

**Processo:** 1160568  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Ticket Soluções HDFGT S/A  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Montes Claros  
**Responsáveis:** Wagner Tadeu Rodrigues Pitta, Celeste Leite Fróes, Rejane Veloso Rodrigues, Dulce Pimenta Gonçalves  
**Procuradores:** Aline de Vargas da Fonseca, Ana Paula Giovanna de Chini Pretto, André Barra Aguirre Jaber, Clara Gabriela Albino Soares, Clóvis Becker, Daniele Peixoto Freitas, Drielli Duarte da Silva, Ellen de Oliveira Gonçalves, Francisco Ronaldo de Souza Bento, Guilherme Machado de Oliveira, Igor de Moura Cavalcanti, Leonardo Nunes Carvalho, Luana Lima Moura, Matheus Soares Mayer, Otávio Batista Rocha Machado - OAB/MG 89.836, Renata da Cruz Piuco, Yasmine de Camargo Cunha Pinto  
**MPTC:** Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

**PRIMEIRA CÂMARA – 2/4/2024**

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. FORNECIMENTO, GERENCIAMENTO, CONTROLE E AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL. EXIGÊNCIA CUMULATIVA DE APRESENTAÇÃO DE ÍNDICES CONTÁBEIS E COMPROVAÇÃO DE PATRIMÔNIO LÍQUIDO. IMPROCEDÊNCIA. EXIGÊNCIA DE QUE O VALOR POR LITRO DE COMBUSTÍVEL NÃO SEJA SUPERIOR AO PREÇO MÉDIO MENSAL DIVULGADO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. A Lei n. 14.133/2021 não veda, para fins de qualificação econômico-financeira das licitantes, a apresentação de Índice de Liquidez Corrente (ILC), Índice de Liquidez Geral (ILG) e Índice de Solvência Geral (ISG) igual ou maior que 1,0 cumulada com a comprovação de patrimônio líquido igual ou superior a 10% do valor estimado para a contratação.
2. A exigência de que o valor por litro de combustível não seja superior ao preço médio mensal divulgado pela Agência Nacional de Petróleo - ANP é medida de segurança para a Administração contratante, pois resguarda o erário de eventuais preços abusivos praticados pelas redes credenciadas à contratada.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar improcedentes os apontamentos de irregularidade constantes da denúncia, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil;

- II) determinar a comunicação ao denunciante acerca do teor desta decisão pelo DOC e a intimação dos interessados pelo DOC, bem como do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na forma regimental;
- III) determinar, após promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 2 de abril de 2024.

DURVAL ÂNGELO  
Presidente

ADONIAS MONTEIRO  
Relator



**PRIMEIRA CÂMARA – 2/4/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia formulada pela empresa Ticket Soluções HDFGT S/A, à peça n. 2, em face do Processo Licitatório n. 647/2023, referente ao Pregão Eletrônico n. 270/2023, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Montes Claros, cujo objeto consistiu 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, à peça n. 2, documento intitulado “Anexo 04 – Edital270”, pág. 20.

Em síntese, a empresa denunciante alegou que o instrumento convocatório, que tem como fundamento a Lei n. 14.133/2021, é irregular, uma vez que exigiu, para fins de qualificação econômico-financeira das licitantes, de forma cumulativa, apresentação de Índice de Liquidez Corrente (ILC), Índice de Liquidez Geral (ILG), Índice de Solvência Geral (ISG) igual ou maior que 1,0 e comprovação de patrimônio líquido igual ou superior a 10% do valor estimado para a contratação, o que limita o universo de competidores e restringe o caráter competitivo do certame.

Ademais, alegou que a exigência de que as empresas licitantes garantam que os estabelecimentos credenciados pratiquem seus preços conforme a média publicada pela Agência Nacional do Petróleo – ANP onera de forma desproporcional a gerenciadora licitante e prejudica a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação.

Ao final requereu, como medida cautelar, a suspensão do certame.

A denúncia foi recebida pela Presidência em 28/11/2023, à peça n. 4.

No despacho à peça n. 6, antes de apreciar o pleito cautelar da denúncia, determinei a intimação do Sr. Wagner Tadeu Rodrigues Pitta, pregoeiro e subscritor do edital, e das Sras. Celeste Leite Fróes, secretária de Planejamento e Gestão, Rejane Veloso Rodrigues, secretária de Educação, e Dulce Pimenta Gonçalves, secretária de Saúde, todas subscritoras do termo de referência, para que enviassem cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame, inclusive a ata da sessão de abertura das propostas e o mapa de apuração de lances, se houvesse, e, ainda, apresentassem as justificativas e documentos que entendessem cabíveis acerca das alegações da denunciante. Determinei, também, que os gestores informassem o estágio do procedimento licitatório no momento do cumprimento da intimação.

Intimados, os gestores apresentaram justificativas, à peça n. 13, e carream aos autos, à peça n. 14, os documentos atinentes ao processo licitatório.

