipamentos, os abastecimentos, utilizando os recursos do sistema de gestão, só poderão ocorrer se houver o pareamento do bico da bomba com o tanque de combustível do veículo autorizado e a UVE.

Em termos práticos, o mecanismo de segurança da CTF traz os seguintes benefícios:

- Garantia de que o veículo autorizado está presente ao lado da bomba no momento do abastecimento;
- Garantia de que o combustível pago entrou no tanque do veículo;
- Garantia de que o valor pago é somente do combustível, i.e., não existe a possibilidade de ser realizado o lançamento, pelo frentista, de um valor financeiro a maior do que o abastecido (fraudando a quantidade de combustível efetivamente abastecida) para que o usuário possa efetuar gastos na loja de conveniência.

Esse modelo foi visto apenas em dois dos contratos pesquisados no benchmarking (além de ser o modelo vigente no Contrato SEPLAG nº001/2014): no contrato da Marinha do Brasil e no contrato do Governo do Estado da Bahia, mas restrito aos abastecimentos na capital, objeto do lote 1 do referido contrato.



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

Já soluções de gestão de abastecimento com mecanismos de segurança com intervenção humana são fornecidas por um grande número de empresas. Nesse modelo são utilizados, em geral, cartões de abastecimento vinculados ao sistema da empresa e às cotas determinadas pelos gestores da operação. O usuário se dirige ao posto de abastecimento credenciado e utiliza os valores disponibilizados no cartão para realizar a transação. O frentista conduzirá o abastecimento e lançará os valores do abastecimento e do odômetro na máquina de cartão, concluindo a transação. É nesse momento que ocorre a intervenção humana, ficando a cargo do frentista, do usuário e dos gestores da operação verificarem se o abastecimento foi efetivamente realizado.

No resultado do benchmarking, foram encontrados nove contratos que utilizam solução de abastecimento com mecanismo de segurança com intervenção humana: Governo do Estado de São Paulo, Governo do Estado de Mato Grosso, Governo do Estado de Sergipe, Controladoria Geral da União, Governo do Estado de Pernambuco, Governo do Estado da Bahia (para abastecimentos no interior, lote 2), Prefeitura do Rio de Janeiro, Polícia Rodoviária Federal e Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Em conclusão, se por um lado requisitar um mecanismo de segurança sem intervenção humana mitiga as possibilidades de desvios durante a execução do contrato (embora não elimine completamente), por outro reduz sobremaneira o potencial de participação na licitação, já que apenas BR e Ipiranga contam com esse tipo de solução. Esse fato foi confirmado pelas discussões da Audiência Pública nº 04/2018.

Também foi constatado, nas discussões da Audiência Pública nº 04/2018, que remover a exigência de que os abastecimentos só sejam realizados por solução que não exija intervenção humana tem o potencial de ampliar a rede credenciada sobremaneira. Assim indicaram os representantes das empresas BR, Ipiranga e Sodexo.

Por fim, a prática atual da Administração Pública, conforme pesquisa de benchmarking e conforme visto nas jurisprudências dos tribunais de contas – que serão apresentadas ao final do estudo -, caminha para o modelo onde há maior competitividade, no qual não se exige mecanismo de segurança sem intervenção humana.



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

#### 4.4.2. Postos de Bandeira Branca

Durante a Audiência Pública nº 04/2018, foi levantada a possibilidade de que o credenciamento de postos de bandeira branca poderia trazer prejuízos ao governo do Estado, sob a alegação de que esses postos não oferecem uma qualidade compatível com o oferecido pelos postos afiliados a grandes distribuidoras (como BR, Ipiranga e Shell). Para verificar a alegação, foi feita pesquisa documental sobre o assunto e não foi encontrado nenhum estudo, notícia ou documento que corroborasse a alegação.

