

São Caetano do Sul, 04 de fevereiro de 2021.

À Promotoria de Justiça de São Caetano do Sul

O **OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO CAETANO DO SUL - OSB SCS**, pessoa jurídica de direito privado, na forma de associação sem fins econômicos, por seu Presidente Dr. Marcos Pinto Nieto, endereço eletrônico [saocaetanodosul@osbrasil.org.br](mailto:saocaetanodosul@osbrasil.org.br), na qualidade de entidade representativa dos interesses da sociedade civil vem, respeitosamente, relatar os seguintes fatos que ensejam a atuação do Ministério Público:

### I - Da atuação e escopo do OSB-SCS

Antes de adentrar ao objeto do presente requerimento, importante lembrar Vossa Excelência que o OSB-SCS é uma Organização **Não-Governamental, sem fins lucrativos, totalmente apartidária**, cujo escopo é exercer o **Controle Social**, na **defesa dos direitos da Sociedade Civil**. Destaca-se que o OSB-SCS faz parte do Sistema OSB - Observatório Social do Brasil, que dissemina uma metodologia padronizada para o monitoramento das atividades governamentais e da gestão dos recursos públicos, fazendo-se presente em 150 Municípios, em 17 Estados brasileiros, contando com mais de 3.500 voluntários.<sup>1</sup>

Foi fundado em 2004, em Maringá/PR, por empresários e moradores da cidade para conter uma onda de desvios de recursos públicos que assolava o município, trazendo enormes prejuízos para a economia local, como fechamento de empresas, aumento da taxa de desemprego, diminuição na arrecadação de impostos e demais receitas, dentre outras consequências. Com a atuação dos cidadãos no monitoramento da gestão das contas públicas e das atividades administrativas, de forma totalmente desvinculada de qualquer órgão público e em parceria com o Ministério Público, o Município de Maringá foi recuperando os prejuízos causados pelos maus administradores e retomando a prosperidade econômica, na mesma medida em que agentes públicos eram responsabilizados pelos danos ao erário cometidos.

Com o sucesso no combate à corrupção local, passou a disseminar a metodologia da iniciativa a outros municípios, onde a Sociedade Civil, de forma organizada, identifica a necessidade de monitoramento da Administração Pública e passa a exercer o Controle Social, colaborando para uma maior lisura e probidade na gestão dos recursos públicos, como é o caso em São Caetano do Sul.

O **OSB-SCS** foi fundado em 2014, por cidadãos sul-caetanenses que, ao tomarem conhecimento da iniciativa, enxergaram, igualmente, a necessidade de monitorar a administração municipal para combater casos de corrupção e promover a cidadania e a participação social na gestão pública. Desde então, vem exercendo de forma imparcial, independente e transparente o Controle Social na gestão pública do Município, suas Autarquias e Fundações. De 2014 a 2018, **gerou uma economia** de, aproximadamente, R\$ **10.055.000,00 (dez milhões e cinquenta e cinco mil reais)** aos cofres municipais, que seriam despendidos de forma irregular pela Administração Municipal. No ano de 2019, a economia

<sup>1</sup> <http://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>

gerada foi de aproximadamente R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais) e, neste ano de 2020, já contribuiu para gerar uma economia de mais de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais). A prestação de todas as contas do OSB São Caetano do Sul encontra-se publicada em seu Portal oficial na internet.<sup>2</sup>

Dentre as atribuições do OSB São Caetano do Sul, definidas no artigo 2º de seu Estatuto Social (doc. 02), destacam-se as dos incisos VI e VII, transcritas a seguir:

*“ VI. **Contribuir, diretamente, para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos**, de acordo com o previsto no artigo 5º, incisos XIV e XXXIV; no artigo 37, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988; Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº 7.724/2012;*

*VII. Estimular a participação da sociedade civil organizada no processo de **avaliação da gestão dos recursos públicos, visando defender e reivindicar a austeridade necessária na sua aplicação**, dentro de princípios éticos com vistas à paz e à justiça social; ”*

Contudo, no exercício de tais disposições, é indispensável a harmonia entre o OSB São Caetano do Sul e a Promotoria de Justiça do Ministério Público local, vez que a este incumbe a defesa da ordem jurídica, do estado democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do caput do artigo 127, da Constituição Federal.

