ACÓRDÃO - AC01 - 205/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/4532/2021
PROTOCOLO	: 2101040
TIPO DE PROCESSO	: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO/ATA DE REGISTRO DE PREÇO
ÓRGÃO	: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE LADARIO
JURISDICIONADO	: LUCIANO CAVALCANTE JARA
INTERESSADO	: S. H. INFORMÁTICA LTDA LUCIANO CAVALCANTE JARA
ADVOGADO	: FÁBIO LEANDRO OAB-MS 9.448; WILLIAM DA SILVA PINTO OAB-MS 10.378; FÁBIO DE MATOS MORAES OAB-MS 12.917
VALOR	: R$ 1.026.280,54
RELATOR	: CONS. SUBST. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO ELETRÔNICO – GERENCIAMENTO, VIA INTERNET, DA FROTA DE VEÍCULOS E MAQUINÁRIOS, ABRANGENDO O FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS, POR DEMANDA, EM REDE DE POSTOS CREDENCIADOS, POR MEIO DE SISTEMA ELETRÔNICO, COM CARTÃO MAGNÉTICO – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – FORMALIZAÇÃO – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO EFETIVA DO SIGNIFICATIVO AUMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS OFICIAIS – INADEQUAÇÃO DA ESTIMAÇÃO DO QUANTITATIVO DE COMBUSTÍVEIS PRETENDIDOS – NÃO REALIZAÇÃO DE PESQUISA DE MERCADO PARA OBTENÇÃO DA MÉDIA DOS PREÇOS PRATICADOS NOS LOCAIS ONDE OCORRERÃO OS ABASTECIMENTOS – PREVISÃO DE POSSÍVEL DE CREDENCIAMENTO DE APENAS UM ESTABELECIMENTO EM CADA MUNICÍPIO – OBSTÁCULOS À BUSCA POR MELHORES PREÇOS E NEGOCIAÇÃO DE VALORES COM A CREDENCIADA – SISTEMÁTICA/CRITÉRIOS PREVISTOS PARA A ESCOLHA DOS LOCAIS DE ABASTECIMENTOS QUE NÃO GARANTEM A EFETIVA ESCOLHA POR PREÇOS MAIS VANTAJOSOS – AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS POR VALORES ACIMA DA MÉDIA PRATICADA – INEXISTÊNCIA DE PARÂMETRO LIMITADOR DE PREÇOS PARA LOCAIS ONDE NÃO HÁ TABELA DA ANP – NÃO COMPROVAÇÃO DA VERIFICAÇÃO, VIA SISTEMA, DE POSTOS COM MENOR PREÇO NO DIA DO ABASTECIMENTO – INEXISTÊNCIA DE REGISTROS RELATIVOS À REALIZAÇÃO DE NEGOCIAÇÃO RELATIVA AOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS, FALTA DE REPRODUÇÃO, DE DISPOSIÇÕES ESSENCIAIS PREVISTAS NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR/TERMO DE REFERÊNCIA/EDITAL DA LICITAÇÃO – IRREGULARIDADE – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

1. É declarada a irregularidade do procedimento licitatório, pregão presencial, e da ata de registro de preços, em razão da infringência ao art. 3º, III, da lei n. 10520/2002, e aos arts. 3º, 15, § 7º, II, e 41, todos da lei n. 8666/1993, bem como aplicada a sanção de multa ao responsável.

2. Cabe recomendar ao Gestor responsável que, em editais de processos licitatórios futuros, aprimore a descrição dos respectivos fundamentos legais que servirão de suporte ao desenvolvimento da licitação.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 18ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara, realizada de 16 a 19 de outubro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, **pela declaração de irregularidade** do processo licitatório – Pregão Eletrônico n. 3/2021 e da Ata de Registro de Preços n. 4/2021, em razão da infringência ao art. 3º, III, da lei n. 10520/2002, art. 3º, art. 15, § 7º, II, e art. 41, todos da lei n. 8666/1993, pela **aplicação de multa** ao Secretário Municipal de Administração do Município de Ladário – MS, **Luciano Cavalcanti Jara**, no valor equivalente **a 150 (cento e cinquenta) UFERMS**, nos termos do art. 43, art. 44, I e art. 45, I, ambos da Lei Complementar n. 160/2012 e do art. 181, I, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018; **pela recomendação** ao Gestor responsável que em editais de processos licitatórios futuros, aprimore a descrição dos respectivos fundamentos legais que servirão de suporte ao desenvolvimento da licitação, **pela concessão do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis**, a partir da data do recebimento da correspondência de ciência, para o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC) e, comprovação do pagamento em prazo idêntico ao do recolhimento, nos termos previstos no art. 83, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c disposto no art. 185, § 1º, I e II, do Regimento Interno, sob pena de cobrança judicial.

Campo Grande, 19 de outubro de 2023.

