

Impugnação - 25881 - CÂMARA MUNICIPAL DE IPIRANGA DO NORTE - MT

"Gabriela Casciano Correa da Costa Nóbrega"

23 de janeiro de 2025 às 15:19

<gabriela.costa@primebeneficios.com.br>

Para: licitacao@ipirangadonorte.mt.leg.br

Cc: "Emanuelle Frasson" <emanuelle.frasson@primebeneficios.com.br>, "Vinicius Lopes de Melo"

<vinicius.melo@primebeneficios.com.br>, "Noely Fernanda Rodrigues"

<noely.rodrigues@primebeneficios.com.br>, "Caio Oliveira Silva" <caio.silva@primebeneficios.com.br>

Prezados(as), boa tarde!

Cumprimento Vossas Senhorias em nome da empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial.

Envio petição de **Impugnação ao Edital de Dispensa de Licitação nº 001/2025**, nos termos edital.

Estendo meus votos de consideração para com toda a equipe de licitação.

Peço, encarecidamente, a confirmação do presente e-mail para fins de segurança e controle.

Cordialmente,

Gabriela Costa
Jurídico

☎ (19) 3518-7000

📍 Rua Açú, 47 - Alphaville Empresarial - Campinas/SP

PRIME
BENEFÍCIOS EM CARTÕES
SOU **prime.**

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA CÂMARA MUNICIPAL DE
IPIRANGA DO NORTE - ESTADO DO MATO GROSSO**

IMPUGNAÇÃO - com fulcro no artigo 164 da Lei n.º 14.133/2021

**AVISO DE CONTRATAÇÃO DIRETA
DISPENSA DE LICITAÇÃO N.º 001/2025
PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 001/2025**

PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.,
inscrita no CNPJ n.º 05.340.639/0001-30, com sede na Rua Calçada Canopo, n.º 11 - 2º
Andar - Sala 03 - Centro de Apoio II - Alphaville - Santana de Parnaíba/SP - CEP: 06541-
078, e-mails: juridico@primebeneficios.com.br e gabriela.costa@primebeneficios.com.br,
por intermédio de sua procuradora subscrita *in fine*, vem, respeitosamente, **IMPUGNAR**
o instrumento convocatório, consoante motivos a seguir determinados:

www.primebeneficios.com.br

Rua Calçada Canopo, 11 | Sala 03 - Andar 2 - Centro de Apoio II
Alphaville - Santana de Parnaíba-SP | CEP: 06541-078

(11) 4154-2398

I - DOS FATOS E DAS RAZÕES

Está prevista para o dia 28/01/2025, das 08h00 às 14h00, a fase de abertura de lances, para o seguinte objeto:

Contratação de empresa especializada para serviços de gerenciamento informatizado para fornecimento de combustíveis, através de redes de estabelecimentos credenciados pela contratada, com tecnologia de cartão magnético, pago através de taxa de administração, valor estimado do combustível baseado no preço médio do combustível divulgado pela Agência Nacional de Petróleo – ANP – CUIABÁ, para atendimento à frota pertencente a Câmara Municipal de Ipiranga do Norte/MT, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Aviso de Contratação Direta e seus anexos.

Em detida análise ao edital constatou-se **ilegalidades** que afrontam o Comando Constitucional que determina a realização de procedimento licitatório, estando em desacordo com o que determina a legislação sobre o tema, contendo cláusulas exorbitantes que não condizem com os princípios administrativos presentes na Constituição Federal.

II - DO PREÇO DO COMBUSTÍVEL VINCULADO À MÉDIA ANP

O edital, em seu item 3.5, estabelece que o preço dos combustíveis a ser pago pela Administração será obtido a partir do desconto ofertado sobre o valor médio do período adquirido divulgado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), aplicável ao município de Cuiabá.

3.5. O preço do combustível da rede credenciada não poderá ser superior ao preço médio publicado no sistema de levantamento de preços da ANP-Cuiabá-MT, para o período adquirido.

Inicialmente, cumpre destacar que a ANP não atua como órgão regulador de preços de combustíveis, mas apenas realiza levantamentos informativos baseados em amostragens sobre os preços praticados no mercado.

Esses levantamentos, vale ressaltar, possuem caráter estatístico e refletem apenas a média de preços coletados em postos selecionados de forma aleatória, podendo abarcar, em determinados casos, um único estabelecimento em uma localidade. Não configuram tabelamento, nem fixam preços máximos ou mínimos obrigatórios para o mercado, como esclarece a própria Nota Técnica SDR/ANP n.º 068/2018, que reforça a inexistência de qualquer interferência regulatória nos valores praticados, vigorando o regime de liberdade de preços no setor.

Diante disso, a utilização da tabela de preços da ANP como parâmetro vinculativo no contrato apresenta-se indevida. Não há respaldo legal que ampare tal imposição, que fere a liberdade de preços garantida aos estabelecimentos comerciais e introduz uma obrigação ilegítima à Contratada.

A exigência de comercialização de combustíveis com base no preço médio da ANP impõe, de forma indevida, uma obrigação de cumprimento dependente da adesão voluntária de terceiros – os postos credenciados. Essa condição afronta a Súmula nº 15 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que veda a exigência de compromisso de terceiros alheios à disputa em procedimentos licitatórios.

Ademais, a vinculação ao preço médio da ANP desconsidera as nuances do mercado de combustíveis, que é caracterizado por sua volatilidade e variações regionais significativas.

Não há como assegurar que os postos credenciados aderirão voluntariamente à prática de preços vinculados à média da ANP, especialmente considerando que tal parâmetro não reflete a realidade operacional de grande parte dos

estabelecimentos. Ao impor tal vinculação, o edital incorre em violação ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro, prejudicando gravemente a equação contratual.

A manutenção dessa exigência transfere à gerenciadora de frota o ônus de suportar eventuais diferenças entre o preço praticado pelos postos e a média ANP, configurando uma obrigação desproporcional. O impacto dessa prática sobre o equilíbrio econômico-financeiro do contrato é inegável, uma vez que as diferenças de preço podem atingir proporções que inviabilizem a continuidade da prestação dos serviços contratados, gerando desequilíbrio contratual flagrante.

Além disso, a utilização da média da ANP como limitador encontra entraves operacionais que inviabilizam a execução plena e eficiente do contrato. Muitos postos credenciados não aceitam operar com base na referida tabela, o que resulta na redução significativa do universo de fornecedores disponíveis. Essa limitação restringe o universo de fornecedores, aumenta custos operacionais e reduz a eficiência dos serviços, contrariando os princípios de economicidade, vantajosidade e eficiência que regem os contratos administrativos.

Por outro lado, o ordenamento jurídico não confere legitimidade ao uso da tabela da ANP como parâmetro contratual. A Lei de Licitações e Contratos Administrativos não contempla tal previsão, sendo que os princípios gerais de direito repudiam condutas que possam acarretar o desequilíbrio da relação contratual ou onerar de forma desproporcional uma das partes envolvidas.

Diante de todas essas razões, torna-se evidente que a manutenção da exigência de vinculação ao preço médio da ANP não apenas compromete a viabilidade do contrato, como também afronta princípios fundamentais da Administração Pública, tais como a eficiência, a moralidade, a vantajosidade e a sustentabilidade da contratação.

Como alternativa mais segura, eficiente e juridicamente adequada, sugere-se que o edital permita que os preços sejam limitados ao valor praticado no momento do abastecimento (preço de bomba). Caso se opte por manter o uso da tabela da ANP, que seja adotado o preço máximo como limitador, garantindo maior flexibilidade e mitigando os riscos de inadimplemento e prejuízos financeiros para a contratada.

A manutenção da exigência prevista no item 3.5 inviabiliza a execução plena e eficaz do contrato, transfere ônus excessivo às gerenciadoras de frota e desrespeita princípios fundamentais da Administração Pública. Por tais razões, requer-se a modificação dos dispositivos impugnados, garantindo a regularidade do certame e a segurança jurídica das partes.

III - DA TAXA NEGATIVA

Em detida análise ao Edital, constatou-se **ilegalidade** que afronta o Comando Constitucional que determinou a realização de procedimento licitatório, a qual macula de forma cabal os Princípios norteadores da licitação, pois restringem a participação de potenciais licitantes, frustrando os princípios da isonomia e seleção da proposta mais vantajosa:

1.6. Será desclassificada a proposta com administração inferior a 0% (zero por cento).

4.3. Para o item, será considerado o menor valor da taxa de administração, ofertado na proposta de preços. Será desclassificada a proposta com administração inferior a 0% (zero por cento).

Em análise do citado aos esclarecimentos, a Contratante não aceita a possibilidade de admissão de lances com taxas negativas, **mesmo adotando como critério de julgamento o MENOR PREÇO.**

Entende-se que, ao determinar o critério de julgamento como “MENOR PREÇO”, está incluindo a taxa negativa/zero. Porém, há quem diga sobre a impossibilidade de se ofertar taxa negativa, pelo fato de configurar um desconto para a Contratante.

Adiantando a questão, a impossibilidade de aceitar taxa negativa, torna-se totalmente ilegal, deve-se entender todo o processo de quarteirização, é mister alhear que existem serviços no mercado em que a remuneração do prestador é feita por meio de taxa de administração, cobrada sobre o valor do serviço intermediado.

Este é o modo que atuam as administradoras de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível. Nesses casos, a empresa cobra uma taxa ou comissão sobre o valor total das operações intermediadas.

Os exemplos citados são considerados serviços comuns, logo são licitados na modalidade pregão, a qual permite a redução dos preços na fase de lances.

Ocorre que, em certas circunstâncias, as taxas de administração propostas podem ter valor nulo ou, até mesmo, negativo. Poderia o pregoeiro aceitar uma oferta de taxa de administração nula ou negativa?

A resposta à indagação é positiva. A proposta da administradora poderia ser aceita em razão da forma como esse serviço é executado. Isso porque, a renda dos particulares prestadores de tal serviço decorre de três principais fontes: da contratante, de aplicações financeiras e dos estabelecimentos credenciados. Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, expresso na decisão 38/1996 - plenário.

Deixe-se assente que, no que é pertinente às licitações destinadas ao **gerenciamento do fornecimento de combustíveis**, a admissão de ofertas de taxas

negativas ou de valor zero, por parte da Administração Pública, não implica em violação, por não estar caracterizado, a priori, que essas propostas sejam inexecutáveis, devendo ser averiguada a compatibilidade da taxa oferecida em cada caso concreto, a partir de critérios objetivos previamente fixados no edital;

O voto do relator teve por motivo o seguinte raciocínio:

7. Isso porque, conforme foi apurado na inspeção em apreço, a remuneração das empresas desse ramo não se restringe à taxa de administração cobrada ou aos rendimentos eventualmente obtidos no mercado financeiro. Fica assente neste trabalho que a remuneração dessas empresas advém também das taxas de serviços cobradas dos estabelecimentos conveniados (as quais variam de 1 a 8%), das sobras de caixa que são aplicadas no mercado financeiro e das diferenças em número de dias existentes entre as operações que realiza como emissão de tíquetes, utilização desse pelo usuário, pagamento dos tíquetes pelo cliente, reembolso à rede de credenciados (varia de 7 a 16 dias).