Ainda sobre as funções institucionais do Ministério Público, destaca-se, para o caso em comento, a descrita no inciso III do artigo 129 da Constituição Federal, senão vejamos:

*“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:  
(...)*

*III - **promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social**, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; ”*

Nesse mesmo íterim, dispõe a Lei 8.625/93, em seu art. 25, inciso IV, alíneas a e b:

*“Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:  
(...)*

*IV - **Promover o inquérito civil** e a ação civil pública, na forma da lei:*

*a) para a **proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético,***

<sup>2</sup> [https://saocaetanodosul.osbrasil.org.br/?page\\_id=466](https://saocaetanodosul.osbrasil.org.br/?page_id=466)

*histórico, turístico e paisagístico, e **a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;***

*b) **para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;**“.*

O artigo 27, por sua vez, ao delegar ao MP a função de defensor dos direitos constitucionais, assim dispõe nos incisos de seu parágrafo único:

*“Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:*

***I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas;***

*II - zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos;*

***III - dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I;***

O OSB-SCS, enquanto entidade representativa dos direitos da Sociedade Civil relativos Controle Social na Administração Pública, tem por escopo, dadas as disposições legais supracitadas, monitorar os atos praticados pela gestão municipal e noticiar o Ministério Público sobre qualquer irregularidade que possa ensejar sua atuação, provendo-lhe todas as informações das quais tenha acesso, mediante petição clara e fundamentada, visando **ÚNICA E EXCLUSIVAMENTE** o estrito cumprimento das normas e princípios de nosso ordenamento jurídico.

## **II - Dos fatos**

No exercício das atribuições supramencionadas, o OSB São Caetano do Sul tomou conhecimento da abertura do certame licitatório na modalidade Pregão Presencial de nº 01/2021 (doc. 03), da Câmara Municipal de São Caetano do Sul, cujo Processo Administrativo tramita sob o nº 0036/2021 e cujo objeto trata-se de:

**“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL AUTOMOTIVO (GASOLINA COMUM), DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO E NORMAS VIGENTES DA ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCUMBUSTÍVEIS E DEMAIS ÓRGÃOS REGULADORES, PARA ATENDIMENTO DA FROTA OFICIAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL, CONFORME ESPECIFICAÇÕES**

**CONSTANTES NO ANEXO I (TERMO DE REFERÊNCIA) E DEMAIS ANEXOS DO PRESENTE INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.”**

Considerando a relevância do tema, o corpo jurídico do OSB São Caetano do Sul passou a analisar a regularidade do instrumento convocatório e seu respectivo procedimento, identificando alguns pontos do edital que mereciam reforma, dos quais se destacaram:

- a) Item 4.1 - A adoção pelo critério de julgamento de MENOR PREÇO GLOBAL;
- b) Item 7.3 - Qualificação Econômico-Financeira exigindo unicamente a Certidão Negativa de Falência ou Recuperação Judicial;
- c) Anexo I - Termo de Referência - Definição imprecisa dos quantitativos de fornecimento;
- d) Ausência de demonstrativo de orçamento estimado, como planilhas de custos, acompanhando o edital;
- e) Vigência contratual incompatível com a natureza do objeto;
- f) Aquisição exclusivamente de gasolina comum, considerando que a maioria dos veículos da frota possuem motorização bicompostível (Flex);
- g) Controle manual de autorizações de abastecimento e relatórios de pagamento.

Considerando os pontos acima elencados, o OSB-SCS protocolou presencialmente pedido de impugnação junto ao Setor de Licitações da Edilidade, direcionado ao Pregoeiro Oficial, na data de 22/01/2021, onde apontou, *suma*, as irregularidades constantes nas alíneas *a*, *b* e *c* dentre as supracitadas (doc. 04). A referida impugnação, embora protocolizada em tempo hábil, foi julgada improcedente na data de abertura do certame, momentos antes de se iniciar a sessão pública.