Conselheiro-Substituto **Leandro Lobo Ribeiro Pimentel** – Relator

(Ato convocatório n. 02/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

1. RELATÓRIO

Tratam os autos da formalização do processo licitatório – Pregão Eletrônico n. 3/2021 e da Ata de Registro de Preços n. 4/2021 dela decorrente, que foi celebrada entre o Município de Ladário – MS, por intermédio da Secretaria Municipal de Administração e a empresa S.H. Informática Ltda., tendo como objeto o registro de preços visando à contratação de pessoa jurídica especializada para o gerenciamento, via internet, da frota de veículos e maquinários, abrangendo o fornecimento de combustíveis, por demanda, em rede de postos credenciados, por meio de sistema eletrônico e utilização de cartão magnético, para abastecimento dos veículos e maquinários sob responsabilidade do município, ao custo estimado de R$ R$ 1.026.280,54 (um milhão vinte e seis mil duzentos e oitenta reais e cinquenta e quatro centavos).

Em sede de análises técnicas preliminares aos documentos constantes dos autos (peças 18 e 28), a equipe da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações Públicas, Parcerias e Convênios do Estado e dos Municípios apontou possíveis irregularidades e apontou a necessidade do envio de documentos/esclarecimentos acerca das seguintes questões:

- Informações sobre quantitativos e preços estimados;

- Modo de disputa previsto para o Pregão;

- Normativo de regência do certame;

- Listagem completa de postos de combustíveis credenciados por município;

- Informação acerca da sistemática adotada para o abastecimento local, explicando os critérios objetivos utilizados para escolha dos postos, em especial, esclareça se a frota está abastecendo nos postos de Corumbá ou no único posto de Ladário, haja vista o volume significativo de despesas que o consumo local representa;

- Relatórios quinzenais com as informações do histórico dos preços praticados nos postos credenciados, conforme item 6.7.1 do termo de referência;

- Registros dos controles da fiscalização em relação ao limite estabelecido para o preço unitário máximo do mês vigente ao da efetivação do abastecimento divulgado pela ANP;

- Procedimento adotado em relação aos municípios não contemplados pela pesquisa da ANP, como Ladário;

- Registro da negociação de preços de combustíveis, conforme item 6.7.3.

Assim sendo, procedeu-se à intimação do responsável (peças 19-20 e 29-30), senso que, o Gestor compareceu nos autos apresentando justificativas e documentos (peças 24-26 e 40-43), tendo os autos retornado à Divisão técnica para análise.

Com base nos dados que se encontravam no presente e considerando os novos elementos apresentados, a equipe técnica entendeu pela manutenção das seguintes irregularidades:

a) Informações sobre quantitativos e preços estimados, modo de disputa previsto para o Pregão, normativo de regência do certame:

Que a despeito da manifestação/documentos trazidos aos autos, o responsável não abordou diretamente as questões acima suscitadas, restando, portanto, desprovidas de justificativas.

b) Formação/listagem da rede de postos credenciados:

Que a lista de postos credenciados juntada aos autos, contempla estabelecimentos situados em municípios cujos abastecimentos não estão previstos no edital da licitação, o que evidencia se tratar de relação geral de postos já credenciados anteriormente junto à empresa contratada; que ao prever no edital o credenciamento mínimo de um único posto de combustíveis por município, afasta-se possível competitividade entre empresas do mesmo ramo comercial e, impede-se a verificação dos melhores preços praticados no momento do abastecimento.

c) Sistemática adotada para os abastecimentos/critérios para a escolha dos postos:

Que as justificativas do responsável no sentido de que *"... o local do abastecimento seria estabelecido em cada ordem de fornecimento; ... quanto à escolha dos postos, que nos deslocamentos entre Ladário e Campo Grande os motoristas eram orientados a abastecer nos estabelecimentos mais acercados da rodovia e que, nos demais casos, os preços fossem verificados previamente no sistema dos postos, a fim de se abastecer naquele com menor preço no dia do abastecimento*", não sanaram as dúvidas existentes e as impropriedades apontadas, pois, não foram apresentados documentos que denotem ter havido a procura/pesquisa por combustíveis com melhores preços.

d) Relatórios quinzenais com as informações do histórico dos preços praticados nos postos credenciados/Registros dos controles da fiscalização em relação ao limite estabelecido para o preço unitário máximo do mês vigente ao da efetivação do abastecimento divulgado pela ANP:

Que foram apresentados pelo Gestor, relatório de abastecimentos realizados no mês de abril de 2022 e relatório da ANP com os preços praticados em Corumbá e em Campo Grande, para todos os combustíveis no mesmo período.

Porém, não restou comprovado o efetivo controle sobre os preços praticados, no que diz respeito à verificação de que os preços dos combustíveis comercializados para o município respeitavam o limite divulgado pela ANP (item 6.7.2 do Termo de Referência), mormente ante a ausência de documento demonstrando ter se procedido à comparação de valores praticados.

Verificou-se ainda, a inexistência da fixação de limites de valores para municípios em relação aos quais a ANP não estipula os preços de revenda (à exemplo de Miranda e Terenos), bem como, a realização de abastecimentos em Campo Grande em valores que superaram o limite de R$ 7,29 (sete reais e vinte e nove centavos) por litro, previsto para o município em tabela da ANP para o período de abril/2022, pois, nos dias 8/4/2022, 12/4/2022 e 28/4/2022 os valores pagos por litro da gasolina variaram entre R$ 7,40, R$ 7,46 e, R$ 7,59.