Pelo contrário, a maioria das fontes encontradas apontam para a existência de um mito da baixa qualidade dos combustíveis oferecidos pelos postos de bandeira branca, associado aos ocorridos do início da década de 1990, quando foram criados muitos postos ilegais face às transformações de mercado desse período, antes da criação da Agência Nacional do Petróleo - ANP. É nesse sentido que aponta estudo realizado pelo Club Petro<sup>5</sup>:

“A história dos postos sem bandeira começou no início dos anos 1990, quando o governo Collor desregulamentou o setor de combustíveis e liberou os preços na distribuição e nas bombas. Na esteira dessa nova realidade, surgiram centenas de distribuidoras que não tinham nenhum vínculo com as marcas tradicionais. Como os critérios técnicos e econômicos para o setor não foram redefinidos, grande parte das novas empresas passou a atuar de maneira indisciplinada, sonegando impostos e adulterando combustíveis. Mesmo assim, elas começaram a conquistar uma importante fatia do mercado, o que, naturalmente, não agradou às empresas tradicionais.”

Outras fontes confirmam esse histórico, indicando ser uma estratégia de mercado das grandes bandeiras associarem os postos de bandeira branca com combustíveis de baixa qualidade<sup>678</sup>.

<sup>5</sup> <https://blog.clubpetro.com.br/por-que-os-postos-de-bandeira-branca-estao-ganhando-a-confianca-do-consumidor/>

<sup>6</sup> <https://www.terra.com.br/noticias/dino/ricardo-magro-defende-postos-de-bandeira-branca,37b26aa1008c8d7965c06940de58fac5ahjb0xsu.html>

<sup>7</sup> <https://www.royalfic.com.br/blog/o-que-voce-precisa-saber-sobre-os-postos-bandeira-branca/>

<sup>8</sup> <https://oglobo.globo.com/economia/gasolina-postos-de-bandeira-branca-avancam-no-pais-em-meio-crise-20955092>



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

Por conta do início turbulento, a imagem dos postos de bandeira branca ainda carrega o estigma que influencia as decisões de compra dos consumidores, mas não existem dados de mercado ou estudos que informem que a qualidade dos combustíveis desses postos seja inferior (ou que os postos sejam menos confiáveis) dos que os ofertados em postos de bandeiras tradicionais.

Atualmente, a questão dos postos revendedores é regulada pela ANP, que estabelece os critérios mínimos para a operação de revenda varejista de combustíveis na Resolução ANP nº 41/2013<sup>9</sup>. Com base nisso, o estudo da Club Petro aponta que estão todos sujeitos à mesma regulação e que existe a possibilidade de fraude em combustíveis tanto nos revendedores de bandeira branca quanto em revendedores de grandes bandeiras:

“Porém, os fatos demonstraram que nem sempre a adulteração dos combustíveis está relacionada aos distribuidores de bandeira branca. Afinal, em várias situações, postos bandeirados foram flagrados vendendo combustível adulterado, o que desconstrói completamente as teses defendidas pelas grandes marcas.

Vale mencionar um fato recente, ocorrido em 2016, no Rio de Janeiro. Na ocasião, vários postos que ostentavam bandeiras de três grandes marcas de destaque no mercado nacional foram flagrados na Ilha do Governador vendendo 16 milhões de litros de etanol contaminado com metanol — substância proibida, que é altamente tóxica e pode causar sérios problemas à saúde.

O caso foi tão grave que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro pediu a cassação da Inscrição Estadual das empresas, o que, na prática, significará que elas devam ser fechadas, caso o pedido seja acatado pela Justiça.

Portanto, fica claro que abastecer em um posto de marca reconhecida não é, por si, uma garantia irrefutável de que o veículo está recebendo um combustível de boa qualidade. Em contrapartida, a bandeira branca não deve ser vista como um sinônimo de combustível adulterado.”

Diante do afigurado, a conclusão que se apresenta é a de que não existem informações, estudos ou publicações que confirmem a alegação de que os postos de bandeira branca

<sup>9</sup> <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=261502>



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

oferecem combustíveis de pior qualidade, uma vez que todos os revendedores são regulados pelos mesmos critérios e revendem combustíveis apenas de distribuidoras autorizadas. Os postos de bandeira branca são obrigados a expor, ao lado da bomba, a distribuidora que forneceu o combustível que será ofertado a varejo.

Portanto, não há critérios objetivos que fundamentem a exclusão do credenciamento de postos de bandeira branca na futura licitação.