A ciência da decisão ocorreu no dia 27/01/2021, alguns minutos antes do início da sessão de abertura do certame, de forma presencial, pela comunicação ao representante e coordenador do OSB-SCS, que compareceu na condição de ouvinte para acompanhar a sessão. Não foi fornecida pelo órgão cópia da decisão que julgou a impugnação improcedente, tampouco foi publicada no Portal de Licitações da Edilidade na internet, onde são mantidas as informações atinentes ao procedimento licitatório em tela. Uma vez julgada improcedente, o pregoeiro declarou aberta a sessão do pregão, havendo apenas uma empresa participante, a Leandrini Auto Posto Ltda., com proposta no valor de R\$ 225.120,00 (duzentos e vinte e cinco mil cento e vinte reais).

Após breve negociação com a empresa, restando prejudicada a fase de lances em virtude da ausência de concorrentes, o pregoeiro declarou vencedora a única participante do certame, pelo valor total de R\$ 223.200,00 (duzentos e vinte e três mil e duzentos reais), com redução de R\$ 1.920 (mil novecentos e vinte reais) sobre o valor de proposta, representando o valor unitário de R\$ 4,65/litro, conforme Ata da Sessão anexa (doc. 05).

Pelo não saneamento das irregularidades suprarreferidas, não restou opção senão noticiar o Ministério Público, por meio desta d. Promotoria de Justiça, para que,

entendendo ser cabível, promova a instauração de Inquérito Civil para apuração dos fatos, pelos motivos a seguir expostos.

## II.1 - Do critério de julgamento adotado

No que tange ao critério de julgamento eleito pela Edilidade, este foi estabelecido pela cláusula 4.1. do edital, qual seja, menor preço global:

*“4.1. O critério de julgamento adotado será o de **MENOR PREÇO GLOBAL.**”*

O critério adotado considerou o menor valor do montante total da contratação, sem considerar o valor unitário do litro do combustível. Significa que a vencedora apresentou o menor valor para o montante **estimado de 48.000 (quarenta e oito mil) litros anuais** previstos no contrato. Entretanto, o item 7 do Termo de Referência desobriga a Câmara Municipal a utilizar os serviços nos quantitativos estimados, efetuando-se o pagamento apenas do combustível que for efetivamente utilizado, até o limite anual supramencionado:

*“7. A Câmara Municipal de São Caetano do Sul não fica obrigada a adquirir os combustíveis na totalidade do valor e das quantidades estimadas para a contratação, realizando o pagamento de acordo com o fornecimento efetivamente prestado. “*

O montante total estimado foi provisionado em R\$ 225.552,00 (duzentos e vinte e cinco mil quinhentos e cinquenta e dois reais) e é calculado da seguinte maneira, conforme as informações constantes do item 3 do Termo de Referência: estimam-se 25 (vinte e cinco) veículos na frota oficial da Câmara Municipal de São Caetano do Sul. Cada um destes possui uma cota mensal de abastecimento de 160 (cento e sessenta) litros, **com exceção dos veículos da Presidência e da Secretaria da Câmara (item 3.2 do Termo de Referência).** Multiplicando a quantidade de veículos pela quantidade de litros da cota mensal, temos um total mensal “máximo” de 4.000 (quatro mil) litros de consumo da frota, o que totalizaria, anualmente, 48.000 (quarenta e oito mil) litros. Embora o valor unitário por litro utilizado como referência não tenha sido mencionado no edital, dividindo o limite de litros por ano pelo valor estimado da contratação temos que o valor de referência unitário utilizado foi de R\$ 4,699/litro.

Se o fator de redução mínimo previsto por lance é de R\$ 100,00 (cem reais) de desconto no valor global do contrato, conforme critério de julgamento estipulado, significa que, a cada lance de valor mínimo, obtém-se menos de R\$ 0,01 (um centavo) de economia no valor do litro unitário. Entretanto, caso o critério de julgamento fosse o **valor unitário do litro de combustível**, ao invés do valor estimado global, a Administração não poderia estabelecer limite mínimo de lance menor do que R\$ 0,01 (um centavo). Em suma, o mínimo de economia a se obter em lances por preços unitários seria mais vantajoso para a Administração Pública do que o fator de redução estabelecido no presente edital, que considera o valor global.