E este entendimento já está pacificado na Corte de Contas Federal:

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e formulada pela empresa Trivale Administração Ltda., sobre possíveis irregularidades no pregão presencial 53/2011 – CSL, conduzido pela Universidade Estadual do Maranhão – Uema para contratação de empresa para implantação e operacionalização de sistema de gerenciamento da frota de veículos, com utilização de tecnologia de cartão micro processado com chip, via web, para fornecimento de combustíveis, lubrificantes e produtos afins e, ainda, lavagem de veículos em rede própria ou credenciada, com valor estimado de R\$ 140.213,08 até 31/12/2011.

9.2. dar ciência à Universidade Estadual do Maranhão de que, no pregão presencial 53/2011 – CSL, verificou-se não aceitação de proposta de taxa de administração com percentual igual ou inferior a zero, assinalada na letra d.2 do subitem 5.1 do edital, não obstante este Tribunal tenha jurisprudência no sentido de que em processos licitatórios custeados com recursos federais para operacionalização de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível, deve ser avaliado, no caso concreto, se a admissão de ofertas de taxas de administração negativas ou de valor zero é exequível, a partir de critérios previamente fixados no edital, conforme decisão 38/1996-Plenário; (AC-1556-11/14-2 Número do Acórdão: 1556 Processo: 033.083/2013-4)

Outro meio da empresa obter remuneração são as aplicações no mercado financeiro do montante recebido do contratante para emissão dos vales. Tal

atividade é chamada de operação de crédito antecipado. Nela, a administradora recebe do contratante o valor para emissão dos vales e o aplica no mercado financeiro. Isso é possível porque existe um intervalo entre a data em que a administradora é paga e a data em que o valor é repassado para os estabelecimentos credenciados. Nesse interstício, as aplicações do valor recebido geram renda para a empresa.

Por fim, ainda há a possibilidade de a administradora cobrar, pelo credenciamento, uma mensalidade para mantê-lo ou um desconto sobre cada vale recebido.

Aceitar vales é vantajoso para o empresário, porque o recebimento de tais atrai consumidores. Por isso, os estabelecimentos optam por pagar pelo credenciamento.

Portanto, ainda que a taxa de administração oferecida no certame seja nula ou negativa, a empresa tem como executar o contrato e o seu preço não pode ser considerado inexequível.

Uma forma de se estabelecer um critério de exequibilidade da proposta é através de consulta às taxas praticadas no mercado e no âmbito da própria Administração em outros órgãos e entidades.

Tendo em vista o exposto, são admissíveis taxas de administração igual ou menor a zero nas licitações, desde que o valor seja exequível, conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União na decisão 38/1996 plenário.

E novamente trazemos a lume o julgado do Proc. TCM nº 08060/14 do TCM da Bahia que acompanha o TCU, vejamos:

Também se revelou desarrazoada a inadmissibilidade, pelo Edital (item “do julgamento das propostas - cláusula 7.1.3.1 - d), da Taxa Administrativa Negativa. O fato de o §3º do art. 44 da Lei nº 8.666 proibir preços irrisórios ou incompatíveis com o mercado não pode, por si só, servir de amparo à vedação editalícia, posto que tal apuração há de ser feita em função do caso concreto, para verificação da obtenção, pelo particular, de recursos por outras vias.

(...)
Assim, propostas que consignem taxas de administração de valor zero ou negativas não deveriam, por pressuposto, ser tidas por inexequíveis, pois podem corresponder, na prática, a um desconto a ser concedido sobre o valor de face dos vales, “devendo ser averiguada a compatibilidade em cada caso concreto, a partir de critérios objetivos previamente definidos no edital” (cf. consta do Acórdão nº 38/1996 – Pleno do TCU).

Entendimento diverso obsta a busca pela maior economicidade, outro ponto a se considerar é que sua manutenção frustrará a competitividade do certame, vez que certamente todas as empresas ofertarão a taxa mínima aceita, logo, não haverá a fase de lances, devendo a empresa vencedora ser conhecida no sorteio.

Vejamos as possibilidades de ganho das administradoras de cartão:

Exemplo 01:

A empresa pode receber um percentual sobre o montante de transações intermediadas. Assim, se ela recebe R\$ 100.000,00 para a emissão de vales-combustíveis e a taxa de administração praticada é de 1%, a administradora receberá um total de R\$ 101.000,00 do contratante.

Exemplo 02:

Outro meio da empresa obter remuneração são as aplicações no mercado financeiro do montante recebido do contratante para emissão dos vales. Tal atividade é chamada de operação de crédito antecipado. Nela, a administradora recebe do contratante o valor para emissão dos vales e o aplica no mercado financeiro. Isso é possível porque existe um intervalo entre a data em que a administradora é paga e a data em que o valor é repassado para os estabelecimentos credenciados. Nesse interstício, as aplicações do valor recebido geram renda para a empresa.

Exemplo 03:

Por fim, ainda há a possibilidade de a administradora cobrar, pelo credenciamento, uma mensalidade para mantê-lo ou um desconto sobre cada vale recebido. Aceitar vales é vantajoso para o empresário, porque o recebimento de tais atrai consumidores. Por isso, os estabelecimentos optam por pagar pelo credenciamento.

Dos exemplos acima apontados, verifica-se que o simples fato de a taxa de administração oferecida no certame ser nula ou negativa, não implica em proposta inexecutável, afinal, a empresa tem como executar o contrato e o seu preço de forma lucrativa nestes casos.

Caso a taxa seja negativa, o contratante receberá um desconto sobre o valor dos abastecimentos. Então, se forem gastos R\$ 10.000,00 nos abastecimentos e a taxa de administração for de -1%, quem contrata a administradora terá de pagar a ela somente R\$ 9.900,00. Os outros R\$ 100,00 serão obtidos das aplicações no mercado financeiro ou dos estabelecimentos credenciados.

Convém sobrelevar ainda que inúmeros órgãos públicos permitem de forma clara em seus editais, a indicação de taxas zero e negativa, tais como Polícia Militar do DF, TCU, STF, entre outros.

Portanto, a grande maioria dos órgãos públicos indicam de forma clara em seus editais, a possibilidade de concessão de taxas negativas (descontos), neste caso, o intuito é fomentar a competitividade e consequentemente a busca pela proposta mais vantajosa.

Caso não seja permitido a apresentação de lances com taxas negativas, somente existirá duas saídas a Administração:

- a. Contratar empresa que tenha oferecido taxa positiva a Administração, ou seja, neste caso a Administração terá que pagar uma taxa mensal para utilizar o sistema da empresa vencedora, o que não aconteceria caso a taxa proposta fosse negativa, neste caso, seria concedido desconto à administração, ou
- b. Contratar empresa que tenha sido escolhida via critérios de desempate, conforme prevê o Art. 91º, da Lei 14.133/2021, desta

forma, estará corrompido o princípio básico da licitação que é a escolha da empresa que oferecer o melhor preço a Administração:

Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

§ 1º Será admitida a manutenção em sigilo de contratos e de termos aditivos quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos da legislação que regula o acesso à informação.

§ 2º Contratos relativos a direitos reais sobre imóveis serão formalizados por escritura pública lavrada em notas de tabelião, cujo teor deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

§ 3º Será admitida a forma eletrônica na celebração de contratos e de termos aditivos, atendidas as exigências previstas em regulamento.

§ 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência, se firmam no sentido da fundamental importância da seleção da melhor proposta à Administração, afinal, essa a pedra fundamental do processo licitatório.

O Art. 5º da Lei 14.133/2021, assim dispõe sobre o princípio da busca pela proposta mais vantajosa:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Nas lições do Insigne Jurista, José Afonso da Silva, “O princípio da licitação pública significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público”. (Grifo Nosso)

Portanto, não resta dúvidas quanto ao caráter legal e vinculativo da seleção da proposta mais vantajosa, uma vez que existe previsão legal para tanto, e mais do que isso, trata-se de uma premissa básica da licitação que dever ser protegida, de forma diferente, estaria a Administração causando prejuízo a si mesma e consequentemente aos cofres públicos.

Desta forma, a proposta mais vantajosa certamente não será aquela escolhida via simples “sorteio”, para onde caminha o processo licitatório em questão.

É pacificado que, tanto a Administração quanto os licitantes, se vinculam as cláusulas do edital, pois, trata-se do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, onde as partes devem respeitar e cumprir as cláusulas previamente estipuladas.

Para José dos Santos Carvalho Filho: “A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 246).

Neste sentido, o TCU, no Acórdão 818-09/08-2, entendeu que fixar desconto máximo (taxa 0%) equivale a fixação de preço mínimo, o que é vedado pela norma, veja-se:

GRUPO II – CLASSE VI – 2ª Câmara. TC 012.787/2006-2 (com 1 volume).
Natureza: Representação. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Maranhão – Incra/MA. Interessado: Instituto Pobres Servos da Divina Providência (CNPJ 92.726.819/0012-01).