Também foi apontada a inconsistência relativa à adoção do preço máximo de revenda, como limitador de aceitação e efetivação do abastecimento (subitem 6.7.2 do Termo de Referência – peça 2, f. 28), pois, referido critério não assegura a obtenção dos preços mais vantajosos para a Administração.

e) Procedimento adotado/parâmetro limitador em relação aos municípios não contemplados pela pesquisa da ANP, a exemplo de Ladário:

Que as justificativas no sentido de que no caso de municípios não contemplados pela ANP, em ocorrendo deslocamentos entre Ladário e Campo Grande, os abastecimentos deverão ser realizados em postos mais próximos da rodovia e que, nos demais casos haja prévia verificação, via sistema, dos postos que apresentem menor preço no dia do abastecimento, não guardam relação com as explicações solicitadas.

No caso, o que se buscou foram justificativas quanto ao limite dos valores a serem praticados nos municípios não contemplados pela ANP, questão esta não respondida pelo Gestor e que evidencia a inexistência de limite dos valores a serem observados no dia do abastecimento.

f) Registro da negociação de preços de combustíveis:

Que a informação de que são realizadas consultas prévias junto ao sistema, para verificação dos postos com menor preço no dia do abastecimento não demonstra o atendimento e, tampouco, que se está colocando em prática a disposição contida no subitem 6.7.3 do Termo de Referência, pois, a pretensão é a de se obter junto ao fornecedor descontos sobre o valor do combustível (que deve ser o de bomba), nas

áreas preferenciais, ou seja, onde o fluxo de veículos do município é maior.

Assim, não se trata de verificar/pesquisar o menor preço do dia, mas sim, buscar negociação dos valores ao fornecedor.

Diante das questões acima relatadas, a equipe técnica apresentou manifestação no sentido da irregularidade do processo licitatório - Pregão Eletrônico 3/2021 e da formalização da Ata de Registro de Preços 4/2020 (peça 45).

Por sua vez, ao emitir parecer o Representante do Ministério Público de Contas opinou pela irregularidade da licitação, devido *à insuficiência de técnicas adequadas para a estimação e justificativa do quantitativo licitado; Insuficiência do número mínimo de estabelecimentos cadastrados por localidade (item 6 do termo de referência); Descumprimento aos itens 6.7.2 e 6.7.3 do termo de referência (pagamento de valores acima aos publicados pela ANP e não comprovação de negociação de preços de combustíveis)* e, pela irregularidade da formalização da Ata de Registo de Preços, por contaminação originada do processo licitatório, razão pela qual pugnou pela imposição de multa ao responsável (peça 46).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

2. RAZÕES DE MÉRITO

2.1. Processo licitatório – Pregão Eletrônico 3/2021

Considerando o acervo documental e os apontamentos contidos na análise técnica, passamos à análise dos aspectos relativos a licitação.

a) Informações sobre quantitativos e preços estimados; modo de disputa previsto para o Pregão; normativo de regência do certame

No que diz respeito aos dados considerados para a definição dos quantitativos e preços estimados, questões estas em relação as quais o responsável não apresentou justificativas, se observa que no Estudo Técnico Preliminar da licitação constam os seguintes dados (peça 1, fs. 9-11):

> "*Esta avaliação resultou numa proposta de quantitativo ideal de veículos e quilômetros médios mensais percorridos para serem contratados consideradas alternativas que poderão ser adotadas com o intuito de aprimorar a eficiência da Prefeitura Municipal de Ladário... ; ... se embasou em dados estatísticos de*

utilização dos veículos, levando-se em consideração a simultaneidade do uso, ou seja, os abastecimentos de combustível que deveriam ser realizados por "cartão" estavam sendo realizados em uma única empresa na cidade de Ladário-MS ...; ... essa nova gestão requer realizar outro método que vem sendo praticado por outros órgãos junto à União, Estados e Municípios. Deve-se levar em conta que as 3 (três) cotações de preços somam o valor de R$ 1.763.807,00 (um milhão setecentos e sessenta e três mil oitocentos e sete reais) como valor estimado inicial do processo. Considerando a demanda dos anos anteriores, optamos por uma reanalise das Secretarias, fundações e o Instituto de Previdência Social para chegarmos a um valor estimado de acordo com a nossa realidade. Com isso, chegamos ao valor estimado de R$ 1.026.280,54 (um milhão vinte e seis mil duzentos e oitenta reais e cinquenta e quatro centavos)".

"A pesquisa de preços para formação de valores de referência utilizou os parâmetros contidos em sites oficiais de outras Prefeituras e de Estado, ao qual foram considerados para os paramentos das cotações:

I - Corpo de Bombeiro do Estado de Roraima - taxa de administração = 3,2%

II - Município de Sidrolândia - MS - taxa de administração = 0%

III - Município de Santa Luzia - MG - taxa de administração = 0%

... que foram realizadas cotações para verificação de orçamentos para fins de análise preliminar da viabilidade da contratação. ... para gerar a média do percentual foram realizadas 03 (três) cotações:

• S.H. INFORMÁTICA LTDA- Menor Taxa de Administração - 2%

• LINK CARD ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS EIRELI - Menor Taxa de Administração - 2%

• NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS EIRELI - EPP - Menor Taxa de Administração - 3%

- Média aproximada do percentual das três cotações: 2,3%.