Portanto, não há qualquer sentido em se utilizar como critério de julgamento o menor preço global do contrato. Inclusive, no próprio instrumento, a Administração consigna que poderá ou não utilizar o total estimado para a contratação. Faria total sentido, nesse caso, que o edital se utilizasse do menor preço unitário para balizar a contratação, podendo obter maior economia na negociação do litro de combustível, uma vez que nem a própria Edilidade é capaz de quantificar com exatidão a quantidade a ser consumida, podendo variar conforme a demanda.

A título de exemplo, as negociações entre o pregoeiro da Edilidade e a única licitante presente no certame resultaram numa economia global de R\$ 1.920 (mil novecentos e vinte reais) sobre o valor de proposta, representando o valor unitário de R\$ 4,65/litro. Supondo a existência de mais de um licitante concorrente, seria mais dificultoso chegar à tal economia pelo desconto no valor global da contratação, lance por lance, do que utilizando-se do critério de menor preço unitário: bastariam apenas quatro lances de valor mínimo de R\$ 0,01/litro, corroborando o entendimento de que haveria maior economia caso o critério de julgamento fosse diverso do adotado.

A eleição do referido critério afronta, portanto, o princípio da seleção da proposta mais vantajosa, estabelecido no art. 3º da Lei 8.666/93, bem como o da competitividade do certame, além do disposto no art. 23, § 1º do mesmo diploma legal, que impõe o parcelamento do objeto das licitações em quantas parcelas forem viáveis, do ponto de vista técnico e econômico, senão vejamos:

*“§ 1o As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”*

Não obstante a afronta ao dispositivo legal mencionado, contraria também a orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, que assim dispõe na Súmula nº 247:

**“SÚMULA Nº 247**

*É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”*

O próprio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP orienta no mesmo sentido, inclusive no que diz respeito especificamente à contratação de empresas para

fornecimento de combustível, conforme se extrai dos autos dos processos nº TC-015196/026/09 e TC-010809/026/08:

**“(…) Acresce que a divisão de compras é a regra geral ditada prevista no artigo 23 da n. 8.666/93, exatamente com o escopo de garantir o “melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala”, como também proclamado pela súmula n. 247 do E. Tribunal de Contas da União.**

**A adoção do critério de menor preço global afasta da disputa empresas que não operem com determinada espécie de combustível, restringindo a competitividade da disputa. Também poderá conduzir à adjudicação do objeto por preço superior ao possível para outra espécie, com afronta ao princípio da competitividade do certame.**” (TC-015196/026/09) (grifo nosso)

**“(…) Refiro-me ao critério de julgamento pelo menor preço global, indicado pelo item 08 do edital (fl. 141). De fato, como recordado por SDG, o E. Plenário deste Tribunal, em sessão de 17 de junho passado, aprovou voto que proferi para julgar parcialmente procedente representação formulada em face de edital da Prefeitura de Campinas (TC-018533/026/09), determinando a adoção do menor preço por item ou a segregação daquele objeto “em tantas licitações quantas forem necessárias para melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade”.**” (TC-010809/026/08)

Tanto se mostrou ineficaz o critério adotado que a Edilidade obteve sequer condições vantajosas no preço, com prejuízo da economia de escala. Em consulta ao Portal “Preço dos Combustíveis” (<https://precodoscombustiveis.com.br/pt-br/>), base de dados que retrata os preços mínimos, médios e máximos dos combustíveis em cada Estado e Município da Federação, apurou-se que a média de preços do litro da gasolina comum para o consumidor final em São Caetano do Sul é de R\$ 4,554, com variação entre R\$ 4,179 e R\$ 4,799<sup>3</sup>. No Estado de São Paulo, a média apontada pelo Portal é de R\$ 4,665, com variação entre R\$ 4,195 e R\$ 5,105<sup>4</sup>, ou seja, a Edilidade pautou-se no argumento de que, contratando pelo valor global, seria possível obter uma maior economia e preços fixos durante toda a execução contratual, entretanto, o que se verificou, além da falta de concorrência no certame, foi a contratação por preço mercado para consumidor final, mesmo com altos quantitativos, que poderiam dar poder de barganha ao Órgão Público nas negociações do Pregão.

Considerando as imposições legais e as exaustivas orientações jurisprudenciais acerca do tema, e, ainda, a ausência de justificativa para adoção do critério de menor preço global, se faz necessária a readequação do instrumento convocatório no sentido de que se adote o critério de menor preço unitário, ou outro que possa melhor viabilizar economicamente a contratação.