Sumário: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO. MAIOR DESCONTO. POSSIBILIDADE. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA PARCIALMENTE ACOLHIDAS. DETERMINAÇÕES.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada pelo Instituto Pobres Servos da Divina Providência, com base no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, apontando supostas irregularidades no pregão eletrônico 01/2006, realizado pelo Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Maranhão – Incra/MA, objetivando a contratação de empresa para execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva nos veículos da entidade, com fornecimento de peças e acessórios com garantia.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acatar em parte as razões de justificativa apresentadas por Raimundo Monteiro dos Santos, Leonísio Lopes da Silva Filho e Rodrigo Soares de Vasconcelos;

9.3. determinar ao Incra/MA que:

9.3.1. nas contratações destinadas à manutenção de veículos em que o menor preço for aferido pelo critério de maior desconto incidente sobre tabelas de preço predefinidas, abstenha-se de:

9.3.1.1. conceder reajustes pleiteados com base em eventual aumento de salário, salvo se decorrido prazo mínimo de um ano contado a partir da apresentação da proposta ou da data do orçamento a que a proposta se referir, sendo que, nessa última hipótese, considera-se como data do orçamento a data do acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho ou equivalente que estipular o salário vigente à época da apresentação da proposta;

9.3.1.2. estipular percentuais de desconto máximo, haja vista caracterizar fixação de preços mínimos, o que é vedado pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993;

9.3.2. calcule o valor a ser gasto com cada item licitado, ainda que por estimativa, abstando-se de realizar alterações em preços unitários com o simples objetivo de viabilizar a emissão de nota de empenho;

9.3.3. desclassifique, nas licitações, as propostas com preços manifestamente inexeqüíveis, de acordo com o disposto no art. 48, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.3.4. apresente em seus editais de licitação, como critério para julgamento, disposições claras e parâmetros objetivos, que impeçam mais de uma interpretação, em respeito ao art. 40, inciso VII, da Lei 8.666/1993;

9.3.5. dê ampla publicidade a qualquer modificação feita em editais de pregão que altere a formulação das propostas, consoante disposição do art. 20 do Decreto 5.450/2005;

9.3.6. elabore e disponibilize orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem licitados, com base nos preços de mercado, conforme determina o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.3.7. mantenha os processos administrativos licitatórios com a documentação em ordem e sem rasuras que comprometam sua fidedignidade;

9.3.8. obedeça à correta classificação orçamentária das despesas realizadas;

9.4. apensar o presente processo às contas do Incra/MA referentes ao exercício de 2006, para que as irregularidades não elididas nestes autos sejam avaliadas em conjunto com os demais atos de gestão dos responsáveis;

9.5. cientificar o Incra/MA e o Instituto Pobres Servos da Divina Providência acerca desta deliberação.

(TC 012.787/2006-2, Ata nº 9/2008 – 2ª Câmara, Data da Sessão: 1º/4/2008 – Extraordinária, RELATOR Aroldo Cedraz).

Não aceitar taxa negativa fere o princípio do julgamento objetivo e o da seleção da proposta mais vantajosa, além de caminhar na contramão da doutrina e jurisprudência sobre o tema.

Sendo assim, deve ser informado objetivamente no edital a possibilidade de se ofertar taxa negativa, conforme entendimento do TCU.

IV – DO PEDIDO

Por todo o exposto, requer se digne o I. Pregoeiro a **JULGAR PROCEDENTE A PRESENTE IMPUGNAÇÃO**, a fim de proceder as seguintes alterações:

- i. Excluir o item 3.5, permitindo que os preços sejam limitados ao valor de bomba praticado no momento do abastecimento;
- i.1. Alternativamente, que seja adotado o preço máximo da tabela da ANP como referência, garantindo maior flexibilidade operacional;

- ii. Incluir no edital a possibilidade de se ofertar taxa negativa, conforme a vasta jurisprudência do TCU e demais Tribunais de Contas Estaduais;
- iii. Republicar os termos do edital, reabrindo-se os prazos legais, conforme determina a lei.

Termos em que pede deferimento.

Santana de Parnaíba/SP, 23 de janeiro de 2025.

PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.

Gabriela Casciano Correa da Costa Nóbrega – OAB/SP 445.391

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Dispensa Eletrônica nº 001/2025/CMIN

Processo Administrativo nº 001/2025

Objeto: O objeto da presente licitação é a Contratação de empresa especializada para serviços de gerenciamento informatizado para fornecimento de combustíveis, através de redes de estabelecimentos credenciados pela contratada, com tecnologia de cartão magnético, pago através de taxa de administração, valor estimado do combustível baseado no preço médio do combustível divulgado pela Agência Nacional de Petróleo – ANP – CUIABÁ, para atendimento à frota pertencente a Câmara Municipal de Ipiranga do Norte/MT.

Impugnante: PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA

Trata-se de pedido de impugnação aos termos do Aviso de Contratação Direta da Dispensa de Licitação Eletrônica nº 001/2025/CMIN, marcado para ser realizada a fase de lances no dia 28/01/2025, das 08h00min às 14h00min (horário de Brasília), através página eletrônica da Plataforma de Compras do Governo Federal - ComprasGov – <https://www.gov.br/compras/pt-br/>, feito pela interessada através de correio eletrônico, ao qual passa-se a analisar e responder.

1. DA ADMISSIBILIDADE

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, ficou estabelecido que:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os

seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Podemos observar que o pedido de impugnação foi encaminhado por e-mail tempestivamente, razão pela qual recebe-se a solicitação e passa-se a esclarecer.

2. DAS RAZÕES DA IMPUGNANTE

A impugnante se contrapõe aos termos do aviso de Contratação de Direta da Dispensa Eletrônica nº 001/2025/CMIN, conforme alegações:

“(…)

II – DO PREÇO DO COMBUSTÍVEL VINCULADO À MÉDIA ANP

O edital, em seu item 3.5, estabelece que o preço dos combustíveis a ser pago pela Administração será obtido a partir do desconto ofertado sobre o valor médio do período adquirido divulgado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), aplicável ao município de Cuiabá.

3.5. O preço do combustível da rede credenciada não poderá ser superior ao preço médio publicado no sistema de levantamento de preços da ANP-Cuiabá-MT, para o período adquirido.

Inicialmente, cumpre destacar que a ANP não atua como órgão regulador de preços de combustíveis, mas apenas realiza levantamentos informativos baseados em amostragens sobre os preços praticados no mercado.

Esses levantamentos, vale ressaltar, possuem caráter estatístico e refletem apenas a média de preços coletados em postos selecionados de forma aleatória, podendo abarcar, em determinados casos, um único estabelecimento em uma localidade. Não configuram tabelamento, nem fixam preços máximos ou mínimos obrigatórios para o mercado, como esclarece a própria Nota Técnica SDR/ANP n.º 068/2018, que reforça a inexistência de qualquer interferência regulatória nos valores praticados, vigorando o regime de liberdade de preços no setor.

Diante disso, a utilização da tabela de preços da ANP como parâmetro vinculativo no contrato apresenta-se indevida. Não há respaldo legal que ampare tal imposição, que fere a liberdade de preços garantida aos estabelecimentos comerciais e introduz uma obrigação ilegítima à Contratada.

A exigência de comercialização de combustíveis com base no preço médio da ANP impõe, de forma indevida, uma obrigação de cumprimento dependente da adesão voluntária de terceiros – os postos credenciados. Essa condição afronta a Súmula nº 15 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que veda a exigência de compromisso de terceiros alheios à disputa em procedimentos licitatórios.

Ademais, a vinculação ao preço médio da ANP desconsidera as nuances do mercado de combustíveis, que é caracterizado por sua volatilidade e variações regionais significativas.

Não há como assegurar que os postos credenciados aderirão voluntariamente à prática de preços vinculados à média da ANP, especialmente considerando que tal parâmetro não reflete a realidade operacional de grande parte dos estabelecimentos. Ao impor tal vinculação, o edital incorre em violação ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro, prejudicando gravemente a equação contratual.

A manutenção dessa exigência transfere à gerenciadora de frota o ônus de suportar eventuais diferenças entre o preço praticado pelos postos e a média ANP, configurando uma obrigação desproporcional. O impacto dessa prática sobre o equilíbrio econômico-financeiro do contrato é inegável, uma vez que as diferenças de preço podem atingir proporções que inviabilizem a continuidade da prestação dos serviços contratados, gerando desequilíbrio contratual flagrante.

Além disso, a utilização da média da ANP como limitador encontra entraves operacionais que inviabilizam a execução plena e eficiente do contrato. Muitos postos credenciados não aceitam operar com base na referida tabela, o que resulta na redução significativa do universo de fornecedores disponíveis. Essa limitação restringe o universo de fornecedores, aumenta custos operacionais e reduz a eficiência dos serviços, contrariando os

princípios de economicidade, vantajosidade e eficiência que regem os contratos administrativos.

Por outro lado, o ordenamento jurídico não confere legitimidade ao uso da tabela da ANP como parâmetro contratual. A Lei de Licitações e Contratos Administrativos não contempla tal previsão, sendo que os princípios gerais de direito repudiam condutas que possam acarretar o desequilíbrio da relação contratual ou onerar de forma desproporcional uma das partes envolvidas.

Diante de todas essas razões, torna-se evidente que a manutenção da exigência de vinculação ao preço médio da ANP não apenas compromete a viabilidade do contrato, como também afronta princípios fundamentais da Administração Pública, tais como a eficiência, a moralidade, a vantajosidade e a sustentabilidade da contratação.

Como alternativa mais segura, eficiente e juridicamente adequada, sugere-se que o edital permita que os preços sejam limitados ao valor praticado no momento do abastecimento (preço de bomba). Caso se opte por manter o uso da tabela da ANP, que seja adotado o preço máximo como limitador, garantindo maior flexibilidade e mitigando os riscos de inadimplemento e prejuízos financeiros para a contratada.

A manutenção da exigência prevista no item 3.5 inviabiliza a execução plena e eficaz do contrato, transfere ônus excessivo às gerenciadoras de frota e desrespeita princípios fundamentais da Administração Pública. Por tais razões, requer-se a modificação dos dispositivos impugnados, garantindo a regularidade do certame e a segurança jurídica das partes.

III – DA TAXA NEGATIVA

Em detida análise ao Edital, constatou-se ilegalidade que afronta o Comando Constitucional que determinou a realização de procedimento licitatório, a qual macula de forma cabal os Princípios norteadores da licitação, pois restringem a participação de potenciais licitantes, frustrando os princípios da isonomia e seleção da proposta mais vantajosa:

1.6. Será desclassificada a proposta com administração inferior a 0% (zero por cento).

4.3. Para o item, será considerado o menor valor da taxa de administração, ofertado na proposta de preços. Será desclassificada a proposta com administração inferior a 0% (zero por cento).

Em análise do citado aos esclarecimentos, a Contratante não aceita a possibilidade de admissão de lances com taxas negativas, mesmo adotando como critério de julgamento o MENOR PREÇO.

Entende-se que, ao determinar o critério de julgamento como “MENOR PREÇO”, está incluindo a taxa negativa/zero. Porém, há quem diga sobre a impossibilidade de se ofertar taxa negativa, pelo fato de configurar um desconto para a Contratante.

Adiantando a questão, a impossibilidade de aceitar taxa negativa, torna-se totalmente ilegal, deve-se entender todo o processo de quarterização, é mister alhear que existem serviços no mercado em que a remuneração do prestador é feita por meio de taxa de administração, cobrada sobre o valor do serviço intermediado.

Este é o modo que atuam as administradoras de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível. Nesses casos, a empresa cobra uma taxa ou comissão sobre o valor total das operações intermediadas.

Os exemplos citados são considerados serviços comuns, logo são licitados na modalidade pregão, a qual permite a redução dos preços na fase de lances.