No despacho à peça n. 16, à míngua de demonstração de efetivo prejuízo ao interesse público ou ao erário; diante do risco de dano inverso com a suspensão do certame pela essencialidade e natureza do objeto pretendido; e, por fim, percebendo prejuízos concretos com a deflagração de outros atos ou procedimentos para suprir as necessidades administrativas, indeferi o pleito cautelar da denúncia, sem prejuízo da propositura de outras medidas ao longo ou ao fim da instrução. Na oportunidade, determinei o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – Cfel, para exame inicial, e ao Ministério Público de Contas, para manifestação preliminar.

Instada a se manifestar, em razão da existência de contrato assinado, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM elaborou estudo inicial, à peça n. 27, em que concluiu pela improcedência da denúncia e pelo arquivamento dos autos.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, à peça n. 29, entendeu não ser necessário apresentar apontamentos complementares em relação ao estudo da Unidade Técnica. Não obstante, opinou pela citação do Sr. Wagner Tadeu Rodrigues Pitta e das Sras. Celeste Leite Fróes, Rejane Veloso Rodrigues e Dulce Pimenta Gonçalves para apresentarem defesa em face dos apontamentos da denúncia.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### **1. Exigência 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 e comprovação de patrimônio líquido igual ou superior a 10% do valor estimado para a contratação, de forma cumulativa, para fins de qualificação econômico-financeira das licitantes**

Conforme relatado, a denunciante apontou que o item 14 do termo de referência é irregular, uma vez que exigiu, para fins de qualificação econômico-financeira das licitantes, de forma cumulativa, 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. Dessa forma, argumentou que as cláusulas de qualificação econômico-financeira cumulativas limitaram o universo de competidores e restringiram o caráter competitivo do certame.

Intimados para apresentarem justificativas, os gestores argumentaram, à peça n. 13, que o objeto do certame possui complexidade que torna exigível uma averiguação mais aprofundada da capacidade econômica e financeira das licitantes, sem, contudo, configurar restrição à concorrência, com o intuito de assegurar que a empresa contratada será capaz de prestar os serviços adquiridos. Ademais, colacionaram o art. 69 da Lei n. 14.133/2021, que trata sobre a qualificação econômico-financeira, e ressaltaram que, no presente caso, não há exigência dissociada do que é expresso no texto legal.

Alegaram, ainda, que, “diante do silêncio da lei, trata-se de ato discricionário da Administração Pública Municipal”. E mais, ao contrário das empresas de fornecimento de bens, as de terceirização de serviços são altamente demandantes de recursos financeiros de curto prazo e de alta liquidez, como moeda corrente, pois se faz necessário que disponham de recursos suficientes no ativo circulante para suportar suas despesas independentemente do recebimento do pagamento do órgão para o qual presta os serviços, pois no âmbito da Administração Pública, salvo algumas exceções, não há a figura do pagamento antecipado.

Em juízo inicial, à peça n. 16, destaquei que o Tribunal de Contas da União – TCU já entendeu pela possibilidade de se exigir, para fins de qualificação econômico-financeira, capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, ou ainda garantias, nos termos do art. 31, § 2º, da Lei n. 8.666/1993 e da Súmula TCU 275/2012, adicionalmente à exigência de índices contábeis prevista no art. 31, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, quando o valor da contratação e as características do mercado e do objeto assim recomendarem, a exemplo do Acórdão 647/2014 – Plenário do TCU.

Também ressaltar que o art. 69 da Lei n. 14.133/2021 não veda, para fins de qualificação econômico-financeira das licitantes, a apresentação cumulativa de Índice de Liquidez Corrente

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

Por fim, registrei que, compulsando os autos, à peça n. 14, documento intitulado “Ata\_Adjudicacao\_assinado”, o processo licitatório se desenvolveu com competitividade, pois contou com a participação de 6 (seis) empresas do ramo, não sendo pertinente, portanto, a alegação da denúncia de que tais cláusulas cumulativas limitaram o universo de competidores e restringiram indevidamente o caráter competitivo do certame.

Em exame inicial, à peça n. 27, a Unidade Técnica concluiu pela improcedência da denúncia neste ponto, porquanto a aferição da qualificação econômico-financeira dos licitantes visa garantir, por meio de critérios objetivos, que as obrigações decorrentes do ajuste serão suportadas de forma satisfatória pelo contratado.

Ademais, salientou que a legislação não exige que os requisitos indicados sejam atendidos de modo alternativo ou que seja vedada qualquer cumulação dos critérios apostos, sendo que, no caso, a complexidade do objeto licitado e o significativo valor da contratação demonstram ser razoáveis, e até mesmo recomendáveis, as estipulações de critérios cumulativos de qualificação.

Em seguida, compartilhou o entendimento deste Tribunal firmado a partir do julgamento da Denúncia n. 986991, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, sessão plenária do dia 21/3/2018, bem como o entendimento do TCU por meio do Acórdão n. 2346/2018 – Plenário.

Por fim, salientou que a Súmula 275 do TCU, invocada pela denunciante, trata da exigência não cumulativa de capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo e garantia da proposta, não havendo menção aos índices contábeis. Além disso, argumentou que “da simples interpretação sistemática do art. 69 já mencionado, entende-se ser perfeitamente cabível a exigência cumulativa de índices contábeis e patrimônio líquido mínimo”.