<sup>3</sup> <https://precodoscombustiveis.com.br/pt-br/city/brasil/sao-paulo/sao-caetano-do-sul/3813> - Acesso em 04/02/2021

<sup>4</sup> <https://precodoscombustiveis.com.br/pt-br/city/brasil/sao-paulo/sao-paulo/3830> - Acesso em 04/02/2021

## II.II – Dos documentos necessários à habilitação econômico-financeira

A cláusula 7.3 do edital trata dos documentos necessários à qualificação econômico-financeira. Entretanto, apenas um único documento é exigido, conforme segue:

### **“7.3 QUALIFICAÇÃO ECÔNOMICA-FINANCEIRA**

*7.3.1 Certidão negativa de falência ou recuperação judicial, expedida pelo distribuidor da sede da licitante, com prazo de expedição inferior a 180 (cento e oitenta) dias da data deste pregão, ressalvado o disposto no item 13.3.2., deste Edital, parte geral.”*

Observa-se que a Editalidade exige, no que diz respeito à habilitação econômico-financeira, que as licitantes apresentem unicamente a certidão negativa de falência ou recuperação judicial, desconsiderando os demais documentos elencados no art. 31 da Lei nº 8.666/93 aptos a comprovar a saúde financeira das empresas, especialmente seu balanço patrimonial, senão vejamos:

*“Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:*

**I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;**

*II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;*

*III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.”*

Tanto o balanço patrimonial quanto a certidão negativa de falência ou recuperação judicial são essenciais para uma efetiva comprovação da qualificação das licitantes. A Lei nº 8.666/93 prevê, em seu art. 32, § 1º, que só poderá ser dispensada, no todo ou em parte, se o certame for realizado nas modalidades Convite, Leilão, Concurso ou em casos de fornecimento de bens para pronta entrega, não se aplicando à modalidade eleita para o caso em comento.

Nesse contexto, mostra-se essencial e preventiva a apresentação do balanço patrimonial das licitantes, comprovando-se, assim, a capacidade econômica da vencedora para a execução do objeto da contratação, assegurando ao ente público a realização da prestação de serviços e, conseqüentemente, a eficácia na execução do contrato.

### II.III – Da definição imprecisa de quantitativos

Outra irregularidade identificada no edital, diz respeito à ausência de definição precisa dos quantitativos. Denota-se que o instrumento convocatório prevê não um quantitativo exato da necessidade do serviço, mas tão-somente um limite contratual.

Configurada, portanto, afronta ao art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

*“Art. 7o As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:*

*(...)*

*§ 4o É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.” (grifo nosso)*

O § 4º do art. 7º, da Lei de Licitações, tem o condão de evitar que o agente público deixe de atender às reais necessidades da Administração pela quantificação imprecisa do objeto. Este deve estar nas exatas medidas da demanda que motivou a contratação, não sendo permitido que se dimensione o objeto por mero acaso, condição aleatória ou mera arbitrariedade do agente.

Primeiro porque, sem quantificar o objeto de forma precisa, compromete-se o planejamento da contratação, obrigação legal inerente às contratações realizadas pelo agente público. Segundo, para que se possa estimar o valor a ser despendido, é necessário quantificar com exatidão a demanda de determinado bem ou serviço, demonstrando probidade na gestão dos recursos. Terceiro, porque o agente público tem a limitação legal de acréscimos quantitativos do objeto, consoante art. 65, da Lei nº 8.666/93, de forma que o equívoco nos quantitativos pode cominar no não atendimento às reais necessidades da Administração ou, de forma ainda mais crítica, facilitar desvios e oneração injustificada dos cofres públicos.

A Edilidade sequer prestou-se a indicar quantos e quais são os veículos que efetivamente utilizarão o combustível adquirido, nem no edital, nem na minuta contratual, tampouco em planilhas ou documentos anexos!

Há ainda que se considerar a cláusula 3.2 do Anexo I – Termo de Referência, que estipula o limite de *“160 litros/mês/veículo, exceto para os veículos lotados na Presidência e na Secretaria da Câmara”*. A referida disposição prejudica ainda mais a definição precisa dos quantitativos que a Edilidade pretende adquirir no certame. Observa-se que a estimativa da qual tratam os itens 3.3 e 3.4 engloba, no cálculo, **todos os veículos pertencentes à frota da Câmara**. Ora, como seria possível quantificar com precisão o montante de combustível a ser utilizado, uma vez que existem veículos que não possuem limites de abastecimento? Outra

questão que merece atenção: os veículos que não possuem limite para abastecimento poderão, deliberadamente, onerar o presente contrato?

Em paralelo, o OSB São Caetano do Sul enviou ofícios a cada um dos dezenove Vereadores, recomendando a renúncia ao benefício (doc. 06). Até o presente momento, três deles, o Vereador Fábio Soares, a Vereadora Thai Spinello e o Vereador César Oliva, responderam aos ofícios (doc. 07). Os dois últimos manifestaram, comprovadamente, a renúncia ao benefício do carro oficial e, conseqüentemente, também ao benefício do combustível, de forma que já seriam excluídos do contrato o total de 3.840 (três mil oitocentos e quarenta) litros de combustível, totalizando, no valor unitário contratado pela Câmara (R\$ 4,65), uma redução de R\$ 17.856,00 (dezesete mil oitocentos e cinquenta e seis reais).

Desse modo, entende-se apropriada a correção do instrumento convocatório, para que possibilite a definição precisa dos quantitativos a serem adquiridos do certame. Caso não seja possível quantificar com exatidão, considerando que o objeto pode demandar montantes variáveis e indeterminados, deve a Edilidade optar pelo Sistema de Registro de Preços, nos moldes do art. 15 da Lei 8.666/93.

#### **II.IV – Da ausência de demonstrativos de orçamento estimado**

O instrumento convocatório em comento deixou também de incluir, dentre os anexos que o acompanham, o orçamento estimado, na forma como exige o art. 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, senão vejamos:

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

*(...)*

*§ 2o Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:*

*I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;*

***II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;** (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (...))” (grifo nosso)*

A Edilidade utilizou como referência no presente certame, para estimar os custos, o valor unitário de R\$ 4,69/litro. Entretanto, como já demonstrado no tópico anterior, o valor médio do combustível para a cidade de São Caetano, segundo a base de dados da internet “Preço dos Combustíveis”, é de R\$ 4,664/litro (data de referência: 02/02/21). Levando-se em

conta que o site considera os preços reais praticados pelos postos de combustível, em tese, este e o valor de referência utilizado no certame não deveriam ser tão díspares.

Exatamente por esse motivo que se faz necessária a anexação do demonstrativo de orçamento estimado ao instrumento convocatório. É dever do órgão licitante demonstrar em quantos e quais fornecedores a cotação de preços da fase interna da licitação em epígrafe foi realizada e quais preços foram considerados, pois de suma importância que os preços das cotações realizadas revelem os valores reais de mercado, sob risco do prejuízo da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. A título de exemplo, se a cotação realizada pela Câmara revelasse preço similar ao demonstrado na base de dados na internet, provavelmente o preço contratado não seria igual ao preço médio, mas mais barato, devendo o Pregoeiro negociar a partir do preço levantado na estimativa. Entretanto, não se pode concluir com exatidão se a pesquisa de preços foi feita com rigor, uma vez ausentes os demonstrativos.

#### II.V – Da vigência contratual incompatível com a natureza do objeto

No que diz respeito ao contrato, sua vigência está prevista na cláusula 22.1 do instrumento convocatório, tendo seu prazo ajustado para 12 (doze) meses.

Mostra-se inapropriado o prazo de vigência do termo contratual do ponto de vista técnico, uma vez que o fornecimento de combustíveis não possui caráter de serviço contínuo, mas de fornecimento de material de consumo, com entrega parcelada. Isso porque o objeto da contratação não é o serviço de abastecimento, mas o combustível (portanto, o material de consumo), de forma que a infraestrutura, equipamentos e mão-de-obra para abastecimento possuem caráter meramente acessório, são apenas os meios para que haja a transferência de propriedade do bem de consumo adquirido pela Administração. Nesse diapasão, Tribunais de Contas já se pronunciaram a respeito do tema, como, por exemplo, o Tribunal de Contas de Mato Grosso:

*“Em conclusão à indagação do consulente, ficou assentado na Resolução de Consulta 25/2009 que o fornecimento de combustíveis não pode ser considerado como serviço contínuo (por ser aquisição de material de consumo), e somente a contratação do gerenciamento eletrônico desses mesmos combustíveis é que caracterizaria serviço contínuo passível de prorrogação até o limite legal de 60 meses.*

(...)