#### 4.4.3. Política de Preços da PETROBRÁS

Desde a mudança da política de preços da Petrobrás, ocorrida em 2016<sup>10</sup>, a dinâmica dos preços dos contratos firmados entre revendedoras e consumidores foi alterada. Antes estável, os preços dos combustíveis passaram a flutuar com grande frequência, criando dificuldades para gerir os contratos com preços fixados em valores nominais, que precisavam ser reajustados a todo momento para retornar ao equilíbrio financeiro entre as partes.

Isso ocorreu ao longo da execução do Contrato nº 001/2014, que se iniciou antes da mudança da política de preços, e foi apontado por todos os representantes de empresas na Audiência Pública nº 04/2018. Além disso, percebe-se, pelo benchmarking, que a Administração Pública vem praticando um modelo que permite a flutuação dos preços, sem necessidade de renegociações, licitando combustíveis por taxas administrativas percentuais ou por maior desconto.

Portanto, o mais razoável para qualquer licitação que envolva aquisição de combustíveis é a utilização do critério do maior desconto (ou similar), que permite a flutuação dos preços dos combustíveis sem que haja perda de vantajosidade do contrato, pois a taxa de desconto permanece irrajustável.

#### 4.4.4. Exigência de Chip para Cartões

Outra questão que foi levantada durante a Audiência Pública nº 04/2018 foi a da exigência de chips nos cartões a serem oferecidos (em contrapartida a permitir a oferta de cartões com tarja magnética), caso essa seja a solução tecnológica vencedora da futura

<sup>10</sup> <https://exame.abril.com.br/economia/politica-de-precos-da-petrobras-divide-especialistas/>



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

licitação. O assunto já foi amplamente discutido no âmbito das cortes de contas e o TCE/SC e TCU manifestaram-se favoravelmente à exigência de chips nos cartões:

#### **Súmula Nº 2 – TCE/SC:**

A exigência de utilização exclusiva de cartão eletrônico com chip de segurança em edital licitatório, que tem como objeto a contratação de serviços pela Administração Pública, não caracteriza restrição à competitividade do certame, em razão de possuírem capacidade de armazenar dados de forma mais segura [...] é fato que o sistema de microchip possui tecnologia mais atualizada do que a utilizada nos cartões com tarja magnética, uma vez que os próprios dados do cartão são criptografados, de forma a evitar fraudes, falsificações e clonagens, o que não se verifica nos cartões com tarja magnética, em que os códigos constantes na tira são possivelmente copiados para aparelhos denominados de “chupa-cabras” – os quais gravam as trilhas magnéticas, reproduzindo-as para outro cartão, através da técnica de clonagem.

Acrescenta-se à questão da segurança, o dado de que os smart cards têm maior capacidade de armazenamento, por possuírem um microprocessador interno que possibilita o seu uso em múltiplas funções

#### **Acórdão TCU:**

Na contratação de empresa para fornecimento de vale alimentação por meio de cartão magnético, é aceitável a exigência de cartão equipado com chip de segurança. O uso dessa tecnologia se insere na esfera de discricionariedade do contratante, cabendo às empresas atuantes no setor a evolução de sua tecnologia com vistas a oferecer as soluções condizentes com esse instrumento de segurança.

(TCU. Acórdão n. 1228/2014-Plenário. Relator: AUGUSTO SHERMAN. Data da sessão: 14/05/2014. Disponível em: <https://bit.ly/2MvnEIF>).

Ao avaliar a questão, esta equipe técnica concluiu que os cartões com chip oferecem uma solução de segurança superior, oferecendo as seguintes vantagens<sup>11</sup>:

- Os dados dos clientes ficam criptografados no cartão, o que significa mais segurança e privacidade para comprador e vendedor;
- É possível autorizar a transação mesmo *offline*, caso haja dificuldades na conexão;
- Não é preciso se preocupar em conferir assinatura, pois a verificação é feita pelo chip e pelo sistema;
- Maior segurança e menor risco de fraude, o que significa menos estornos para lojistas e empreendedores.