Obs1 - Diante do valor estimado para a média dos valores da taxa de administração, cada Secretaria e Fundação encaminharam um valor estimado para abertura do procedimento licitatório, ficando na responsabilidade dos valores informados junto aos autos na inicial do processo.

Obs2 - Ficou verificado que no ano de 2019/2020 o número de veículos/máquinas/equipamentos era de 66 (sessenta e seis), onde foi utilizado no ano de 2019 o valor de R$ 564.718,00 (quinhentos e sessenta e quatro mil setecentos e dezoito reais) em combustível, já no ano de 2020 até a presente data foi utilizado o valor de R$ 394.972,71 (trezentos e noventa e quatro mil novecentos e setenta e dois reais e setenta e um centavos) de combustível entre as secretarias e fundações e, no presente ano de 2021 teve um aumento de 66 para 93 veículo/máquinas/equipamentos (anexo ao T.R.) configurando um aumento significativo, ficando dessa forma o valor estimado a ser utilizado de R$ 1.026.280,54 (um milhão vinte seis mil duzentos e oitenta reais e cinquenta e quatro centavos).

Obs3 - Deve-se ressaltar que o período do ano de 2019 a demanda de serviços em relação as secretarias e fundações do município realizou-se de forma contínua como nos anos anteriores, porém no período de 2020 fomos gravemente surpreendidos com a pandemia do vírus COVID-19, dando causa ao pouco deslocamento dos veículos e servidores sucedendo uma baixa utilização dos combustíveis.

Com o decorrer do presente ano de 2021 a rotina dos veículos/máquinas/equipamentos se encontram voltando gradativamente as suas respectivas funções, podendo ocorrer um aumento do valor estimado a ser utilizado no período de 2021/2022. Outro fator importante é o aumento dos combustíveis nas refinarias, no presente ano aconteceram entre 5 (cinco) e 6 (seis) aumentos, podemos citar a gasolina comum que teve alta de 9,2%, sendo a sexta no vigente ano (https://agenciabrasil.ebc.com.br/econom ia/noticia/2021-03/petrobras-aumentaprecos-da-gasolina-e-do-diesel-nas-refinarias).

Obs4 - Cabe salientar que o valor estimado da presente licitação se deu através do cálculo de Litragem x Valor unitário do Etanol Hidratado, Óleo Diesel S10, Gasolina Comum e Óleo Diesel cotados na tabela ANP (Agência Nacional de Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis)"

Por sua vez, no Termo de Referência constam tabelas informando os valores a serem dispendidos para a aquisição de cada tipo de combustível (etanol, diesel S-10, diesel comum e gasolina) e, a relação dos veículos e maquinários pertencentes ao município contendo as respectivas identificações (tipo, placa, marca, modelo e ano de fabricação) (peça 2, fs. 13-45).

Entretanto, a despeito dos referidos dados trazidos aos autos, várias questões essenciais permaneceram injustificadas.

De início, vê-se que a estimativa da necessidade de aquisição de combustíveis em quantitativo superior aos anos anteriores (2019-2020) não foi devidamente comprovada, pois, o responsável não se desincumbiu de comprovar que a partir do ano de 2021 houve o efetivo aumento da frota de veículos/maquinários (de 66 para 93 veículos).

Isso porque, denota-se da relação de veículos apresentada (peça 2, fs. 14-21) que apenas 5 (cinco) tem ano de fabricação do ano de 2021 e, 1 (um) tem ano de fabricação 2020-2021. Por sua vez, os 87 (oitenta e sete) veículos restantes tem ano de fabricação que variam entre 1986 a 2020.

Portanto, as informações trazidas aos autos deixam transparecer que à frota de veículos oficiais, em verdade, foram acrescidos somente mais 6 (seis) veículos e não, 33 (trinta e três veículos), conforme suscitou o responsável, razão pela qual a alegada necessidade da aquisição de combustíveis em quantitativos superiores aos de exercícios anteriores, não se mostra comprovada.

Outro fato relevante, diz respeito à ausência de dados no Estudo Técnico Preliminar/Termo de Referência, tratando da estimação do quantitativo de combustíveis (em litros).

A respeito de referida questão, o Gestor encaminhou resposta à Termo de Intimação instruída com documentos denominados "*média de preços na cotação e mapa comparativo por produtos/serviço*" (peça 26, fs. 353-371), nos quais constam os valores totais que se pretende desembolsar por tipo de combustível, expressos em moeda corrente, mas que, conforme dito anteriormente, se apresentam desprovidos de quaisquer dados acerca do quantitativo em litros que se estima serem necessários.

Inclusive, vê-se dos autos que tal inconsistência também ocorreu nos anos de 2019/2020, pois, para justificar o quantitativo estimado para a licitação em tela, o responsável trouxe dados referentes à contratos formalizados nos citados exercícios, dos quais há somente informação sobre os valores desembolsados, desprovidos de dados relativos ao efetivo consumo.