Ocorre que, em certas circunstâncias, as taxas de administração propostas podem ter valor nulo ou, até mesmo, negativo. Poderia o pregoeiro aceitar uma oferta de taxa de administração nula ou negativa?

A resposta à indagação é positiva. A proposta da administradora poderia ser aceita em razão da forma como esse serviço é executado. Isso porque, a renda dos particulares prestadores de tal serviço decorre de três principais fontes: da contratante, de aplicações financeiras e dos estabelecimentos credenciados. Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, expresso na decisão 38/1996 - plenário.

Deixe-se assente que, no que é pertinente às licitações destinadas ao gerenciamento do fornecimento de combustíveis, a admissão de ofertas de taxas negativas ou de valor zero, por parte da Administração Pública, não implica em violação, por não estar caracterizado, a priori, que essas propostas sejam inexecutáveis, devendo ser averiguada a compatibilidade da

taxa oferecida em cada caso concreto, a partir de critérios objetivos previamente fixados no edital;

O voto do relator teve por motivo o seguinte raciocínio:

7. Isso porque, conforme foi apurado na inspeção em apreço, a remuneração das empresas desse ramo não se restringe à taxa de administração cobrada ou aos rendimentos eventualmente obtidos no mercado financeiro. Fica assente neste trabalho que a remuneração dessas empresas advém também das taxas de serviços cobradas dos estabelecimentos conveniados (as quais variam de 1 a 8%), das sobras de caixa que são aplicadas no mercado financeiro e das diferenças em número de dias existentes entre as operações que realiza como emissão de tíquetes, utilização desse pelo usuário, pagamento dos tíquetes pelo cliente, reembolso à rede de credenciados (varia de 7 a 16 dias).

E este entendimento já está pacificado na Corte de Contas Federal:

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e formulada pela empresa Trivale Administração Ltda., sobre possíveis irregularidades no pregão presencial 53/2011 – CSL, conduzido pela Universidade Estadual do Maranhão – Uema para contratação de empresa para implantação e operacionalização de sistema de gerenciamento da frota de veículos, com utilização de tecnologia de cartão micro processado com chip, via web, para fornecimento de combustíveis, lubrificantes e produtos afins e, ainda, lavagem de veículos em rede própria ou credenciada, com valor estimado de R\$ 140.213,08 até 31/12/2011.

9.2. dar ciência à Universidade Estadual do Maranhão de que, no pregão presencial 53/2011 – CSL, verificou-se não aceitação de proposta de taxa de administração com percentual igual ou inferior a zero, assinalada na letra d.2 do subitem 5.1 do edital, não obstante este Tribunal tenha jurisprudência no sentido de que em processos licitatórios custeados com recursos federais para operacionalização de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível, deve ser avaliado, no caso concreto, se a admissão de ofertas de taxas de administração negativas ou de valor zero é exequível, a partir de critérios previamente fixados no edital, conforme decisão 38/1996-Plenário; (AC-1556-11/14-2 Número do Acórdão: 1556 Processo: 033.083/2013-4)

Outro meio da empresa obter remuneração são as aplicações no mercado financeiro do montante recebido do contratante para emissão dos vales. Tal atividade é chamada de operação de crédito antecipado. Nela, a administradora recebe do contratante o valor para emissão dos vales e o aplica no mercado financeiro. Isso é possível porque existe um intervalo entre a data em que a administradora é paga e a data em que o valor é repassado para os estabelecimentos credenciados. Nesse interstício, as aplicações do valor recebido geram renda para a empresa.

Por fim, ainda há a possibilidade de a administradora cobrar, pelo credenciamento, uma mensalidade para mantê-lo ou um desconto sobre cada vale recebido.

Aceitar vales é vantajoso para o empresário, porque o recebimento de tais atrai consumidores. Por isso, os estabelecimentos optam por pagar pelo credenciamento.

Portanto, ainda que a taxa de administração oferecida no certame seja nula ou negativa, a empresa tem como executar o contrato e o seu preço não pode ser considerado inexecutável.

Uma forma de se estabelecer um critério de exequibilidade da proposta é através de consulta às taxas praticadas no mercado e no âmbito da própria Administração em outros órgãos e entidades.

Tendo em vista o exposto, são admissíveis taxas de administração igual ou menor a zero nas licitações, desde que o valor seja exequível, conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União na decisão 38/1996 plenário.

E novamente trazemos a lume o julgado do Proc. TCM nº 08060/14 do TCM da Bahia que acompanha o TCU, vejamos:

Também se revelou desarrazoada a inadmissibilidade, pelo Edital (item “do julgamento das propostas - cláusula 7.1.3.1 - d), da Taxa Administrativa Negativa. O fato de o §3º do art. 44 da Lei nº 8.666 proibir preços irrisórios ou incompatíveis com o mercado não pode, por si só, servir de amparo à vedação editalícia, posto que tal apuração há de ser feita em função do caso

concreto, para verificação da obtenção, pelo particular, de recursos por outras vias.

(...)

Assim, propostas que consignem taxas de administração de valor zero ou negativas não deveriam, por pressuposto, ser tidas por inexequíveis, pois podem corresponder, na prática, a um desconto a ser concedido sobre o valor de face dos vales, “devendo ser averiguada a compatibilidade em cada caso concreto, a partir de critérios objetivos previamente definidos no edital” (cf. consta do Acórdão nº 38/1996 – Pleno do TCU).

Entendimento diverso obsta a busca pela maior economicidade, outro ponto a se considerar é que sua manutenção frustrará a competitividade do certame, vez que certamente todas as empresas ofertarão a taxa mínima aceita, logo, não haverá a fase de lances, devendo a empresa vencedora ser conhecida no sorteio.

Vejamos as possibilidades de ganho das administradoras de cartão:

Exemplo 01:

A empresa pode receber um percentual sobre o montante de transações intermediadas. Assim, se ela recebe R\$ 100.000,00 para a emissão de vales-combustíveis e a taxa de administração praticada é de 1%, a administradora receberá um total de R\$ 101.000,00 do contratante.

Exemplo 02:

Outro meio da empresa obter remuneração são as aplicações no mercado financeiro do montante recebido do contratante para emissão dos vales. Tal atividade é chamada de operação de crédito antecipado. Nela, a administradora recebe do contratante o valor para emissão dos vales e o aplica no mercado financeiro. Isso é possível porque existe um intervalo entre a data em que a administradora é paga e a data em que o valor é repassado para os estabelecimentos credenciados. Nesse interstício, as aplicações do valor recebido geram renda para a empresa.

Exemplo 03:

Por fim, ainda há a possibilidade de a administradora cobrar, pelo credenciamento, uma mensalidade para mantê-lo ou um desconto sobre cada vale recebido. Aceitar vales é vantajoso para o empresário, porque o recebimento de tais atrai consumidores. Por isso, os estabelecimentos optam por pagar pelo credenciamento.

Dos exemplos acima apontados, verifica-se que o simples fato de a taxa de administração oferecida no certame ser nula ou negativa, não implica em proposta inexequível, afinal, a empresa tem como executar o contrato e o seu preço de forma lucrativa nestes casos.

Caso a taxa seja negativa, o contratante receberá um desconto sobre o valor dos abastecimentos. Então, se forem gastos R\$ 10.000,00 nos abastecimentos e a taxa de administração for de -1%, quem contrata a administradora terá de pagar a ela somente R\$ 9.900,00. Os outros R\$ 100,00 serão obtidos das aplicações no mercado financeiro ou dos estabelecimentos credenciados.

Convém sobrelevar ainda que inúmeros órgãos públicos permitem de forma clara em seus editais, a indicação de taxas zero e negativa, tais como Polícia Militar do DF, TCU, STF, entre outros.

Portanto, a grande maioria dos órgãos públicos indicam de forma clara em seus editais, a possibilidade de concessão de taxas negativas (descontos), neste caso, o intuito é fomentar a competitividade e consequentemente a busca pela proposta mais vantajosa.

Caso não seja permitido a apresentação de lances com taxas negativas, somente existirá duas saídas a Administração:

a. Contratar empresa que tenha oferecido taxa positiva a Administração, ou seja, neste caso a Administração terá que pagar uma taxa mensal para utilizar o sistema da empresa vencedora, o que não aconteceria caso a taxa proposta fosse negativa, neste caso, seria concedido desconto à administração, ou

b. Contratar empresa que tenha sido escolhida via critérios de desempate, conforme prevê o Art. 91º, da Lei 14.133/2021, desta forma, estará corrompido o princípio básico da licitação que é a escolha da empresa que oferecer o melhor preço a Administração:

Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

§ 1º Será admitida a manutenção em sigilo de contratos e de termos aditivos quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos da legislação que regula o acesso à informação.

§ 2º Contratos relativos a direitos reais sobre imóveis serão formalizados por escritura pública lavrada em notas de tabelião, cujo teor deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

§ 3º Será admitida a forma eletrônica na celebração de contratos e de termos aditivos, atendidas as exigências previstas em regulamento.

§ 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência, se firmam no sentido da fundamental importância da seleção da melhor proposta à Administração, afinal, essa a pedra fundamental do processo licitatório.

O Art. 5º da Lei 14.133/2021, assim dispõe sobre o princípio da busca pela proposta mais vantajosa:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Nas lições do Insigne Jurista, José Afonso da Silva, “O princípio da licitação pública significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público”. (Grifo Nosso)

Portanto, não resta dúvidas quanto ao caráter legal e vinculativo da seleção da proposta mais vantajosa, uma vez que existe previsão legal para tanto, e mais do que isso, trata-se de uma premissa básica da licitação que deve ser protegida, de forma diferente, estaria a Administração causando prejuízo a si mesma e consequentemente aos cofres públicos.

Desta forma, a proposta mais vantajosa certamente não será aquela escolhida via simples “sorteio”, para onde caminha o processo licitatório em questão.

É pacificado que, tanto a Administração quanto os licitantes, se vinculam as cláusulas do edital, pois, trata-se do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, onde as partes devem respeitar e cumprir as cláusulas previamente estipuladas.

Para José dos Santos Carvalho Filho: “A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 246).

Neste sentido, o TCU, no Acórdão 818-09/08-2, entendeu que fixar desconto máximo (taxa 0%) equivale a fixação de preço mínimo, o que é vedado pela norma, veja-se:

GRUPO II – CLASSE VI – 2ª Câmara. TC 012.787/2006-2 (com 1 volume). Natureza: Representação. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Maranhão – Incra/MA. Interessado: Instituto Pobres Servos da Divina Providência (CNPJ 92.726.819/0012-01).

Sumário: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO. MAIOR DESCONTO. POSSIBILIDADE. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA PARCIALMENTE ACOLHIDAS. DETERMINAÇÕES.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada pelo Instituto Pobres Servos da Divina Providência, com base no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, apontando supostas irregularidades no

pregão eletrônico 01/2006, realizado pelo Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Maranhão – Incra/MA, objetivando a contratação de empresa para execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva nos veículos da entidade, com fornecimento de peças e acessórios com garantia.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acatar em parte as razões de justificativa apresentadas por Raimundo Monteiro dos Santos, Leonísio Lopes da Silva Filho e Rodrigo Soares de Vasconcelos;

9.3. determinar ao Incra/MA que:

9.3.1. nas contratações destinadas à manutenção de veículos em que o menor preço for aferido pelo critério de maior desconto incidente sobre tabelas de preço predefinidas, abstenha-se de:

9.3.1.1. conceder reajustes pleiteados com base em eventual aumento de salário, salvo se decorrido prazo mínimo de um ano contado a partir da apresentação da proposta ou da data do orçamento a que a proposta se referir, sendo que, nessa última hipótese, considera-se como data do orçamento a data do acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho ou equivalente que estipular o salário vigente à época da apresentação da proposta;

9.3.1.2. estipular percentuais de desconto máximo, haja vista caracterizar fixação de preços mínimos, o que é vedado pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993;

9.3.2. calcule o valor a ser gasto com cada item licitado, ainda que por estimativa, abstendo-se de realizar alterações em preços unitários com o simples objetivo de viabilizar a emissão de nota de empenho;

9.3.3. desclassifique, nas licitações, as propostas com preços manifestamente inexequíveis, de acordo com o disposto no art. 48, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.3.4. apresente em seus editais de licitação, como critério para julgamento, disposições claras e parâmetros objetivos, que impeçam mais de uma interpretação, em respeito ao art. 40, inciso VII, da Lei 8.666/1993;

9.3.5. dê ampla publicidade a qualquer modificação feita em editais de pregão que altere a formulação das propostas, consoante disposição do art. 20 do Decreto 5.450/2005;

9.3.6. elabore e disponibilize orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem licitados, com base nos preços de mercado, conforme determina o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.3.7. mantenha os processos administrativos licitatórios com a documentação em ordem e sem rasuras que comprometam sua fidedignidade;

9.3.8. obedeça à correta classificação orçamentária das despesas realizadas;

9.4. apensar o presente processo às contas do Incra/MA referentes ao exercício de 2006, para que as irregularidades não elididas nestes autos sejam avaliadas em conjunto com os demais atos de gestão dos responsáveis;

9.5. cientificar o Incra/MA e o Instituto Pobres Servos da Divina Providência acerca desta deliberação.

(TC 012.787/2006-2, Ata nº 9/2008 – 2ª Câmara, Data da Sessão: 1º/4/2008 – Extraordinária, RELATOR Aroldo Cedraz).

Não aceitar taxa negativa fere o princípio do julgamento objetivo e o da seleção da proposta mais vantajosa, além de caminhar na contramão da doutrina e jurisprudência sobre o tema.

Sendo assim, deve ser informado objetivamente no edital a possibilidade de se ofertar taxa negativa, conforme entendimento do TCU.

IV – DO PEDIDO

Por todo o exposto, requer se digne o I. Pregoeiro a JULGAR PROCEDENTE A PRESENTE IMPUGNAÇÃO, a fim de proceder as seguintes alterações:

i. Excluir o item 3.5, permitindo que os preços sejam limitados ao valor de bomba praticado no momento do abastecimento;

- i.1. Alternativamente, que seja adotado o preço máximo da tabela da ANP como referência, garantindo maior flexibilidade operacional;
 - ii. Incluir no edital a possibilidade de se ofertar taxa negativa, conforme a vasta jurisprudência do TCU e demais Tribunais de Contas Estaduais;
 - iii. Republicar os termos do edital, reabrindo-se os prazos legais, conforme determina a lei.
- (...)

São os argumentos.

Passa-se ao exame do mérito.

3. DO JULGAMENTO DO MÉRITO

Cumpra inicialmente registrar, antes de adentrar a matéria e rebater os tópicos aventados pela impugnante, que as exigências estabelecidas no edital epígrafado são mínimas e legitimamente indispensáveis, tendo em vista a imprescindibilidade da contratação pretendida para atender à Câmara Municipal de Ipiranga do Norte-MT-MT.

Sendo assim, vale registrar os ensinamentos de VICTOR AGUIAR JARDIM DE AMORIM, o qual diz que “A impugnação tem por objetivo possibilitar ao cidadão ou ao licitante apontar à Administração a existência de vícios de legalidade, irregularidades e inconsistências nos editais, de modo a viabilizar a sua correção e adequação”.

Registra-se, também, que o processo de contratação pública deve harmonizar diversos interesses, dentre os quais os princípios da isonomia e da ampla participação no certame. Logo, qualquer exigência superlativa ao objeto precisa se submeter aos princípios correlacionados.

Destacamos a lição de **MARÇAL JUSTEN FILHO**, a Administração possui autonomia para definir as condições da contratação administrativa. Vejamos:

Por isso, a lei ressalva autonomia para a Administração definir as condições da contratação administrativa. (...) Reservou-se à Administração a liberdade de escolha do momento de realização da licitação, do seu objeto, da especificação de condições de execução, das condições de pagamento etc. Essa competência discricionária exercita-se no momento preparatório e inicial da licitação. (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p. 70) (destaca-se)

Percebe-se do trecho citado, que a lei ressalvou autonomia à Administração para definir as condições da contratação administrativa, ou seja, concedeu liberdade de escolha acerca do momento de realização da licitação, do seu objeto, da especificação de condições de execução, das condições de pagamento etc., sendo essa competência discricionária.

Desse modo, no tocante aos pontos aventados pela pugna, trataremos em tópicos.

3.1. Da utilização do preço médio divulgado pela ANP:

A parte recorrente alega que a adoção do preço médio praticado pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) como critério para aceitação dos valores a serem praticados no futuro contrato configura medida contrária à legalidade. Todavia, tal assertiva não encontra amparo jurídico, conforme se demonstrará a seguir.

Preliminarmente, faz-se necessário compreender, em sua essência, a metodologia empregada pela ANP para a realização do levantamento de preços. Nesse sentido, passa-se à devida explanação:

Informações sobre o levantamento de preços de combustíveis

Levantamento de Preços de Combustíveis

Publicado em 21/10/2020 15h55 Atualizado em 07/02/2024 16h52

Em cumprimento às determinações da Lei do Petróleo (Lei nº 9478/1997, artigo 8º), a ANP acompanha os preços praticados por revendedores de combustíveis automotivos e de gás liquefeito de petróleo envasilhado em botijões de 13 quilos (GLP P13), por meio de uma pesquisa semanal de preços realizada por empresa contratada.

O Levantamento de Preços de Combustíveis (LPC), programa que substituiu, em setembro de 2020, o Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis (LPMCC), abrange

gasolina C, etanol hidratado, óleo diesel B, GNV e GLP P13 pesquisados em 459 localidades, segundo procedimentos estabelecidos pela Portaria ANP nº 202/2000.

O LPC é a mais abrangente pesquisa de preços de combustíveis automotivos e de GLP do País, que oferece referências para o mercado, órgãos de governo e a sociedade civil em geral. Políticas públicas como o auxílio 'Gás dos Brasileiros', recentemente criado pela Lei nº 14.237/2021, utilizam-se dos dados de preços gerados pelo LPC.

Em 26 de setembro de 2022, após regular procedimento licitatório, a ANP contratou empresa especializada para realizar o LPC. De modo a garantir a confiabilidade dos dados, os pesquisadores coletam os preços mediante aplicativo eletrônico instalado em aparelho celular equipado com GPS e câmera. Assim, toda visita pode ser confirmada pela confrontação de coordenadas de geolocalização e pela foto do Quadro de Avisos. Já os preços, podem ser auditados mediante foto do Painel de Preços da revenda.

A imagem a seguir oferece exemplo de relatório de coleta gerado pela empresa contratada e enviado à ANP.

					
1054-2021-09-05-LPC-AUT-431-42535-INGQA-1121.jpg			1054-2021-09-05-LPC-AUT-431-42535-INGPP-1121.jpg		
INGQA			INGPP		
11/21			11/21		
1054			1054		
RST 200-000-1000-100			RST 200-000-1000-100		
RST 200-000-1000-100			RST 200-000-1000-100		
RST 200-000-1000-100			RST 200-000-1000-100		
COORDENADA ANP			COORDENADA ANP		
COORDENADA BRICD			COORDENADA BRICD		
COORDENADA FRI			COORDENADA FRI		
(-63.72656167, -38.48916000)			(-63.72656167, -38.48916000)		
(-3.7262233, -38.4891333)			(-3.7262233, -38.4891333)		
(-3.7262383, -38.489235)			(-3.7262383, -38.489235)		
1 - Foto quadro de avisos OK			1 - Foto painel preços OK		
05/09/2021			05/09/2021		
11h20			11h20		
Sem Observação			Sem Observação		
42535			42535		
1054-2021-09-05-LPC-AUT-431-42535-INGQA-1121			1054-2021-09-05-LPC-AUT-431-42535-INGPP-1121		
431			431		

O contrato atual tem validade de 12 meses, renováveis por até 60 meses, e, de modo a assegurar a qualidade das rotinas e dos dados coletados, prevê a gradual implantação da pesquisa, de acordo com o seguinte cronograma:

Cronograma de implantação da pesquisa de preços de revenda

A pesquisa contempla todos os estados brasileiros e o Distrito Federal e é planejada com base em critérios estatísticos voltados para sua significância e confiabilidade.

A frequência semanal da pesquisa de preços abrange:

1. seleção das vendas em operação cadastradas na ANP que integrarão a amostra;
2. coleta de dados em campo pelos pesquisadores selecionados pela empresa contratada, em sua quase totalidade nos três primeiros dias úteis de cada semana;
3. realização de procedimentos que visem elevar a qualidade e confiabilidade das informações; e
4. publicação no sítio eletrônico da ANP, a qual ocorre, como regra geral, às sextas-feiras, de forma a permitir o acesso da sociedade ao seu resultado o mais rapidamente possível.

Caso ocorra feriado nacional ou no Rio de Janeiro (localidade do escritório central da ANP) ou no município da sede da empresa de pesquisa contratada em dia útil de determinada semana, a divulgação dos dados do LPC é postergada em um dia útil.

O período indicado representa a semana de referência do dado pesquisado e divulgado pela ANP, respeitando o critério histórico de divulgação e a metodologia da pesquisa.

[Clique aqui](#) para acessar a série histórica do Levantamento de Preços (Dados Agregados), disponível em planilhas eletrônicas.

[Clique aqui](#) para acessar a série histórica do Levantamento de Preços (Dados Abertos), de acordo com o Decreto nº 8.777/2016.

[Clique aqui](#) para acessar os preços de distribuição de combustíveis encaminhados pelos agentes atuantes no setor, conforme resoluções ANP nº 729/2018 e 795/2019.

[Clique aqui](#) para acessar os preços médios ponderados semanais praticados por produtores (refinarias, centrais petroquímicas e formuladores) e importadores de derivados de petróleo, inclusive gasolina A, óleo diesel A e gás liquefeito de petróleo (GLP).

[Clique aqui](#) para entender como a ANP atua nos temas de Preços e Defesa da Concorrência.

Histórico do Levantamento de Preços

Entre julho de 2001 e maio de 2004, o Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis (LPMCC) contemplou preços de revenda e de distribuição pesquisados em 411 municípios para combustíveis automotivos e 363 para GLP P13. Após, foram incluídas 144 novas localidades para combustíveis automotivos e 192 para gás liquefeito de petróleo, alcançando 555 localidades.

Até 30 de outubro de 2004, os preços médios de revenda e distribuição eram calculados por média aritmética simples. A partir de 31 de outubro de 2004, passaram a ser ponderados em níveis estadual, regional e nacional, com base nas informações de vendas enviadas pelas distribuidoras à ANP. O preço médio municipal é obtido por média aritmética simples.

Desde 12 de agosto de 2009, a Análise & Síntese Pesquisa e Marketing Ltda. é a empresa contratada pela ANP para a promoção do levantamento de preços.

Em 30 de dezembro de 2012, o levantamento passou a incluir os preços do óleo diesel B S-10, em consonância com as regras de comercialização dispostas na Resolução ANP nº 65/2011.

Em agosto de 2015, foi assinado um novo contrato com a referida empresa. Para acompanhar e assegurar a qualidade das rotinas e dos dados coletados, foi adotado um cronograma de implantação

da pesquisa de preços. Devido a ajustes orçamentários, o número de localidades pesquisadas foi reduzido de 555 para 501.

Dentre os critérios considerados pela ANP, destacou-se a exclusão de municípios que continham menos de nove postos revendedores de combustíveis automotivos em operação em março de 2015. A relação dos 54 municípios que deixaram de integrar o LPMCC encontra-se disponível [aqui](#).

Entre 30 de julho de 2017 e 30 de dezembro de 2017, a abrangência geográfica da pesquisa foi reduzida de 501 para 459 localidades, sem prejuízo dos seus objetivos. Capitais e Distrito Federal foram pesquisados semanalmente e outros 432 municípios quinzenalmente, alternando-se a cada semana um determinado grupo de localidades.

O Grupo A contemplava 27 capitais e mais 215 municípios. O Grupo B, 217 localidades além das capitais. Essa redução na periodicidade da coleta permitiu que mais municípios fossem mantidos na pesquisa. Localidades com menos de 12 revendas de combustíveis automotivos em operação foram excluídas.

[Clique aqui](#) para acessar a relação dos grupos de localidades pesquisados semanalmente no período de 30 de julho de 2017 a 30 de dezembro de 2017 e seus respectivos cronogramas, bem como a listagem dos 42 municípios que deixaram de integrar o LPMCC.

De 30 de julho de 2017 a 30 de dezembro de 2017, recomenda-se a comparação entre dados referentes a semanas intercaladas para fins de acompanhamento da evolução de preços em nível nacional, regional e/ou estadual, em razão da alternância de municípios pesquisados a cada semana (Grupos A e B).

Em 31 de dezembro de 2017, foi retomada a periodicidade semanal em todos os 459 municípios integrantes do LPMCC.

A partir da contratação de 2020, o Levantamento de Preços de Combustíveis (LPC) passou a abarcar os preços de Gasolina C aditivada.

Em setembro de 2022, foi celebrado novo contrato para o serviço de Levantamento de Preço de Combustíveis. A partir da celebração desse novo contrato, houve uma redistribuição de unidades amostrais, de modo a aumentar a quantidade mínima de coletas em cidades menores. Além disso, o número total de coletas semanais foi ampliado em mais de 5%, passando a contemplar 5.450 coletas de preços de combustíveis automotivos e 5.470 coletas de preços de GLP.

Apresentação da pesquisa

O resultado do levantamento de preços é apresentado em tabelas que contêm os seguintes dados:

- Preços de distribuição (coletados até 17 de agosto de 2020) e de venda ao consumidor final de gasolina C, etanol hidratado combustível, óleo diesel B, GNV e GLP P13 praticados por postos revendedores;
- Preços mínimos, máximos e médios e desvios padrões de distribuição (calculados até 17 de agosto de 2020) e revenda, além de margens médias brutas de revenda (apuradas até 17 de agosto de 2020), de gasolina C, etanol hidratado combustível, óleo diesel B, GNV e GLP P13, apurados em níveis municipal, estadual, regional e nacional;
- Número total de revendas pesquisadas; e
- Período e data da coleta.

Observações

- Em função do término do contrato que vigeu até 13/09/2022, para a promoção do LPC e contratação de nova prestadora do serviço, por meio do Contrato 9.031/2022, cuja vigência se iniciou em 26/09/2022, foi aberto um novo período de implantação da pesquisa de preços. Durante a etapa de implantação, a pesquisa teve sua abrangência geográfica gradualmente expandida, obedecendo cronograma previsto no Termo de Referência da Contratação.
- Em função do término do contrato que vigeu até 17/8/2020 para a promoção do LPMCC, e considerando a entrada em vigor do contrato para a promoção do LPC em 8/9/2020, não houve pesquisa de preços entre 23/8/2020 e 17/10/2020.
- O contrato do LPC implementou o uso de formulário eletrônico (em substituição ao anterior, impresso), que captura a geolocalização do pesquisador (GPS), com data e hora, e possibilita a inclusão de fotos do posto e do painel de preços de revenda, garantindo a confiabilidade e a rastreabilidade dos dados.
- Durante o período de pandemia de Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11/3/2020, ocorreram dificuldades no procedimento em campo, notadamente inerentes ao processo de coleta de dados de notas fiscais (preços de distribuição), já que, para tal, faz-se necessária interação entre pesquisadores e colaboradores das revendas.
- Entre 27/5/2018 e 2/6/2018, em função dos impactos gerados pela greve dos caminhoneiros, o quantitativo de revendas com combustível disponível pesquisadas por meio do LPMCC foi reduzido em torno de 85%.
- Em função do término do contrato que vigeu até 11/8/2015 para a promoção do LPMCC, e considerando a publicação do extrato do novo contrato no Diário Oficial da União no dia 21/8/2015, não houve pesquisa de preços para o período de 16/8/2015 a 22/8/2015.
- O total da amostra semanal foi reduzido em 7% a partir de 15/3/2015.
- O preço médio de revenda e de distribuição em níveis estadual, regional e nacional do óleo diesel B S-10 foi ponderado, em janeiro de 2013, de acordo com as vendas de óleo diesel B S-50 informadas pelas distribuidoras à ANP entre julho e outubro de 2012.
- O total da amostra semanal foi reduzido em 25% a partir de 12/8/2007.
- A partir de 30/1/2005, os preços de distribuição de etanol hidratado combustível passaram a incorporar as parcelas relativas ao ICMS de Substituição Tributária.
- A partir de novembro de 2004, iniciou-se a divulgação dos preços médios ponderados de revenda e de distribuição de combustíveis em níveis estadual, regional e nacional, com base nas

informações de vendas enviadas pelas distribuidoras por meio do Demonstrativo de Controle de Produtos (DCP).

- De 10/9/2002 a 29/8/2003, os preços de distribuição de gasolina C comum, de origem no estado do Rio de Janeiro, das empresas Inca, Alcom, Ale, Shell, Texaco, Esso e Ipiranga não incorporam as parcelas de ICMS Substituição Tributária em função da Resolução SEF/RJ nº 6.488/2002, revogada pela Resolução SER/RJ nº 272/2006.

Metodologia

A pesquisa de preços de revenda é feita semanalmente em todos os estados mais o Distrito Federal. A partir de critérios econômicos, tais como renda, população, número de postos revendedores e frota de veículos, foram selecionadas as 459 localidades. A relação das 459 localidades e o detalhamento da metodologia utilizada para realização da pesquisa de preços no âmbito do Levantamento de Preços de Combustíveis da ANP está disponível [aqui](#).

(...)

Fonte: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/precos-revenda-e-de-distribuicao-combustiveis/informacoes-levantamento-de-precos-de-combustiveis>

A análise das informações obtidas no Portal da Agência Nacional do Petróleo (ANP) permite concluir que a pesquisa de preços conduzida pela referida entidade cumpre, com excelência, sua função de defesa da concorrência, configurando-se como um parâmetro legítimo e confiável para que o consumidor final avalie os valores despendidos.

Ao estabelecer que os preços a serem praticados no contrato permaneçam dentro da faixa média apurada pela pesquisa da ANP, a Administração Pública adota uma medida idônea e transparente, valendo-se de um instrumento público amplamente reconhecido para assegurar a proteção do erário contra possíveis sobrepreços na execução contratual, em consonância com os princípios que regem a gestão fiscal responsável.

Além disso, à luz da metodologia empregada pela ANP, resta inequívoco que os valores divulgados refletem o preço de mercado, afastando qualquer alegação de controle artificial de preços ou violação ao princípio da legalidade. Ao contrário, tal mecanismo reforça a observância dos postulados da eficiência e da economicidade, imprimindo um elevado grau de transparência e zelo na utilização dos recursos públicos.

Em decisão proferida em processo relacionado à aquisição de materiais betuminosos, a Egrégia Corte de Contas do Estado de Mato Grosso manifestou entendimento no sentido de reconhecer a legalidade e a viabilidade da utilização do levantamento de preços realizado pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) como fundamento para a composição da cesta de preços. A propósito, colaciona-se o excerto do referido julgado:

Licitação. Balizamento de preços. Aquisição de materiais betuminosos. 1) Nos processos licitatórios destinados à aquisição de materiais betuminosos, os entes públicos devem adotar amplitude e rigor metodológico para estabelecer o valor estimado (preço de referência), com base em uma cesta de preços aceitáveis, nos termos da Resolução de Consulta 20/2016, incluindo: a) balizamento pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública (Lei 8.666/1993, art. 15, inciso V), como fonte prioritária, sempre que possível; b) consulta a portais e órgãos públicos oficiais de referenciamento de preços, a exemplo da ANP, que divulga a média de preços definidos em acompanhamento regional; c) cotação fornecida por empresas do ramo, quando não for possível obter preços referenciais na Administração Pública e em sistemas oficiais; e, d) outras fontes idôneas com o devido detalhamento e justificativa. 2) Nos processos licitatórios realizados com base na Lei 14.133/2021 para aquisição de materiais betuminosos, o **valor estimado deve ser compatível com o mercado** e considerar as peculiaridades do local de execução do objeto contratual, conforme regulamento específico, e definido com base no melhor preço aferido a partir dos parâmetros previstos no art. 23, § 1º, a serem adotados de forma combinada ou isolada, **o que inclui a adoção alternativa de preços divulgados pela ANP**, considerando-se, ainda, a possibilidade de utilização de outros sistemas de custos adotados de forma particular pelo ente público e a comprovação de preços praticados em aquisições semelhantes de objetos de mesma natureza no caso de contratações diretas por inexigibilidade ou dispensa (§§ 3º e 4º). (CONSULTAS. Relator: GUILHERME ANTONIO MALUF. Resolução De Consulta 16/2022 - PLENÁRIO. Julgado em 20/10/2022. Publicado no DOC/TCE-MT em Processo 80802/2022). (Grifamos).

Nesse contexto, conclui-se que os argumentos apresentados pela parte interessada carecem de fundamentação jurídica idônea capaz de ensejar a modificação das disposições previstas no Aviso de Contratação Direta no aspecto ora analisado. Por conseguinte, tais alegações não merecem acolhimento, permanecendo incólumes as regras previamente estabelecidas.

3.2. Da proibição de taxa negativa:

No que tange às razões apresentadas na representação em epígrafe, cumpre destacar, com o devido respeito, que tais argumentos carecem de fundamento jurídico e técnico apto a infirmar as disposições do Aviso de Contratação Direta, conforme se demonstrará a seguir.

A representante alega que a vedação à apresentação de ofertas ou lances com taxa administrativa negativa comprometeria a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, embasando-se em precedentes isolados. Contudo, é amplamente reconhecido, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, que a prática de taxas administrativas negativas não assegura, de forma efetiva, qualquer vantagem econômica. Essa conclusão é especialmente relevante em certames onde os preços dos bens e serviços – que representam a parcela mais significativa dos custos contratuais – não constituem objeto direto de disputa.

Sob a lógica empresarial, é evidente que as empresas privadas buscam a obtenção de lucro. Assim, na hipótese de oferecerem taxa administrativa negativa ou igual a zero, é presumível que o retorno financeiro se dará, invariavelmente, por meio de:

- a) Cobranças adicionais impostas aos fornecedores credenciados;
- b) Inclusão de custos ocultos nos valores dos produtos ou serviços ofertados; ou
- c) A combinação dessas duas práticas de forma cumulativa.

Essa dinâmica acaba por transferir custos disfarçados à Administração Pública, comprometendo a economicidade e a eficiência, princípios constitucionais que norteiam a gestão do erário. Além disso, a prerrogativa unilateral conferida à empresa gerenciadora para selecionar os prestadores credenciados e determinar os valores das cotações inviabiliza o controle administrativo efetivo, ampliando os riscos de arbitrariedade e permitindo majoração artificial de custos, em prejuízo da coletividade.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas têm reiteradamente enfrentado a questão das taxas administrativas negativas, reconhecendo os prejuízos decorrentes dessa prática. No Processo TC 029.646/2020-0, o Tribunal de Contas da União (TCU) constatou que taxas negativas frequentemente resultam na imposição de cobranças abusivas sobre os fornecedores credenciados, podendo alcançar índices exorbitantes, como 30% do valor faturado. De forma semelhante, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no Processo 01080/21, concluiu que tais taxas não asseguram a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Ademais, a utilização de taxas administrativas negativas revela-se um artifício para transferir custos ocultos à Administração. A empresa gerenciadora, ao ofertar taxa negativa ou nula, tem como objetivo primário vencer o certame, mas, posteriormente, transfere o ônus econômico para a rede credenciada e, de forma indireta, para o erário, mediante o aumento de preços nos itens.

Com fundamento nos princípios da economicidade e eficiência, e com o intuito de prevenir práticas abusivas e custos ocultos, o edital impugnado estabeleceu como critério a admissibilidade de taxas administrativas iguais ou superiores a zero, vedando expressamente as taxas negativas. Tal medida visa resguardar o interesse público, assegurando que os custos contratuais reflitam, de forma objetiva, os valores reais dos serviços e fornecimentos, sem acarretar ônus desnecessários ao erário ou a terceiros.

Por oportuno, destaca-se que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), em recentes decisões, tem validado a proibição de taxas negativas em contratos dessa natureza. No Julgamento Singular nº 783/AJ/2023, o Excelentíssimo Conselheiro Antônio Joaquim firmou entendimento no sentido de reconhecer a legalidade de tal vedação, consolidando o entendimento de que essa prática é compatível com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. A propósito, colaciona-se trecho da mencionada decisão:

PROCESSO: 8.759-9/2022

PRINCIPAL: PREFEITURA MUNICIPAL DE ROSÁRIO OESTE

REPRESENTANTE: NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS EIRELI – EPP

ADVOGADO: RODRIGO RIBEIRO MARINHO - OAB SP 385.843

REPRESENTADOS: ALEX STEVES BERTO – PREFEITO

MICHELE FERNANDES DA SILVA – PREGOEIRA

ADVOGADOS: EDMILSON VASCONCELOS DE MORAES OAB MT 8548

RANIELE SOUZA MACIEL OAB/MT 23.424

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA

RELATOR: CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

I – Relatório

Trata-se de Representação de Natureza Externa com pedido de medida cautelar (Doc. 109650/2022), formalizada pela empresa Neo Consultoria e Administração de Benefícios Eireli - EPP, em desfavor da Prefeitura de Rosário Oeste, sob a gestão do prefeito, Sr. Alex Steves Berto, e da pregoeira Michele Fernandes da Silva, em razão de supostas irregularidades no Pregão Presencial 07/2022, no valor total estimado de R\$ 12.381.463,00 (doze milhões, trezentos e oitenta e um mil quatrocentos e sessenta e três reais).

2. O referido certame tinha como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de intermediação, gerenciamento, implantação e operação de sistema de gestão integrada para atender às frotas de veículos e maquinários da Prefeitura de Rosário Oeste-MT.

3. A representante argumentou, em síntese, a existência de cláusulas restritivas no certame, relacionadas à vedação de oferta de taxa de administração negativa e da indicação de marca como parâmetro de preços.

4. Por esses fatores, requereu medida acautelatória visando à suspensão de todos os atos relacionados ao Pregão Presencial 07/2022 da Prefeitura de Rosário Oeste.

5. A presente representação foi admitida por meio da decisão datada em 12/04/2022 (Doc. 110037/2022) e o prefeito, Sr. Alex Steves Berto e a pregoeira, Sra. Michele Fernandes da Silva, foram notificados por meio dos ofícios 210 e 2011/2022 (Docs. 110866/2022 e 110863/2022) para apresentar manifestação prévia, a qual foi protocolada conforme documento 93971/2022.

6. Em sede de manifestação prévia, o gestor afirmou que o procedimento licitatório ocorreu sem falhas, e sobre a vedação da oferta de taxa administrativa negativa apontada pela representante, argumentou que a questão foi enfrentada pela gestão em sede de impugnação, cuja conclusão foi de que não há vantagem econômica em se obter a taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, quando os preços efetivos das peças e dos serviços a serem prestados que representam a maior parte dos valores despendidos com a futura contratação não forem objeto da licitação. (Doc. 113517/2022).

7. Afirmou, ainda, que não houve restrição à competitividade, sendo que 02 empresas participaram do certame: NEO Consultoria e Administração de Benefícios EIRELI e Saga Comércio, Serviço, Tecnologia e Informática Ltda.

8. Com relação à alegação da indicação de marcas como parâmetro de preços, a defesa argumentou que tal item diz respeito à futura execução contratual, portanto, não foi objeto de impedimento de participação do certame, pois não fora exigido como requisito para a proposta de preços ou de habilitação, muito menos como requisito técnico. Ao final, pleiteou a improcedência da representação.

9. Após análise da manifestação, indeferi a medida cautelar pleiteada, ante a possibilidade de dano reverso, pois o objeto do Pregão Presencial 07/2022 visava à prestação de serviços de intermediação, gerenciamento, implantação e operação de sistema de gestão integrada para atender a frotas de veículos e maquinários da Prefeitura de Rosário Oeste-MT, o que, na prática, inclui veículos destinados às áreas de saúde, segurança pública e da educação, conforme Julgamento Singular 517/AJ/2022 (Doc. 122785/2022).

10. A unidade técnica elaborou Relatório Técnico Preliminar (Doc. 21075/2023), manifestando-se pela improcedência da representação de natureza externa, pois não foram confirmadas as inconsistências no certame em questão.

11. Na forma regimental, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 1.523/2023 (Doc. 29909/2023), do procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, opinou pelo conhecimento e, no mérito, pela improcedência da representação, em razão da não constatação das irregularidades inicialmente apontadas.

É o relatório.

II – Fundamentação

12. A representação versa acerca de supostas irregularidades no Pregão Presencial 07/2022, realizado pela Prefeitura de Rosário Oeste-MT, para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de intermediação, gerenciamento, implantação e operação de sistema de gestão integrada para atender a frotas de veículos e maquinários do município.

13. O prefeito, Sr. Alex Steves Berto, foi notificado e apresentou esclarecimentos, informando que o procedimento licitatório ocorreu sem falhas, refutando as alegações de irregularidade apontadas pela representante, de possíveis exigências restritivas no edital do certame, diante da impossibilidade de oferta de taxa negativa, e da indicação de marca para parâmetro de preços.

14. O gestor pontuou, ainda, que a questão da taxa negativa foi enfrentada pela gestão em sede de impugnação, cuja conclusão foi de que não há vantagem econômica em se obter a taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, quando os preços efetivos das peças e dos serviços a serem prestados, que representam a maior parte dos valores despendidos com a futura contratação, não forem objeto da licitação.

15. Com relação à indicação de marca para parâmetro de preços, aduziu que os valores futuramente contratados não poderão ser superiores aos praticados no sistema de tabela de preços (Traz Valor); todavia, ponderou que essa exigência não foi disposta no edital como requisito de habilitação.

16. Ao final, citou decisão anterior deste Tribunal, através da Resolução de Consulta 22/2010, a qual informa que é possível a adoção de tabela referencial, desde que os preços contidos estejam dentro da realidade do mercado.