***b) o fornecimento de combustível é material de consumo e não prestação de serviços, por isso não se amolda à hipótese de prorrogação prevista no art. 57, II, da Lei 8.666/93” (TCMT, CONSULTA N. 13.038-9/2012, REL. CONSELHEIRO VALTER ALBANO, 27.07.2012)***

No mesmo contexto, o Tribunal de Contas da União:

**“9.7. ALERTAR (...) QUE: (...) NÃO PERMITA A PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS PARA AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL, QUE É MATERIAL DE CONSUMO, NÃO PODENDO SER CARACTERIZADO O SEU FORNECIMENTO COMO SERVIÇO DE EXECUÇÃO CONTINUADA, ESTANDO FORA DA HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA DO INCISO II DO ART. 57 DA LEI N. 8.666/1993;” (TCU, ACÓRDÃO N. 1.920/2011, 1ª CÂMARA, REL. UBIATAN AGUIAR, J. EM 29.03.2011)**

Dessa forma, não sendo um serviço a ser prestado de forma continuada ou ininterrupta, sua duração deverá ser adstrita à vigência de seus respectivos créditos orçamentários, nos moldes do art. 57, caput, da Lei nº 8.666/93:

**“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:**

(...)

*II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; “*

É mister, portanto, a obrigatoriedade de adequação do instrumento convocatório para que, considerando a natureza de bem de consumo do objeto licitado, prejudicada assim a opção pela vigência contratual pelo período de 12 (doze) meses, permitida apenas para serviços de caráter continuado.

## **II.VI – Da aquisição exclusivamente de gasolina comum**

O objeto a ser contratado pela Edilidade, segundo definição do instrumento convocatório, é a “contratação de empresa especializada para fornecimento de combustível automotivo (GASOLINA COMUM), de acordo com a legislação e normas vigentes da ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e demais órgãos reguladores, para atendimento da frota oficial da Câmara Municipal de São Caetano do Sul.”

A frota da Câmara Municipal de São Caetano do Sul é composta, segundo o próprio edital, de 25 (vinte e cinco) veículos. Os modelos utilizados são GM/CHEVROLET CORSA SEDAN PREMIUM 1.4 ECONOFLEX 2010/2011 e GM/CHEVROLET ASTRA SEDAN 2.0 2007/2008. Ambos os modelos possuem motorização bicomcombustível, ou seja, podem ser abastecidos com etanol ou gasolina comum.

O preço médio do etanol, mais barato, porém de menor rendimento, segundo a mesma base de dados citada no tópico II.I, é de R\$ 3,301/litro para o Município de São Caetano do Sul (variando entre R\$ 3,100 e R\$ 3,443) e, para o Estado de São Paulo, a média é de R\$ 3,174/litro, com variação entre R\$ 2,879 e R\$ 3,477.

É, portanto, um tipo de combustível que, em que pese seu rendimento menor, é mais barato, menos poluente e pode servir como boa alternativa quando muito alto o preço da gasolina ou desfavoráveis as condições desta para consumo.

Inclusive, pode-se encontrar diversos portais na Internet que possibilitam o cálculo aproximado para apurar qual o combustível que possui a melhor relação custo-benefício.<sup>5</sup>

Ora, se a Edilidade, ao invés de contratar ilicitamente por preço fixo e por 12 meses o fornecimento apenas da gasolina comum, houvesse contratado o fornecimento de ambos os combustíveis, mediante preço unitário, poderia se valer da alternativa entre ambos para gerar economia, abastecendo os veículos de sua frota sempre com o tipo de combustível mais vantajoso de acordo com os preços de cada um e de levando em conta o consumo de combustível de cada carro.

Não existe obrigatoriedade legal para que a Edilidade contrate o fornecimento de ambos, de forma expressa. Entretanto, o que se espera da Administração Pública é que sejam seguidos os princípios aos quais está adstrita, de tal sorte que contratar o fornecimento de ambos poderia gerar economia na gestão dos recursos, mostrando-se uma contratação eficiente e eficaz, devendo ser considerada, quando da adequação dos termos do edital, que seja incluído o etanol no objeto do presente certame.