<sup>11</sup> Extraído do Artigo: “Entenda a tecnologia chip e senha”. Disponível em: <https://br.mobiletransaction.org/tecnologia-chip-e-senha/>.



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

Por essas razões, inferiu-se que a solução dos cartões com chip está mais condizente com o que o mercado de cartões tem de melhor a oferecer. Será exigido no Termo de Referência que, caso a solução de gerenciamento dos abastecimentos proposta na licitação se dê através do uso de cartões, que esses contem com tecnologia de segurança através de chips eletrônicos.

#### 4.5. Conclusões da Avaliação de Mercado

Considerando o objetivo de avaliar as opções de mercado disponíveis para os requisitos mínimos delineados, esta equipe técnica chegou às seguintes conclusões e considerações:

- O benchmarking realizado junto a outros entes da federação aponta para a contratação de modelo com solução de segurança dos abastecimentos permitindo a intervenção humana para concluir as transações e seleção por Taxa Administrativa Percentual, Maior Desconto ou uma combinação de ambos os critérios.
- Ao avaliar o panorama deste mercado, confirmou-se que existem apenas dois perfis de empresa que ofertam o objeto “gestão do abastecimento, com utilização de solução tecnológica, e fornecimento de combustíveis através de postos credenciados”:
  - 1) empresas que oferecem soluções com mecanismos de segurança que não exigem intervenção humana: Ipiranga e BR, através da tecnologia da fornecedora exclusiva CTF;
  - 2) empresas que oferecem a solução tecnológica de controle e gestão dos abastecimentos que permite a intervenção humana para completar a transação: Sodexo, Trivale, Prime, Vale Card, Link Card, Neo, VB Benefícios, Ticket Log, Wex, Policard, Cabal, dentre outras não listadas.
- Na Audiência Pública nº 04/2018, foram debatidas as questões dos mecanismos de segurança, redes credenciadas e postos de bandeira branca, dinâmica de



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

preços e exigência de chips no caso de cartões de abastecimento. Ao avaliar os apontamentos feitos pelas empresas e empreendendo pesquisa documental, concluiu-se que:

- Exigir mecanismo de segurança sem intervenção humana, embora ofereça controle maior sobre os recursos utilizados, reduz sobremaneira o potencial competitivo de uma futura licitação.
- Não existem critérios objetivos para justificar uma recusa em aceitar postos de bandeira branca nas redes credenciadas a serem ofertada pelos futuros licitantes.
- Utilizar o critério de “Maior Desconto” é o mais indicado para o objeto, pois respeita a nova política de preços dinâmicos para combustíveis, sem abrir mão da vantajosidade obtida em licitação.
- É cabível e interessante exigir chip nos cartões de abastecimento, caso a proposta vencedora ofereça esse tipo de solução, uma vez que constitui a melhor prática de mercado em termos de segurança e eficiência.

Portanto, os indícios levantados durante a avaliação de mercado apontam para um modelo de “gestão do abastecimento, com utilização de solução tecnológica, e fornecimento de combustíveis através de postos credenciados” a ser licitado por maior desconto sobre os preços das bombas, mas com trava estabelecida pelo preço médio da ANP; que permita intervenção humana para concluir as transações, o que aumenta o potencial competitivo da licitação e a disponibilidade de rede credenciada; e que permita a participação de postos de bandeira branca nas redes credenciadas.

O modelo encontrado tem potencial para ser **eficaz**, uma vez que atende os requisitos mínimos observados da experiência com o Contrato SEPLAG nº 001/2014. Tem potencial para ser **eficiente**, uma vez que amplia a competitividade, o que pode resultar em preços melhores para a administração.



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

Entretanto, exigirá maiores cuidados e pró-atividade durante a execução dos contratos para evitar desvios e desperdícios. Para tanto, deverá ser mantida e aperfeiçoada a política do Padrão de Desempenho Veicular Mínimo, para garantir o controle dos abastecimentos efetivos. De preferência, deverá ser ampliado o uso de mecanismos de telemetria, que permitirão controle das quilometragens e a possibilidade de confrontar as informações emitidas pelos sistemas de gestão dos abastecimentos.