Se observa ainda, que não há a comprovação de que foi realizada pesquisa de mercado junto à postos de combustíveis nos municípios de Ladário, Corumbá, Aquidauana, Miranda, Campo Grande, Dourados, Três Lagoas e Jardim, citados no Anexo I do edital como locais onde deverão ocorrer credenciamentos de empresas e abastecimentos (item 6 do edital – da rede credenciada – peça 6, f. 152).

Acerca de tal questão, o Gestor salientou que no ano de 2021 "***... aconteceram entre 5 (cinco) e 6 (seis) aumentos, podemos citar a gasolina comum que teve alta de 9,2%***", afirmação esta que restou desprovida de qualquer comprovação documental das citadas variações, bem como, dos valores efetivamente praticados.

Com isso, a não realização de cotações junto à, no mínimo, 3 (três) estabelecimentos, para a obtenção do preço médio dos combustíveis praticado em cada localidade, implicará em obstáculos à Administração quanto à verificação da equivalência dos valores praticados em cada localidade, em relação à ofertada por eventual empresa credenciada, mormente diante da previsão contida no edital (Anexo I, item 6 do edital – da rede credenciada – peça 6, f. 152), que possibilita o credenciamento de, no mínimo, 1 (um) estabelecimento em cada município.

Diante de todo o acima mencionado, *explica-se*:

Embora o processo licitatório, objeto dos presentes autos, apresente como critério de julgamento *a menor taxa de administração* para a prestação de serviços de gerenciamento da frota de veículos/maquinários, os serviços licitados também envolvem o fornecimento de combustíveis.

Assim sendo, a Administração Pública deveria cercar-se de elementos técnicos aptos à obtenção de real vantajosidade em relação ao binômio que compõe o objeto da licitação (gerenciamento + fornecimento de combustíveis), por meio da busca por melhor taxa de administração e equivalência dos preços dos combustíveis ofertados por eventuais empresas credenciadas, com os praticados por outras empresas do mesmo ramo comercial.

Quanto à taxa de administração, restou consignado nos autos que a licitante vencedora ofertou taxa de administração no percentual de -0,5% (menos cinco por cento).

No entanto, em relação aos preços dos combustíveis nada foi apresentado, evidenciando que não se realizou pesquisa de mercado na fase interna da licitação, medida esta que se revela indispensável, pois, como a escolha e o credenciamento de empresa é liberalidade que cabe à vencedora da licitação (administradora), em não havendo cotações previamente realizadas pelo ente licitante, não haverá elementos/parâmetros que lhe possibilitem verificar a equivalência, ou não, dos preços adotados pela credenciada em relação à média praticada no mercado local, bem como, se os limites fixados pela ANP foram devidamente observados.

Ressalte-se ainda em relação à taxa de administração, que o fato da licitante vencedora ter apresentado proposta em percentual negativo (-0,5%), não significa que a Administração não poderá experimentar prejuízos, pois, caso o valor do combustível fornecido pelas credenciadas esteja em patamar superior ao praticado no mercado, por uma questão lógica, menor quantitativo será adquirido com o orçamento disponível para tal finalidade.

Ademais, como o ganho/lucro da licitante vencedora advém de negociação entre a gerenciadora e as empresas credenciadas, por óbvio, a venda de combustíveis em valor mais elevado trará benefícios para ambas (gerenciadora-credenciada) uma vez que, resultará em maior ganho à gerenciadora, bem como servirá de compensação à fornecedora do produto, pois garantirá a obtenção da margem de lucro pretendida independentemente dos valores a serem repassados à gerenciadora, restando a Administração Municipal como única prejudicada.

Assim sendo, os fatos acima descritos denotam a inobservância aos Princípios da Economicidade e da Vantajosidade, bem como, a infringência ao disposto no art. 3º, III, da lei n. 10520/2002[1] e arts. 3º e 15, § 7º, II, ambos da lei n. 8666/1993[2], devido

---

[1] *Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:*
III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados.

[2] *Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados.

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

a inexistência de dados que justifiquem os quantitativos e preços estimados e ainda, da comprovação da realização de pesquisa de mercado acerca dos preços dos combustíveis, resultando na inexistência de parâmetros que garantam o fornecimento de combustíveis, por eventuais credenciadas, em valores, no mínimo, equivalentes aos de outras empresas existentes na localidade.

Por outro lado, quanto aos apontamentos da Divisão técnica em relação ao modo de disputa previsto para o Pregão (aberto e fechado), bem como ao normativo de regência do certame, não se traduzem em irregularidades passíveis de reprimenda.

No que tange ao modo de disputa, salientou-se que após a disputa aberta não se comprovou a oportunidade, aos licitantes com lances em valor superior, de ofertar um lance final fechado e sigiloso, conforme previsto no instrumento convocatório (7.13.3) o que, a princípio, apontaria possível infringência ao art. 33, § 2º, do Decreto 10.024/2019[3] (*Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns*).

No entanto, observa-se da Ata da Sessão da Licitação (peça 11, f. 243), que das propostas apresentadas, respectivamente, de R$ 95,00, R$ 98,00 e R$ 100,00, as de valores mais altos não atingiram percentual até 10% (dez por cento) superior à mais baixa, razão pela qual a previsão legal acima mencionada não foi levada a efeito.