## **II.VII – Do controle manual de abastecimento e gestão do contrato**

O Termo de Referência anexo ao presente edital prevê que a gestão e controle do consumo de combustível da Câmara Municipal será feita de forma manual, através do Setor de Apoio Operacional – SAOP. Para efetuar o abastecimento de determinado veículo, o SAOP emitirá uma “Autorização de Abastecimento de Combustível”, contendo os dados do veículo e condutor, para ser apresentada à contratada no momento do abastecimento.

Além disso, o Setor de Apoio Operacional também exercerá, nos termos do item 14 do Termo de Referência, a fiscalização da qualidade do produto fornecido o fornecimento do cadastro atualizado dos veículos à contratada, conforme item 16, e emitir relatórios que discriminem toda a movimentação do fornecimento, identificando as características dos veículos e condutores, datas e horários dos abastecimentos e quantidade em litros do que foi fornecido, conforme item 20. Tudo isso de forma manual e burocrática, às expensas de tempo e mão-de-obra.

Os avanços tecnológicos trouxeram soluções informatizadas e práticas, como o gerenciamento de abastecimento de frotas mediante cartões de abastecimento, com sistemas próprios de gestão, que uma vez implementados, economizam tempo e evitam abusos e desperdícios, além de oferecer facilidades para a fiscalização do contrato, emissão de relatórios e até mesmo aumentando a transparência.

---

<sup>5</sup> <https://complemento.veja.abril.com.br/economia/calculadora-combustivel/> - Acesso em 04/02/2021

Entretanto, tais soluções não estão contempladas no instrumento convocatório em questão, o que prejudica ou, no mínimo, dificulta demasiadamente a lisura da execução contratual e sua gestão. Os servidores perdem tempo para lançar tantas informações em planilhas, emitir relatórios, fazer a checagem dos comprovantes de abastecimento e das autorizações veículo por veículo, o que não aconteceria caso houvesse sido adotado um sistema para gerenciamento.

Ademais, o item 14 do Termo de Referência prevê que o controle de qualidade do combustível também é de responsabilidade do Setor de Apoio Operacional. Em que pese a importância da realização de tal controle, qual o conhecimento técnico dos servidores e a infraestrutura que a Câmara disponibilizaria para que houvesse tal possibilidade? E essa fiscalização seria realizada de forma preventiva, ou só seria possível apurar a qualidade do combustível fornecido caso houvesse danos ou panes nos veículos da frota?

Outra questão que deve ser considerada é a prevista no item 18, impondo à contratada a responsabilidade de checagem dos dados constantes da “Autorização de Abastecimento de Combustível”. Não parece razoável exigir da empresa contratada que, de forma burocrática, realize toda a checagem dos dados para verificar se, de fato, o veículo pode ou não ser abastecido, uma vez que tal escopo deveria ser da Câmara Municipal e seus servidores. E mais, se podem ocorrer erros na gestão pelo controle realizado internamente pela Edilidade e seus servidores, a possibilidade de haver qualquer erro é maior se realizado por funcionários da contratada, que nenhum vínculo possuem com a Administração e, portanto, ao menos em tese, poderiam facilitar abusos e desvios no fornecimento do objeto.

Considerando que a implementação de sistema informatizado de gestão de frotas poderia garantir uma maior lisura no fornecimento do objeto, facilitar a fiscalização e fomentar a transparência no contrato em questão, entende-se também pela necessidade de tal serviço, em uma tentativa de inibir que ocorra qualquer desvio de finalidade em sua execução.

### III - Do Requerimento

**Ante os fatos e argumentos expostos, requer-se o acolhimento das presentes alegações, com intuito de que esta Douta Promotoria providencie a instauração de Inquérito Civil para sua devida apuração. Requer, ainda, com o escopo de prestar auxílio à instrução do procedimento, o recebimento dos documentos em anexos.**

Na expectativa, manifestamos protestos de elevada estima e distinta consideração.

---

Observatório Social de São Caetano do Sul  
Marcos Pinto Nieto