Outro ponto importante é a necessidade de alteração dos decretos do SIADC (Decreto nº 28.176, de 20 de abril de 2001 e atualização pelo Decreto nº 40.788/2007), uma vez que estes preveem a gestão do abastecimento sendo realizada através de equipamentos embarcados nos veículos.

Por fim, todos os indícios apontam para uma solução **efetiva** que permitirá à administração pública estadual abastecer os veículos que deslocam pessoas e cargas com celeridade, flexibilidade e com preços vantajosos, possibilitando a adoção das melhores práticas de gestão de frota.

## 5. Análise de Viabilidade da Centralização

Encerradas as considerações sobre o modelo de contratação mais adequado, cumpre avaliar se existe potencial para a centralização do procedimento licitatório gerar benefícios, o que deve ser feito com base nas seguintes perspectivas<sup>12</sup>:

- **Aumento do Poder de Barganha** que se verifica quando o comprador consegue utilizar sua capacidade de negociação para obter ofertas melhores junto ao

---

<sup>12</sup> Modelo de avaliação de compras centralizadas baseado nos estudos apresentados em:

**Albano, G. & Sparro, M. (2010).** Flexible Strategies for Centralized Public Procurement. Review of Economics and Institutions, V. 1, N.2, pp 01-32.

**Jovanovic, P. & Benkovic, S. (2012).** Improvements in Organizing Public Procurement at the Local Self-Government Level in Serbia. Management Journal for Theory and Practice Management. Doi: 10.7595/management.fon.2012.0025.

**Brezovnik, B., Oplotnik, Z. J. & Vojinovic, B. (2015).** (De)Centralization of Public Procurement at the Local Level in the EU. Transylvanian Review of Administrative Sciences, N. 46, pp 37-52.



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

mercado. No caso do Estado, isso se verifica quando, por exemplo, há grande competição nos Pregões Eletrônicos. Aumentar o poder de barganha significa estimular a competição nos certames e isso pode trazer benefícios significativos em termos de preço e qualidade dos produtos e serviços adquiridos.

- **Obtenção de Economias de Escala** que ocorrem quando uma empresa consegue fechar a venda, ou uma promessa de venda, numa quantidade significativa que garanta uma remuneração maior, mas com a mesma base de custos fixos. Quando isso ocorre, uma empresa consegue vender a preços menores, pois a relação receita vs. custos fica mais positiva, i.e., consegue atingir um mesmo percentual de lucro com vendas a um preço menor. Nesse sentido, ao ofertar uma oportunidade de vendas maiores, a centralização pode incentivar as empresas a venderem por um preço inferior aos preços homologados nas compras descentralizadas.
- **Redução dos Custos de Transação** que se verifica quando atividades paralelas que possuem um objetivo semelhante são racionalizadas e executadas por um único grupo especializado. Essa racionalização permite que as pessoas tenham tempo para desempenhar outras atividades e reduz diretamente os custos com pessoal, suprimentos, e energia, relacionados com a aquisição tanto do lado dos compradores públicos quanto do lado das empresas licitantes.

Enxerga-se potencial para a obtenção de grandes benefícios nas três perspectivas supracitadas em decorrência da centralização do objeto em tela.

Pela perspectiva da **redução de custos de transação**, verifica-se uma garantia de benefício, uma vez que por volta de 70 órgãos e entidades abastecem através do SIADC (atualmente cobertos pelo Contrato SEPLAG nº 001/2014) e descentralizar a licitação significaria replicar os custos de processamento das licitações em todos esses órgãos.

Considerando uma estimativa de custo médio dos pregões eletrônicos de R\$ 20.698,00<sup>13</sup>, a centralização tem o potencial de reduzir o custo total do modelo em R\$ 1.407.464,00,

<sup>13</sup> Nota Técnica Nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC do Ministério da Transparência e da CGU de 27/06/2017. Disponível em: <https://goo.gl/AhiRyB>



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

considerando que serão atendidos pelo registro de preços 68 órgãos e entidades, e sem considerar os efeitos indiretos sobre as equipes administrativas e os respectivos custos de oportunidade. Outra questão a ser considerada é o longo histórico de centralização do objeto, institucionalizado pelo SIADC, que fez com que as equipes técnicas do órgão central do SISLOG acumulassem grande experiência no assunto.

Quanto às **economias de escala**, também se verifica potencial de obtenção de benefícios, uma vez que não se vislumbra grandes impactos em termos de custos variáveis para os licitantes com o aumento da escala da contratação. Independentemente da quantidade de litros de combustíveis que forem negociados, o futuro fornecedor gerenciará a mesma rede credenciada de postos de abastecimento.

Uma licitação individualizada e com demanda menor, por exemplo, poderia exigir rede tão ampla quanto a da licitação centralizada, a depender da abrangência das operações do órgão ou entidade. Embora aumentem os custos para emissão e distribuição dos equipamentos ou cartões a serem fornecidos, o impacto deve ser insignificante frente ao aumento dos valores negociados pela centralização. Sendo assim, o aumento da escala poderá gerar uma percepção positiva dos licitantes em termos de aumento de margem de receita contra o aumento dos custos variáveis.

Em relação ao **aumento de poder de barganha**, ao centralizar a licitação, como há garantia de redução de custos de transação e potencial para ganhos de escala, existe grande potencial para aumento do poder de barganha.

A concentração das demandas pode atrair atores que talvez não tivessem interesse em contratos menores (como o caso da BR Distribuidora, Ipiranga e empresas grandes do mercado de cartões) e não inviabiliza a participação de atores que porventura tivessem interesse em contratos menores, ampliando a competitividade da licitação. A lógica da sobreposição de redes credenciadas idênticas, independentemente do volume licitado, aplica-se também à questão do poder barganha, estimulando o interesse dos licitantes por uma licitação com maior demanda.

Observada uma aderência completa do objeto aos três critérios de avaliação de centralização, conclui-se que esta é viável, oportuna e conveniente para o governo. O



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

instrumento de centralização será o registro de preços, por ser a solução administrativa mais adequada ao caso, centralizando o processo de compra e licitação e descentralizando a parte administrativa gestão e execução dos contratos.

Haverá previsão de acompanhamento das informações disponibilizadas no sistema de gestão de abastecimento por parte do órgão central do SISLOG, possibilitando embasamento para decisões de nível estratégico e o acompanhamento dos resultados de eficiência para fins da política do padrão de desempenho veicular mínimo.

## **6. Compilação de Jurisprudências**

### **Manifestação do TCE/MG - Denúncia nº 951250**

É lícita a adoção do modelo de gerenciamento de frota, desde que a escolha por tal sistema seja devidamente motivada pelo administrador público, mediante a inclusão, na fase interna do certame, de justificativa capaz de demonstrar os benefícios trazidos pelo modelo de gerenciamento em comparação com o sistema tradicional, lastreada em documentação e estudos pertinentes.

(Denúncia nº 951250 - Relator: Conselheiro Wanderley Ávila – Publicação: 31/03/2017 – Disponível em: <https://bit.ly/2l6C5jj>).

### **Acórdão do TCU nº 90/2013**

Representação, com pedido de medida cautelar. Supostas irregularidades em edital de licitação para contratação de empresa especializada na prestação de serviço de gerenciamento e controle de aquisição de combustíveis. Argumentos incapazes de caracterizar as alegadas irregularidades. Indeferimento de cautelar. Improcedência da representação. Ciência. [...]

5. Não vislumbro qualquer irregularidade no procedimento estabelecido pelo edital. Conforme se depreende, a metodologia adotada permite a escolha da proposta que apresentar o menor preço final depois de aplicados o desconto e a taxa de administração, tendo por base os valores dos combustíveis constantes da tabela de preços emitida pela ANP.

6. Significa que, ao contrário do que alega a representante, não se está atribuindo às licitantes a responsabilidade pela alta ou baixa dos preços dos combustíveis. Na verdade, o valor a ser utilizado como parâmetro para aplicação do desconto e da taxa de administração é uniforme, sendo extraído diretamente da tabela de preços emitida pela ANP. Desta forma, será declarada vencedora a licitante que oferecer o menor preço global quando aplicado o desconto e a taxa



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

de administração sobre o valor base constante da tabela da ANP. Improcedente, portanto, esta primeira alegação. [...]

(Acórdão nº 90/2013 – Plenário – Relator: Valmir Campelo - Data da sessão: 30/01/2013 – Disponível em: <https://bit.ly/2LJrAOj>).

### **Manifestação do TCE/ES – Instrução Técnica Conclusiva**

Pode-se verificar que o fornecimento de combustível será permitido, junto do contrato de gestão de frota, quando o valor pago por ele for parametrizado, pelo valor médio disponibilizado pela ANP.

[...]

Paralelamente a todo o exposto, faz-se necessário ressaltar que, sendo não só legal como imperiosa a parametrização do preço do combustível nos contratos de gestão de frota/fornecimento, não compete a esta Corte tutelar interesse particular. Existindo condições de legalidade e competitividade, não subsiste qualquer irregularidade perante a jurisdição de contas.

(Instrução Técnica Conclusiva - Proc. TC- 3088/2018-1 – Plenário - Relator: Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun).

### **Acórdão do TCU nº 369/2011**

A Administração deve estabelecer e adotar o procedimento necessário e suficiente para o adequado acompanhamento do abastecimento de combustíveis da frota oficial.

(Acórdão 369/2011-Plenário - Relator: Walton Alencar Rodrigues - Data da sessão: 16/02/2011 – Disponível em: <https://bit.ly/2JJ5vyE>).

### **Acórdão do TCU nº 2004/2018**

Em licitações para operacionalização de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível, não se deve proibir o oferecimento de proposta de preço com taxa de administração zero ou negativa. Entretanto, em cada caso, deve ser avaliado se a proposta com taxa de administração negativa ou de valor zero é exequível, a partir de critérios previamente fixados no edital.

(Boletim de Jurisprudência nº 210 de 03/04/2018 – Acórdão nº 2004/2018. Disponível em: <https://bit.ly/2sUpww6> ).



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento  
Subsecretaria de Gestão

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

Processo nº E-01/066/278/2016

Data: 03/11/2016 Fls.

Rubrica: \_\_\_\_\_  
5007747-3

## **Súmula Nº 2 – TCE/SC**

A exigência de utilização exclusiva de cartão eletrônico com chip de segurança em edital licitatório, que tem como objeto a contratação de serviços pela Administração Pública, não caracteriza restrição à competitividade do certame, em razão de possuírem capacidade de armazenar dados de forma mais segura [...] é fato que o sistema de microchip possui tecnologia mais atualizada do que a utilizada nos cartões com tarja magnética, uma vez que os próprios dados do cartão são criptografados, de forma a evitar fraudes, falsificações e clonagens, o que não se verifica nos cartões com tarja magnética, em que os códigos constantes na tira são possivelmente copiados para aparelhos denominados de “chupa-cabras” – os quais gravam as trilhas magnéticas, reproduzindo-as para outro cartão, através da técnica de clonagem.

Acrescenta-se à questão da segurança, o dado de que os smart cards têm maior capacidade de armazenamento, por possuírem um microprocessador interno que possibilita o seu uso em múltiplas funções.

### **Acórdão do TCU nº 1228/2014**

Na contratação de empresa para fornecimento de vale alimentação por meio de cartão magnético, é aceitável a exigência de cartão equipado com chip de segurança. O uso dessa tecnologia se insere na esfera de discricionariedade do contratante, cabendo às empresas atuantes no setor a evolução de sua tecnologia com vistas a oferecer as soluções condizentes com esse instrumento de segurança.

(TCU. Acórdão n. 1228/2014-Plenário. Relator: AUGUSTO SHERMAN. Data da sessão: 14/05/2014. Disponível em: <https://bit.ly/2MvnEIF>).

Rio de Janeiro, 30 de agosto de 2018.

Mario Tinoco da Silva Filho  
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
ID 5007747-3

Fábio Silva de Andrade  
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
ID 5000349-6

Vandemberg Santos Silva  
Analista de Planejamento e Orçamento  
ID 4348114-0