Dessa forma, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, ratifico meu entendimento exarado em juízo inicial, uma vez que o art. 69, § 4º, da Lei n. 14.133/2021, pela qual o certame foi regido, não veda, para fins de qualificação econômico-financeira das licitantes, a apresentação de Índice de Liquidez Corrente (ILC), Índice de Liquidez Geral (ILG) e Índice de Solvência Geral (ISG) igual ou maior que 1,0 cumulada com a comprovação de patrimônio líquido igual ou superior a 10% do valor estimado para a contratação, nos seguintes termos:

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.

[...]

§ 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.

Portanto, cabe à Administração estabelecer critérios objetivos para a adoção cumulativa ou não das exigências, levando em consideração o valor da contratação e as características do mercado.

Nesse contexto, reitero que se mostraram razoáveis os argumentos da Administração de que o objeto do certame possui complexidade que torna exigível uma averiguação mais aprofundada da capacidade econômica e financeira das licitantes, com o intuito de assegurar que a empresa contratada será capaz de prestar os serviços.

Diante do exposto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, proponho que este apontamento de irregularidade da denúncia seja julgado improcedente.

## **2. Exigência de que as empresas licitantes garantam que os estabelecimentos credenciados pratiquem seus preços conforme a média publicada pela Agência Nacional do Petróleo**

Segundo a denunciante, o item 6.16 do termo de referência é irregular, uma vez que a exigência de que as licitantes garantam que os estabelecimentos credenciados pratiquem seus preços conforme a média publicada pela Agência Nacional do Petróleo – ANP onera de forma desproporcional a gerenciadora licitante e prejudica a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação.

Intimidados para apresentarem justificativas, os gestores argumentaram, à peça n. 13, que a adoção do preço médio divulgado pela ANP, como limite para os preços aplicados na execução do contrato de fornecimento de combustível, não é utilizada como forma de política de regulação de valores, mas, sim, como parâmetro, para evitar a aquisição de combustível com valor acima do mercado ou que a gerenciadora contratada mantenha, em sua rede credenciada e apta ao fornecimento, postos que pratiquem preços abusivos.

Ademais, justificaram que as exigências contidas no instrumento convocatório constituem “verdadeiro mecanismo de prevenção destinado a evitar a aquisição de combustível com valor acima do mercado, permitindo um gerenciamento periódico de cotações entre os estabelecimentos credenciados, preliminarmente aos abastecimentos da frota da instituição”.

Ainda, assinalaram que é dever da Administração buscar adquirir produtos em condições vantajosas, no intuito de atender ao princípio da economicidade, e que o critério adotado se encontra alocado na esfera da discricionariedade administrativa, cabendo a ela estabelecer suas próprias diretrizes no intuito de atender o interesse público e alcançar a maior vantajosidade.

Em juízo inicial, à peça n. 16, destaquei trecho do Acórdão 889/2018 – Segunda Câmara do TCU, no sentido de que a média apurada e divulgada pela ANP para estados e municípios se trata de uma medida de segurança para a contratante, com vistas a evitar custos para abastecimentos e reajustes com percentuais abusivos.

Em exame inicial, à peça n. 27, a Unidade Técnica concluiu pela improcedência da denúncia neste ponto, nos seguintes termos:

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.

[...]

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.

Posto isso, cito os itens 6.16 e 19.6 do termo de referência, à peça n. 2, documento intitulado “Anexo 04 – Edital270”, págs. 23 e 32, respectivamente:

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.

[...]

19.6 – A prestação do serviço dar-se-á nos termos especificados neste Termo de Referência, que integra o Edital independentemente de transcrição. Observa-se que o percentual de desconto dos combustíveis incidirá sobre os preços indicados nas bombas. Havendo divergência na data do fornecimento, entre o valor indicado na bomba e a média do valor por litro praticado no mercado varejista de Montes Claros e, considerando a publicação da média mensal ANP, o percentual de desconto incidirá sobre o menor valor.

Depreende-se, pois, da leitura dos citados dispositivos, que o Município de Montes Claros pretende adquirir combustível com o preço de bomba, limitado este à média mensal da ANP, com o fim de resguardar o erário de eventuais preços abusivos praticados pelas redes credenciadas à contratada, o que não se confunde com o controle preços pela Administração.

Nesse cenário, tal como pontuado pela Unidade Técnica, a utilização da média elaborada pela ANP concretiza a isonomia do processo licitatório e preserva o erário, pois impede que os postos credenciados comercializem combustível com valores abusivos. A propósito, destaco excerto do Acórdão 45/2020 – TCU – Plenário, citado no estudo técnico:

[...] 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.** (Destaquei)

Diante do exposto, considerando a jurisprudência do TCU sobre a matéria e em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, proponho que este apontamento de irregularidade da denúncia seja julgado improcedente.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho que sejam julgados improcedentes os apontamentos de irregularidade da denúncia, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil.

Comunique-se a denunciante pelo DOC e intimem-se os interessados pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

\* \* \* \* \*

jc/rb



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS