

Relatório de Análise Inicial**Processo nº: 1160568****Natureza: Denúncia****Denunciante: Ticket Lodge HDFGT S/A****Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Montes Claros****Ano Ref.: 2023****1. Introdução**

Trata-se de Denúncia/Representação formulada por Ticket Soluções HDFGT S/A, com pedido liminar, em face de supostas irregularidades no Processo Licitatório nº. 647/2023– Pregão Eletrônico nº. 270/2023, deflagrado pela Prefeitura de Montes Claros, cujo objeto consiste na contratação de sociedade empresária ou unipessoal especializada para administrar o fornecimento, gerenciamento, controle e aquisição de combustível tipo gasolina comum, óleo diesel comum, óleo s10 e etanol, para atendimento à demanda do município, com valor estimado em R\$ 15.572.881,65 (quinze milhões, quinhentos e setenta e dois mil, oitocentos e oitenta e um e sessenta e cinco centavos), conforme previsto no Edital de Licitação 1027094.

A Denunciante aponta, em síntese, a existência das seguintes irregularidades:

1. Exigência cumulativa, para fins de qualificação econômico-financeira, de apresentação de Índice de Liquidez Corrente (ILC), Índice de Liquidez Geral (ILG) e Índice de Solvência Geral (ISG) igual ou maior que 1,0, bem como comprovação de patrimônio líquido igual ou superior a 10% do valor estimado para a contratação, o que prejudicaria a competitividade do certame;
2. Exigência de que as empresas licitantes garantam que os estabelecimentos credenciados pratiquem seus preços conforme a média publicada pela Agência Nacional do Petróleo – ANP, conforme item 6.16 do termo de referência, o que oneraria de forma desproporcional a gerenciadora licitante, além de prejudicar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação.

Devidamente autuados como Denúncia, os autos foram distribuídos à relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro (peça nº. 5, SGAP), o qual determinou o encaminhamento a esta 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para exame dos fatos narrados.

2. Análise dos Fatos Denunciados

2.1 Apontamento: *Da exigência cumulativa de Índice de Liquidez Corrente (ILC), Índice de Liquidez Geral (ILG) e Índice de Solvência Geral (ISG) igual ou maior que 1,0, bem como comprovação de patrimônio líquido igual ou superior a 10% do valor estimado para a contratação.*

2.1.1 Alegações do Denunciante: A empresa denunciante argumenta que a exigência cumulativa dos mencionados requisitos de qualificação econômico-financeira não encontra amparo legal, na medida em que a Lei n. 8.666/93, em seu art. 31, estabelece critérios alternativos para a aferição da habilitação. Ademais, aponta que a imposição de critérios cumulativos ofende o postulado da competitividade do processo licitatório, vez que limita sobremaneira a participação de interessados no certame.

2.1.2 Documentos e informações apresentados:

Edital do Pregão n.º 270/2023 (peça n.º. 2 SGAP).

2.1.3 Análise do apontamento:

Da análise dos autos, verificam-se as seguintes disposições no instrumento convocatório no que concerne à qualificação econômico-financeira:

5.3 - QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:

5.3.1 - Certidão negativa de pedido de falência ou em recuperação de crédito, expedida pelo distribuidor judicial da sua sede.

5.3.2 - Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios.

5.3.2.1 - O Balanço Patrimonial e as demonstrações contábeis supracitados poderão ser atualizados por índices oficiais quando encerrados há mais de 03 (três) meses da data de apresentação da proposta, devendo ser utilizado o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI, publicado pela Fundação Getúlio Vargas ou outro indicador que o venha substituir, mediante apresentação, junto à documentação, de memorial de cálculo assinado pelo contador da empresa.

5.3.2.2 – As empresas com menos de um exercício financeiro deverão apresentar Balanço de Abertura ou último Balanço Patrimonial levantado, conforme o caso.

5.3.2.3 - Serão considerados, “na forma da lei”, o Balanço Patrimonial (inclusive o de abertura) e as demonstrações contábeis apresentados da seguinte forma:

a) publicados em Diário Oficial; ou

b) publicados em Jornal; ou

c) por cópia registrada ou autenticada na Junta Comercial da sede ou domicílio do licitante ou no órgão de registro equivalente; ou

d) por cópia do livro Diário, devidamente autenticado na Junta Comercial da sede ou domicílio do licitante, inclusive com os Termos de Abertura e de Encerramento; ou

e) na forma de escrituração contábil digital (ECD).

5.4 – O Balanço Patrimonial e as demonstrações contábeis apresentados deverão conter assinatura do representante legal da empresa licitante e do seu contador ou, caso apresentadas por meio de publicação, permitir a identificação do veículo e a data de sua publicação. A indicação do nome do contador e do número do seu registro no Conselho Regional de Contabilidade – CRC – são indispensáveis.

5.5 – Prova de possuir Patrimônio Líquido, cujo valor deve corresponder a 10% do valor estimado para a contratação, comprovado na data da apresentação da proposta, admitida a atualização na forma descrita acima.

5.6 – Análise contábil-financeira da empresa, para a avaliação de sua situação financeira, a ser apresentada em memorial de cálculo dos índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG), assinada pelo contador responsável, com as seguintes fórmulas:

LG = ATIVO CIRCULANTE + REALIZÁVEL A LONGO PRAZO

PASSIVO CIRCULANTE + EXIGÍVEL A LONGO PRAZO

LC = ATIVO CIRCULANTE

PASSIVO CIRCULANTE

SG = ATIVO TOTAL _____

PASSIVO CIRCULANTE + EXIGÍVEL A LONGO PRAZO

Será considerada apta financeiramente a empresa que tiver os índices¹ de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e o índice de Solvência Geral (SG) igual ou maior que 1,0 (um vírgula zero).

As fórmulas deverão estar devidamente aplicadas em memorial de cálculos juntado ao balanço.

Caso o memorial não seja apresentado, o(a) Pregoeiro(a) reserva-se o direito de efetuar os cálculos.

O denunciante se irressignou quanto aos itens 5.3.2 e 5.5 do instrumento convocatório, ao argumento de que a exigência cumulativa, para fins de qualificação econômico-financeira, de

apresentação de Índice de Liquidez Corrente (ILC), Índice de Liquidez Geral (ILG) e Índice de Solvência Geral (ISG) igual ou maior que 1,0, bem como comprovação de patrimônio líquido igual ou superior a 10% do valor estimado para a contratação, prejudicaria a competitividade do certame.

Em justificativas preliminares (documentos 13 e 14), o jurisdicionado argumentou que a irresignação não prospera, na medida em que a complexidade do objeto licitatório e o vultoso valor da contratação – que supera quinze milhões de reais - autorizam a exigência de requisitos de habilitação mais rigorosos por parte da Administração, sem que isso viole a competitividade do procedimento. Nesse sentido, aduziu que *“a lei concede ao administrador a discricionariedade de estabelecer no instrumento convocatório as exigências de qualificação econômica financeira que melhor atenda/resguarde ao interesse público, se adéque ao caso concreto e não extrapole os limites previstos na legislação regente”*.

Com efeito, de proêmio, destaca-se que a licitação em epígrafe foi regida pela Lei 14.133/21, que dispõe o seguinte sobre a qualificação em comento:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.

A aferição da qualificação econômico-financeira dos licitantes visa a garantir, através de critérios objetivos, que as obrigações decorrentes do ajuste serão suportadas de forma satisfatória pelo contratado.

Para tanto, a legislação não exige que os requisitos indicados sejam atendidos de modo alternativo ou que seja vedada qualquer cumulação dos critérios apostos. No caso em tela, a complexidade do objeto licitado (contratação de sociedade empresária ou unipessoal especializada para administrar o fornecimento, gerenciamento, controle e aquisição de combustível tipo gasolina comum, óleo diesel comum, óleo s10 e etanol, para atendimento à demanda do município), bem como o significativo valor da contratação (R\$ 15.572.881,65), demonstram serem razoáveis, e até mesmo recomendáveis, as estipulações de critérios cumulativos de qualificação. Dessa forma, resguarda-se o interesse público e a continuidade da prestação do serviço de forma satisfatória e contínua, além de concretizar os princípios da eficiência, do planejamento, da segurança jurídica e da razoabilidade.

Nesse sentido, o Plenário desta Egrégia Corte de Contas já consignou essa possibilidade, nos autos da Denúncia 986991, julgada em 21/03/2018. Naquela oportunidade, restou assentada a seguinte ementa:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. IRREGULARIDADES NO EDITAL. ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO GERAL –



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

IEG INAPROPRIADO PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. EXIGÊNCIA CUMULATIVA DE PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO E ÍNDICE DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA. EXIGÊNCIA CUMULATIVA DE GARANTIA DE PAGAMENTO AOS ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS. VIGÊNCIA DO CONTRATO SUPERIOR AO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO. IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. [...]2. Conforme se depreende da leitura dos §§2º e 5º do artigo 31 da Lei de Licitações, há previsão legal para as exigências de índices de qualificação econômica juntamente como Capital Social ou Patrimônio Líquido mínimo, cumulativamente.

O Tribunal de Contas da União também já decidiu pela licitude de se estabelecer as duas exigências, desde que fossem previstas de forma objetiva e clara, conforme se extrai do Acórdão 2.346/2018, referente à Representação TC-014.934/2018-3, julgada pelo Plenário daquela Corte. Veja-se:

ACÓRDÃO Nº 2346/2018- TCU- Plenário [...] 1.7. Determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que, nas minutas padrão de seus editais de licitações, estabeleça critérios objetivos para a adoção cumulativa ou não das exigências relativas a patrimônio líquido mínimo e aos transparência e isenção aos processos licitatórios, além de ampliar a competitividade de seus certames, minimizando o risco de adoção de critérios excessivamente restritivos de seleção e informando ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências adotadas;

Além disso, registra-se que a Súmula 275 do Tribunal de Contas da União, invocada pelos denunciante, trata sobre a exigência não cumulativa de capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo e garantia da proposta, devendo a Administração optar por uma dessas para fins de habilitação.

Verifica-se que não há menção aos índices contábeis. Veja-se:

Súmula nº 275. TCU. Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.

Noutro giro, da simples interpretação sistemática do art. 69 já mencionado, entende-se ser perfeitamente cabível a exigência cumulativa de índices contábeis e patrimônio líquido mínimo.

Ante o exposto, conclui-se pela improcedência do apontamento, de modo a não se verificar qualquer ilegalidade na exigência cumulativa dos requisitos de qualificação econômico-financeira relativa ao Índice de Liquidez Corrente (ILC), Índice de Liquidez Geral (ILG) e

Índice de Solvência Geral (ISG) igual ou maior que 1,0, bem como comprovação de patrimônio líquido igual ou superior a 10% do valor estimado para a contratação.

2.1.4 Conclusão: Pela improcedência do apontamento.

2.2 Apontamento: *Desproporcionalidade na adoção da média de preços dos combustíveis publicada pela Agência Nacional do Petróleo – ANP, o que oneraria de forma desproporcional a gerenciadora licitante, além de prejudicar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação.*

2.2.1 Alegações do Denunciante: A empresa denunciante alega que adoção da média de preços divulgada pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) como referência de preço dos combustíveis onera de forma desproporcional a gerenciadora licitante, além de prejudicar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação.

2.2.2 Documentos e informações apresentados:

Edital do Pregão n.º 270/2023 (peça n.º. 2 SGAP).

2.2.3 Análise do apontamento:

Da análise dos autos, verificam-se as seguintes disposições no instrumento convocatório:

4 - O licitante deverá consignar o percentual de desconto sobre o valor médio da pesquisa da ANP no lote para o qual deseja enviar proposta, vedada a identificação dos licitantes.

(...)

6.16 – O valor por litro de combustível não poderá ser superior ao preço médio mensal divulgado pela ANP para Município de Montes Claros/MG.

(...)

6.20 – Controle e gestão de consumo de combustível e seu custo, a cargo do fiscal do Contrato, sendo que a CONTRATADA deverá garantir que os preços dos combustíveis não ultrapassem os valores médios à vista praticados pelo mercado, estabelecidos pela Agência Nacional do Petróleo.

O denunciante se irressignou quanto à adoção do preço médio mensal para a aferição do valor do litro do combustível, ao argumento de que referido parâmetro ocasiona desequilíbrio

econômico-financeiro ao contrato, pelo que impõe ônus excessivo ao contratado de arcar com eventual diferença a maior entre o preço publicado pela ANP e aquele vendido nas bombas de combustível.

Em justificativas preliminares, o jurisdicionado argumentou que a insurgência não prospera, porquanto o contrato é firmado com uma empresa de gestão de cartões, que firma parcerias com empresas de postos de combustíveis, de modo que, *“para as primeiras, há o repasse da taxa de comissão sobre o valor faturado pelas empresas de abastecimento. Para essas últimas, o interesse advém do fato de que, mesmo oferecendo desconto ao usuário e pagando taxa de comissão à gerenciadora de cartões, há o ganho marginal decorrente do incremento da demanda”* (informações – documento 14).

Com efeito, a previsão contida no edital não traz prejuízo ou restringe de qualquer forma o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, mas, sim, determina um critério de aferição de valores que sirva como referência para o balizamento do preço do combustível e do desconto aplicado pela empresa.

Desse modo, a utilização da média elaborada pela referida agência concretiza, de um lado, a isonomia do processo licitatório, já que estipula referência de caráter nacional, e, de outro, preserva o erário público, eis que a consideração do valor publicado pela agência como limite máximo de pagamento impede que os postos credenciados comercializem combustível em valores muito discrepantes, em prejuízo à economicidade e eficiência da licitação.

Ademais, conforme se depreende do edital, o percentual de desconto dos combustíveis incidirá sobre os preços indicados nas bombas. Apenas no caso de divergência entre o valor indicado na bomba e a média do valor por litro praticado no mercado varejista - considerando a publicação da média mensal ANP - o percentual de desconto incidirá sobre o menor valor.

Assim, com a possibilidade de contratação de combustível com o critério maior desconto sobre a média da ANP, o contrato torna-se mais benéfico para a contratada a longo prazo, tendo em vista que em cada abastecimento será cobrado o valor real de mercado, com base no valor médio da ANP.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União já se manifestou no seguinte sentido:

(ii) em relação a um possível desequilíbrio contratual em razão da adoção do valor para pagamento do combustível corresponder ao valor médio da tabela da Agência Nacional do Petróleo (ANP) , a posição da Administração, ao examinar o recurso administrativo da

representante, não merece reparos, conforme transcrição abaixo: "O primeiro pedido da impugnante é que seja utilizado como parâmetro de pagamento os valores cobrados diretamente na bomba de combustível (excluir média da ANP) . Esta Administração optou por estabelecer como padrão de valores de combustíveis a média da ANP para tornar a licitação mais justa e competitiva. Com essa sistemática, são obtidos dois benefícios. O primeiro é que evita-se que sejam firmados contratos com valores abusivos, acima do valor de mercado. O segundo, e principal, é a manutenção do equilíbrio financeiro do contrato. O processo administrativo de reequilíbrio econômico-financeiro contratual é lento e não consegue acompanhar a oscilação do preço do combustível, que acontece diariamente. Caso a contratação fosse por preço fixo, em poucas semanas o valor contratado já estaria abaixo do valor de mercado, causando prejuízos à contratada. Com a possibilidade de contratação de combustível com o critério maior desconto sobre a média da ANP, o contrato torna-se mais benéfico para a contratada a longo prazo, tendo em vista que em cada abastecimento será cobrado o valor real de mercado, com base no valor médio da ANP. Quanto ao argumento de que a contratada não terá controle sobre os valores praticados pela rede credenciada, este não tem fundamento. Caberá à contratada, ao credenciar os postos de combustíveis, deixá-los cientes dos requisitos do contrato e da sistemática de faturamento"; (iii) ainda sobre a temática anterior, a Selog oportunamente acrescentou que "o pagamento do combustível pelo valor da bomba, como sugere a ora representante, pode ensejar a ocorrência de fraudes na execução do contrato, mormente pela dificuldade em fiscalizar os preços exatos no momento do abastecimento, ao passo que a média da ANP constitui um parâmetro confiável"; Como pode ser observado no trecho transcrito acima, o TCU se manifesta no sentido de que não é recomendado o pagamento do combustível pelo valor da bomba, pois tal medida pode acarretar na ocorrência de fraudes na execução do contrato, bem como haverá dificuldade na realização da fiscalização dos preços exatos no momento do abastecimento, constituindo a média da ANP um parâmetro confiável. Dessa forma, decide-se manter o item do Termo de Referência atacado inalterado, julgando improcedente a alegação da empresa impugnante em relação a este quesito (ACÓRDÃO Nº 45/2020 - TCU – Plenário. RELATOR: ANA ARRAES; PROCESSO 041.005/2019-8).

Desse modo, durante a vigência do acordo, o preço do combustível fornecido será apurado de acordo com o preço médio mensal divulgado pela ANP, deduzido do desconto ofertado na proposta vencedora. Segundo o TCU, tal estratégia leva em perspectiva a realidade do setor varejista de combustíveis, que sofre constantes influxos econômicos (mercados interno e externo), tornando o custo/preço instável e imprevisível.

Ante todo o exposto, conclui-se pela improcedência do apontamento

2.2.4 Conclusão: Pela improcedência do apontamento.

3. Conclusão

Após a análise, esta Unidade Técnica se manifesta pela improcedência da Denúncia quanto aos seguintes apontamentos:

- Exigência cumulativa, para fins de qualificação econômico-financeira, de apresentação de Índice de Liquidez Corrente (ILC), Índice de Liquidez Geral (ILG) e Índice de Solvência Geral (ISG) igual ou maior que 1,0, bem como comprovação de patrimônio líquido igual ou superior a 10% do valor estimado para a contratação;
- Exigência de que as empresas licitantes garantam que os estabelecimentos credenciados pratiquem seus preços conforme a média publicada pela Agência Nacional do Petróleo – ANP.

4. Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- o arquivamento da denúncia por não ter sido apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (inciso I do art. 275 do Regimento Interno do TCEMG).

1ª CFM/DCEM, 09 de fevereiro de 2024.

Jéssica Sara Bruno Spósito

Analista de Controle Externo

TC 3514-6