17. Em análise, indeferi a medida cautelar proposta pela representante ante a probabilidade de dano reverso com a paralização do certame e, no mérito, a unidade técnica concluiu

pela improcedência da representação, uma vez que não houve ilegalidade no certame capaz de ensejar a suspensão do Pregão Presencial 07/2022, e de todos os demais atos decorrentes, entendimento que foi acompanhado pelo Ministério Público de Contas.

18.O cerne da questão reside nas supostas ilegalidades no Pregão Presencial 07/2022 - Edital: 1) vedação ilegal à oferta de taxa de administração negativa; e 2) indicação ilegal de marcas para parâmetros de preços.

19.Com relação à vedação à oferta de taxa administrativa negativa, o entendimento desta Corte consiste em que “Essa vedação visa assegurar a legalidade e a vinculação ao instrumento convocatório, vez que em caso de realizar repasse dos custos sigilosamente sonegados no processo licitatório, acarretaria evidente fraude licitatória.”

20.Ora, as empresas privadas perseguem o lucro e, por evidente, se ofertam taxa de administração igual ou inferior a zero é porque auferem rendimentos que são cobrados pela própria rede de estabelecimentos, ou porque embutem taxas extras nos processos finais orçados pelas oficinas credenciadas, ou ambas as hipóteses cumuladas, onerando, assim, o custo da contratação.

21.Desse modo, assiste razão à defesa de que não houve ilegalidade na vedação.

Sobre a alegação de indicação ilegal de marcas, esta Corte de Contas já se posicionou no sentido de que não há impeditivo à indicação para realização do certame, conforme Resolução de Consulta 22/2010. Vejamos:

Licitação. Registro de Preços. Maior percentual de desconto sobre tabela de preços de fabricante ou de sistema eletrônico equivalente. Preços compatíveis com os praticados no mercado. O ente público pode realizar procedimento licitatório utilizando como valor de referência tabela de preços de fabricante ou de sistema eletrônico equivalente, para registro de preços de maior percentual de desconto sobre a referida tabela, desde que os valores estejam de acordo com os praticados no mercado.

22.Ou seja, a indicação de marcas feita no Edital do Pregão Presencial 07/2022, pelo Sistema Traz Valor, não constitui irregularidade, e ainda assegura à administração pública valores aceitáveis em serviços e produtos não licitados adquiridos pela gestão.

23. Isto posto, evidencia-se que, no presente caso, a licitação ocorreu de acordo com os trâmites estabelecidos pela legislação, uma vez que nenhum dos argumentos de irregularidade apontados pela representante restou configurado.

24.Ante todo o exposto, em consonância com a unidade técnica e Ministério Público de Contas, decido pela improcedência da representação de natureza externa, uma vez que as irregularidades apontadas pela representante não restaram configuradas.

III – Dispositivo

25.Por isso, ACOLHO o Parecer 1.523/2023, do procurador de Contas, Gustavo Coelho Deschamps e, com fulcro nos artigos 1º, inciso XV, 91, §3º da Lei Complementar Estadual 269/2007 c/c art. 97, inciso III, da Resolução Normativa 16/2021, **DECIDO** pelo **conhecimento** e, no mérito, pela **improcedência** da representação de natureza externa, face a não configuração de irregularidades.

Publique-se.

Após, decorrido o prazo sem a interposição de recurso, arquivem-se os autos.

É possível inferir dos autos da decisão que, no contexto do julgamento de Representação de Natureza Externa (RNE), a Egrégia Corte de Contas do Estado de Mato Grosso firmou entendimento no sentido de que não subsiste ilegalidade no dispositivo ora impugnado.

Ademais, em outro julgamento proferido por essa mesma Corte de Contas, tendo como Relator o Excelentíssimo Conselheiro Wladir Júlio Teis. Colaciona-se, para melhor elucidação, trecho pertinente:

DECISÃO Nº 431/WJT/2023

PROCESSO N.º 58.612-9/2023

DATA 17/8/2023

PRINCIPAL PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA GUARITA

GESTOR JOSÉ LAIR ZAMONER

ASSUNTO REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

REPRESENTANTE NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA.

ADVOGADA RODRIGO RIBEIRO MARINHO – OAB/MT 18.569-B

RELATOR WALDIR JÚLIO TEIS

1. Trata-se de Representação de Natureza Externa com pedido de Medida Cautelar[1], proposta pela empresa Neo Consultoria e Administração de Benefícios Ltda., representada por advogado legalmente constituído, em desfavor da Prefeitura Municipal de Nova Guarita, sob a responsabilidade do Senhor José Lair Zamoner, Prefeito Municipal.

2. A representante alegou indícios de irregularidades no Pregão Presencial n.º 27/2023, cujo objeto é o “registro de preços para futura e eventual Contratação de Serviço de Implantação e Operação de Gerenciamento da Frota de Veículos, Por Meio de Sistema Informatizado, Com Utilização de Tecnologia Eletrônicas, para fornecimento de peças e

acessórios originais e/ou genuínos e/ou similares dos fabricantes; pneus e óleo lubrificante, graxa, fluídos de freio e aditivo para radiadores que deverão atender a frota de veículos, equipamentos, implementos e máquinas pesadas de toda frota da Prefeitura Municipal de Nova Guarita – MT”.

3. Informou que a sessão pública de abertura do pregão ocorrerá no dia **23/8/2023** às 8h30, e que o conjunto de regras que compõem a estrutura do certame, inviabiliza a participação da ampla maioria dos licitantes, violam os princípios da legalidade, da segurança jurídica e a ampliação da disputa, causando literal prejuízo ao interesse da coletividade.

4. Nessa senda, questiona a cláusula editalícia que impossibilita a oferta de taxa de administração igual a zero ou negativa.

“9.14. NOTA: Para o item, será considerado o menor valor da taxa de administração, ofertado na proposta de preços. A taxa de administração máxima considerada será o disposto no quadro acima. Será desclassificada a proposta com taxa de administração inferior a 0% (zero por cento).”

[...]

“2.4. Observação: Valor Máximo aceitável para Taxa de Administração: 2,5% (dois e meio por cento), será desclassificada a proposta com taxa de administração inferior a 0% (zero por cento).”

5. Requereu a concessão da medida cautelar, a fim de que seja determinada a suspensão do procedimento licitatório, obrigando a autoridade administrativa a não praticar nenhum ato até que o mérito da presente representação seja julgado. E, a integral procedência da representação para determinar que sejam promovidas as necessárias retificações do instrumento convocatório, com a necessária republicação do edital, de modo a propiciar que as licitantes participem do certame em igualdade de condições.

6. Alternativamente, pleiteou que se proceda a anulação do procedimento licitatório, tendo em vista às ilegalidades que o maculam, fazendo retroagir os efeitos da anulação, invalidando todos os atos praticados no processo administrativo.

7. Foi dispensada a notificação do gestor para manifestar-se nos termos do disposto no artigo 195, §1º da Resolução Normativa n.º 16/2021.

8. É o relatório necessário.

9. DECIDO.

(...)

24. Vale ressaltar que, no caso exposto pela representante, a previsão contida nos itens **“9.14. NOTA: Para o item, será considerado o menor valor da taxa de administração, ofertado na proposta de preços. A taxa de administração máxima considerada será o disposto no quadro acima. Será desclassificada a proposta com taxa de administração inferior a 0% (zero por cento)” e ... [...] “2.4. Observação: Valor Máximo aceitável para Taxa de Administração: 2,5% (dois e meio por cento), será desclassificada a proposta com taxa de administração inferior a 0% (zero por cento)”**, não é a primeira vez que ocorre.

25. Além disso, não há elemento surpresa, pois as condições estão estabelecidas no edital do certame, motivo pelo qual não há como acolher o pedido. Ademais, num mercado globalizado e dinâmico como o atual, e principalmente, dentro do objeto específico do edital, a probabilidade de haver mais gastos do que economia, quando se trata de remuneração com taxa inferior a zero, é praticamente certa. No caso concreto, o princípio da economicidade não está no centro das aquisições, já que não se está a adquirir produtos tabelados, bem como ninguém trabalha gratuitamente, tendo em vista que a caridade não faz parte das relações comerciais.

26. Pelo exposto, não havendo materialidade suficiente a ponto de configurar irregularidade a ser apreciada por esta Corte de Contas, mas mero inconformismo com os termos do edital da licitação, não há nada a ser decidido nesta via do controle externo.

27. Com base no exposto, profiro minha decisão.

DISPOSITIVO DA DECISÃO

28. Diante do exposto, **não conheço** da representação de natureza externa, com pedido de medida cautelar, proposta pela empresa Neo Consultoria e Administração de Benefícios Ltda., representada por advogado legalmente constituído, em desfavor da Prefeitura Municipal de Nova Guarita, sob a responsabilidade do Senhor José Lair Zamoner, Prefeito Municipal, com fundamento no artigo 1º, XV, da Lei Complementar nº 269/2007, e artigo 1º, XX, da Resolução Normativa nº 16/2021.

29. Publique-se e oficie-se.

Parafraseando o ilustre Relator mencionado, observa-se que a peça apresentada pela pugnaz carece de elementos inovadores ou argumentos consistentes que demonstrem qualquer irregularidade no instrumento convocatório. Assim, resta evidente que suas alegações não possuem fundamento jurídico ou técnico apto a ensejar acolhimento.

Ante o exposto, conclui-se que a manutenção do critério previsto no edital configura medida plenamente justificada e necessária. A Administração Pública, ao adotar tal postura, agiu em estrita

observância aos princípios norteadores da gestão pública, em especial os da economicidade, eficiência e transparência, assegurando, dessa forma, a integridade e a finalidade do certame.

Desse modo, considerando a ampliação da competitividade, os princípios do interesse público e as orientações jurisprudenciais e a melhor doutrina, face ao exposto, feitas as considerações necessárias, à luz das disposições normativas pertinentes, conclui-se que a alegações trazidas pela empresa **PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA** não devem ser acolhidas, conhecendo a impugnação apresentada pela empresa, tempestivamente, para no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**.

4. DA DECISÃO

Pelas razões de fato e de direito acima aduzidas, bem como, tendo-se por fundamento os termos do instrumento convocatório, os dispositivos constantes da Lei Geral de Licitações, os princípios regentes das licitações, a melhor doutrina, a jurisprudência pátria e as orientações dos Órgãos de Controle Externo, **DECIDE-SE:**

CONHECER da impugnação apresentada pela empresa **PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA**, por ser tempestiva, para no mérito **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo inalterados os termos do Aviso de Contratação Direta da Dispensa Eletrônica nº 001/2025/CMIN, como também a data de abertura.

É a decisão.

PAULA CRISTINA BALESTRIN
Suplente de Agente de Contratação
Portaria de Nomeação nº 038/2024