Quanto ao normativo de regência do certame, é fato que embora o responsável tenha apresentado cópias de legislações que regulamentam no âmbito da Administração Municipal, a licitação na modalidade Pregão (Decreto 1878/2011), o sistema de Registro de Preços (Decreto n. 2239/2013) e, o Pregão na forma eletrônica (Decreto n. 5443/PML/2020) (peça 16), não se fez constar no edital da licitação e na Ata de Registro de Preços (peças 6 e 14), menção ao Decreto Municipal n. 544/PML/2020 como uma das leis de regência do certame.

Porém, se observa que a citada falha formal não implicou em prejuízo ao regular desenvolvimento da licitação, mormente porque dentre as leis que serviram de embasamento ao certame, descritas nos referidos instrumentos, se encontra o Decreto Federal n. 10.024/2019 (*Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal*).

Entretanto, deve o responsável adotar medidas para que futuramente não

---

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:
I - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

[3] *Art. 33. No modo de disputa aberto e fechado, de que trata o inciso II do* ***caput*** *do art. 31, a etapa de envio de lances da sessão pública terá duração de quinze minutos.*
§ 2º Encerrado o prazo de que trata o § 1º, o sistema abrirá a oportunidade para que o autor da oferta de valor mais baixo e os autores das ofertas com valores até dez por cento superiores àquela possam ofertar um lance final e fechado em até cinco minutos, que será sigiloso até o encerramento deste prazo.

incorra em impropriedade semelhante a do presente caso, buscando o aprimoramento e correta descrição em editais de processos licitatórios, dos respectivos fundamentos legais que servirão de suporte ao desenvolvimento do certame.

b) Listagem/formação da rede de postos credenciados:

Observando-se os autos, mais precisamente a lista de postos de combustíveis credenciados, fica evidente não se tratar de medida que foi implementada especificamente para a licitação em tela, mas sim, de listagem anterior preexistente junto à licitante, mormente porque a relação alcança municípios não previstos no edital como prováveis destinos de abastecimentos (peça 26)

Ainda que no citado instrumento conste a existência de credenciadas nos locais indicados no edital do certame, a referida questão aliada à previsão editalícia contida no item 6 (peça 6, f. 22), possibilitando o credenciamento mínimo de 1 (um) posto de combustível por município, pode resultar na ausência de vantajosidade à Administração.

Isso porque, como os postos de combustíveis que atenderão à contratação originada da licitação em tela, são os mesmos responsáveis por fornecimentos anteriores à licitante vencedora, a aquisição por preços que retratem os praticados no mercado local poderá não ocorrer efetivamente, se considerada a relação comercial anterior já existente, bem como, a falta de realização de pesquisa de mercado para apuração dos preços médios dos combustíveis.

Referida disposição (*credenciamento de, no mínimo, 1 (um) posto de combustível por município*), aliás, conforme se verá em tópico mais adiante, revela também a contradição ao disposto no Termo de Referência (subitem 6.7.3 – peça 6, f. 28) no sentido de que "*O sistema deverá permitir o registro da negociação de preços de combustíveis realizados pela Contratante e serviços com os postos da rede credenciada, visando obter redução do preço de bomba dos combustíveis nas áreas preferenciais onde a quantidade de veículos seja significativa*".

Desta forma, as questões acima elencadas denotam a infringência ao disposto no art. 3º, caput, da lei n. 8666/1993 e art. 3º, III, da lei n. 10520/2002.

Entretanto, em relação ao não credenciamento de posto de combustível no município do ente público licitante (Ladário), suscitado na análise técnica, coaduno a opinião do Representante do Ministério Público de Contas no sentido de que tal falha não se mostra passível de reprimenda, mas sim, de recomendação, considerando-se a pertinência da justificativa do Gestor citada na análise técnica (peça 45, f. 408), no sentido de que *"... os municípios de Ladário e Corumbá são separados por uma avenida, formando assim uma área conurbada, contando com um único posto em Ladário e treze postos em funcionamento em Corumbá, conforme pesquisa realizada no site da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP*".

c) Sistemática adotada para os abastecimentos/critérios para a escolha dos postos

As justificativas do responsável no sentido de que *os abastecimentos ocorrerão conforme a respectiva Ordem de Fornecimento/Cartão; que há orientação para abastecimentos em credenciados mais próximos das rodovias, em casos de deslocamentos entre Ladário à Campo Grande e; que nos demais casos sejam verificados previamente no sistema da administradora do cartão, os postos com menor preço do dia*" (peça 26, f. 342 e peça 40, f. 391), ao que se depreende dos autos, não são suficientes à garantia de que tal sistemática resultará em economicidade/vantajosidade à Administração.

Isso porque, considerando-se as orientações acima descritas e o disposto no item 6 do edital (peça 6, f. 22), prevendo a possibilidade do credenciamento mínimo de 1 (um) posto de combustível por município, por certo, resultará na preferência por abastecimentos em postos situados às margens das rodovias (possivelmente único credenciado), em detrimento à busca por melhores preços junto ao comércio local, implicando na aquisição de combustíveis por valores superiores.

Tal circunstância, inclusive, já restou materializada nestes autos, pois, conforme dados constantes de planilha trazida aos autos (peça 42, fs. 397-401), ocorreram abastecimentos em postos de rodovia próximos à Miranda e Terenos, por valores em relação aos quais não se tem dados demonstrando a equivalência com os praticados nos citados municípios.

Aliás, o mesmo fato ocorreu nesta capital, pois, a título de exemplo, se observa que na data de 6/4/2022 veículo de placa – QAB 4608 foi abastecido em posto localizado na Avenida Costa e Silva, tendo sido pago o valor de R$ 6,89 (seis reais e oitenta e nove centavos) por litro de gasolina. Por sua vez, em 8/4/2022 ocorreu o abastecimento do mesmo veículo em posto rodoviário próximo à entrada desta capital (Indubrasil), oportunidade em que foi pago o valor de R$ 7,40 (sete reais e quarenta centavos) por litro de gasolina.

Portanto, vê-se que inexiste qualquer sistemática para a escolha de locais de abastecimentos, bem como, que a alegada verificação prévia no sistema da administradora do cartão, dos postos com menores preço do dia, não vêm sendo levada à efeito.

Assim, inconteste que os critérios para escolha de postos, em verdade, não denotam qualquer vantajosidade à Administração, pois, acabam por induzir que os abastecimentos sejam feitos naqueles localizados em rodovias, comumente por preços mais elevados, bem como, não asseguram a efetiva busca por estabelecimentos que apresentem preços equivalentes com outros na mesma localidade, questões estas que, inclusive, se mostram claramente demonstradas nos autos, evidenciando a inobservância ao art. 3º, caput, da lei n. 8666/1993.

d) Procedimento adotado/parâmetro limitador em relação aos municípios não contemplados pela pesquisa da ANP, a exemplo de Ladário:

Em relação, o Gestor aduziu que "*em ocorrendo deslocamentos entre Ladário e Campo Grande, os abastecimentos deverão ser realizados em postos mais próximos da rodovia e que, nos demais casos haja prévia verificação, via sistema, dos postos que apresentem menor preço no dia do abastecimento*", informações estas que não guardam relação com o questionamento a ele apresentado.

Conforme se vê de relatório referente ao mês de abril de 2022, ocorreram abastecimentos em Miranda-MS e Terenos-MS (peça 42, f. 401), municípios estes onde não há preços de revenda estipulados pela ANP. Em relação à referida questão, não foi apresentado qualquer elemento comprovando a existência de fixação de limite em relação aos valores pagos.

Ao contrário, previsão no sentido de que "*O contratante estabelecerá como parâmetro restritivo para utilização do cartão o limite estabelecido do preço unitário máximo do mês vigente ao da efetivação do abastecimento, por município onde serão realizados os abastecimentos, disponibilizado no endereço eletrônico: www.gov.br da ANP - Agência Nacional do Petróleo para os diversos tipos de combustíveis*", contida no subitem 6.7.2 do termo de referência (peça 2, f. 28) deixa claro que somente há previsão de possível critério limitador em localidades onde a ANP fixa preços de revenda, fato este evidentemente prejudicial à Administração Municipal, no que tange à obtenção de vantajosidade/economicidade, o que evidencia também neste tópico a infringência ao art. 3º, caput, da lei n. 8666/1993.

e) Registro da negociação de preços de combustíveis:

Assim como ocorre no tópico anterior, em momento algum se comprovou o cumprimento ao disposto no subitem 6.7.3 do Termo de Referência (peça 2, f. 28), quanto à realização de consultas prévias junto ao sistema, para verificação dos postos com menor preço no dia do abastecimento.

Em verdade e conforme suscitado no tópico anterior, denota-se não só a inexistência da fixação de limites de valores para municípios desprovidos de preços estipulados pela ANP, mas também, a realização de abastecimentos em valores superiores ao fixado pela citada Agência, pois, consta dos autos abastecimentos realizados em Campo Grande, nos dias 8/4/2022, 12/4/2022 e 28/4/2022, oportunidades em que os valores pagos por litro da gasolina variaram entre R$ 7,40, R$ 7,46 e, R$ 7,59, superando o limite de R$ 7,29 (sete reais e vinte e nove centavos) por litro, previsto para o município em tabela da ANP para o período de abril/2022 (peça 42, fs. 397-401).

Portanto, inconteste que referida previsão constante do Termo de *Referência, instrumento este orientador do respectivo edital da licitação no* que tange à definição dos elementos necessários e suficientes, para caracterização do objeto da licitação não vêm sendo observado pelo ente licitante, o que poderá resultar na ausência de vantajosidade e economicidade para o Município.

Assim, resta evidenciada a infringência ao disposto no art. 3º, caput e art. 41[4], ambos da lei n. 8666/1993.

2.2. Ata de Registro de Preços n. 4/2021

Em relação à Ata de Registro de Preços n. 4/2021, se observa dos autos que nas respectivas cláusulas (1 a 14) estão descritas as condições e requisitos para a respectiva execução (peça 14). Vislumbra-se ainda, que a publicação na imprensa oficial foi realizada no prazo legal previsto no art. 61, parágrafo único, da lei n. 8666/1993.

Entretanto, ainda que não tenha sido apontada a existência de nulidades na fase do processo licitatório, o que poderia alcançar a Ata de Registro de Preços, por meio dos elementos trazidos aos autos e dos apontamentos contidos na análise técnica, resta evidenciado que não há como se dissociá-la das irregularidades relativas ao processo licitatório, mormente em razão do íntimo liame existente entre a Ata de Registro de Preços e os instrumentos informadores da licitação (Estudo Técnico Preliminar/Termo de referência, edital), conforme expressamente disposto em sua cláusula 5, item 5.1.1[5].

Aliás, denota-se também que alguns dados essenciais à contratação previstos no Estudo Técnico Preliminar/Termo de referência/edital da licitação, dentre eles, da necessidade da verificação prévia dos postos com menores preço do dia e comprovação/registro de negociação dos preços dos combustíveis, não foram expressamente reproduzidos na Ata de Registro de Preços, fato este que vêm contribuindo para a indevida realização de abastecimentos por valores superiores aos praticados nas respectivas localidades e, em alguns casos, também acima dos limites estabelecidos em tabela da ANP.

3. DOSIMETRIA DA MULTA

Considerando-se as impropriedades contidas em instrumentos orientadores do processo licitatório, que poderão implicar na ausência de vantajosidade e

---

[4] *Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.*

[5] *Cláusula quinta – Da contratação*

5.1.1. A Ata de Registro de Preços (Anexo IX) é parte integrante do Edital de Convocação, cujas condições deverão ser mantidas na sua integralidade.

economicidade à Administração com a celebração de contratação, consubstanciadas pela ausência de comprovação efetiva do significativo aumento da frota de veículos oficiais, implicando na inadequação da estimação do quantitativo de combustíveis pretendidos; não realização de pesquisa de mercado para obtenção da média dos preços praticados nos locais onde ocorrerão os abastecimentos; previsão de possível de credenciamento de apenas um estabelecimento em cada município onde se pretende abastecimentos, trazendo obstáculos à busca por melhores preços e negociação de valores com a credenciada; sistemática/critérios previstos para a escolha dos locais de abastecimentos que não garantem a efetiva escolha por preços mais vantajosos, podendo resultar na aquisição de combustíveis por valores acima da média praticada; inexistência de parâmetro limitador de preços para locais onde não há tabela da ANP; não comprovação da verificação, via sistema, de postos com menor preço no dia do abastecimento; inexistência de registros relativos à realização de negociação relativa aos preços dos combustíveis; falta de reprodução, na Ata de Registro de Preços, de disposições essenciais previstas no Estudo Técnico Preliminar/Termo de referência/edital da licitação; inexistência de elementos denotando a existência de obstáculos que tenham impossibilitado/dificultado/limitado a ação do Gestor responsável, no que se refere à correta condução dos atos relacionados à licitação e à formalização da Ata de Registro de Preços; o cometimento de grave infração; as condições pessoais do responsável que possui instrução em grau superior completo; a inexistência de circunstâncias agravantes e antecedentes desfavoráveis aos responsáveis; a proporcionalidade que deve existir entre a sanção a ser aplicada e o grau das condutas reprováveis praticadas, *proponho* em desfavor de *Luciano Cavalcante Jara*, Secretário Municipal de Administração do Município de Ladário – MS, **multa no valor equivalente à 150 (cento e cinquenta) UFERMS,** por infringência ao art. art. 3º, III, da lei n. 10520/2002, art. 3º, art. 15, § 7º, II e, art. 41, todos da lei n. 8666/1993.

São essas as razões que dão fundamento ao Voto feito a seguir.

DISPOSITIVO

4. VOTO

Diante dos fatos e fundamentos jurídicos apresentados, acolho o parecer do Representante do Ministério Público de Contas e sob o fundamento do art. 121, I, “a”, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, **VOTO:**

4.1. Para que declare a **IRREGULARIDADE** do processo licitatório – Pregão Eletrônico n. 3/2021 e da Ata de Registro de Preços n. 4/2021, em razão da infringência ao art. 3º, III, da lei n. 10520/2002, art. 3º, art. 15, § 7º, II, e art. 41, todos da lei n. 8666/1993;

4.2. Para que seja **APLICADA MULTA** ao Secretário Municipal de Administração do Município de Ladário – MS, *Luciano Cavalcanti Jara*, no valor equivalente **a 150 (cento e cinquenta) UFERMS**, nos termos do art. 43, art. 44, I e art. 45, I, ambos da

Lei Complementar n. 160/2012 e do art. 181, I, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018;

4.3. Para que se **RECOMENDE** ao Gestor responsável que em editais de processos licitatórios futuros, aprimore a descrição dos respectivos fundamentos legais que servirão de suporte ao desenvolvimento da licitação;

4.4. Para que se CONCEDA O PRAZO DE 45 (QUARENTA E CINCO) DIAS ÚTEIS, a partir da data do recebimento da correspondência de ciência, para o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC) e, comprovação do pagamento em prazo idêntico ao do recolhimento, nos termos previstos no art. 83, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c disposto no art. 185, § 1º, I e II, do Regimento Interno, sob pena de cobrança judicial.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade do processo licitatório e da ata de registro de preços, com aplicação de multa ao responsável e recomendação ao gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 19 de outubro de 2023.

Conselheiro-Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato convocatório n. 02/2023)

KBV