



PROCESSO Nº : 22.931-8/2018

INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DA CIPA

ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA A FIM DE PROMOVER A FISCALIZAÇÃO QUANTO A LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE DO CONTRATO Nº 014/2017 - DEFESA

GESTOR : ALEXANDRE RUSSI – PREFEITO

RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTÔNIO MALUF

AUDITOR : PAULO CÉSAR PAIM

Senhor Secretário,

Trata-se de proposta de representação de natureza interna - RNI realizada pelo Ministério Público de Contas, visando apurar supostas irregularidades ocorridas na contratação e na execução do Contrato nº 14/2017, cujo objeto é o fornecimento de combustível para a prefeitura de São Pedro da Cipa no ano de 2017, além de apontar ausência de sistema de controle e gestão informatizado de frota e combustíveis, fato que enseja prejuízo para a Administração Pública, bem como requer deste Tribunal de Contas a **“determinação de inspeção por parte da competente equipe de auditoria, dos empenhos e liquidações, prestação dos serviços e gastos de combustíveis pela frota municipal no âmbito do Contrato nº 014/2017”** (Malote Digital nº 112740/2018, p. 15).

Em decisão de 7/2/2019 (Documento nº 17807/2019), o conselheiro interino Luiz Carlos Pereira determinou as citações do senhor Alexandre Russi para manifestar-se acerca da inconsistência no sistema de controle e gestão de combustíveis e da empresa M. J. Russi & Cia Ltda, quanto às irregularidades nas contratações realizadas, conforme consta desta RNI e do relatório técnico elaborado pela secretaria de controle



externo daquele conselheiro interino, no prazo de 15 dias, a contar da data da confirmação do recebimento da decisão, nos termos do inciso I e do § 2º do artigo 61 da Lei Complementar nº 269/2007.

Assim, foi expedido o Ofício nº 107/2019 ao senhor Alexandre Russi e o Ofício nº 108/2019 para a empresa M. J. Russi & Cia Ltda para se manifestarem perante este Tribunal de Contas sobre o relatório técnico, ressaltando que implicaria a declaração de revelia caso não se manifestassem no prazo estabelecido.

As defesas do prefeito (Documento Externo nº 37031/2019) e da empresa (Documento Externo nº 47607/2019) tiveram as mesmas manifestações e enviaram os mesmos documentos para justificar as inconsistências constantes desta RNI e do relatório técnico da secretaria de controle externo, as quais são sintetizadas e analisadas a seguir.

SÍNTESE DAS DEFESAS

Os Defendentes afirmam que esta RNI relata: a) suposta irregularidade por parte do prefeito no que diz respeito a favorecimento pessoal na aquisição de combustíveis para o Município de postos de seus parentes, por meio da empresa M. J. Russi, da qual o prefeito é sócio minoritário, e b) falta de comprovação de que existe sistema de controle e gestão informatizado de frota e de combustível (Documento Externo nº 37031/2019, p. 5).

Discordam desses dois fatos e declaram que a contratação de combustíveis por meio da inexigibilidade de licitação em 2017 aconteceu porque o Pregão Presencial nº 3/2017 foi declarado deserto pela ausência de empresa com interesse em participar do certame, conforme ata de 28/4/2017 (p. 106).

Entendem que essa inexigibilidade de licitação foi corretamente baseada na Resolução de Consulta nº 55/2010 e narram que em outubro de 2014 essa conduta foi ratificada pela equipe de auditoria *in loco*, que afirmaram a possibilidade de realizar inexigibilidade de licitação em casos excepcionais de não haver mais interessados em participar de licitação sendo o pregão deserto, aliado ao fato de a empresa ser a única fornecedora do Município, mesmo sendo o prefeito um dos sócios da empresa.



Apesar de a RNI afirmar que existe apenas um posto de combustíveis em São Pedro da Cipa e isso não caracterizar a exclusividade porque existem outros postos nas cidade vizinhas de Jaciara e de Juscimeira, eles entendem que trafegar os seus veículos e máquinas pela BR-364 até os postos de combustíveis por aproximadamente 15 quilômetros é muito perigoso devido à péssima qualidade da rodovia, à níveis elevados de acidentes, congestionamentos diários, fluxo intenso de carretas e falta de acostamento.

Refletem que a **única opção** seria possuir uma estrutura para armazenar o combustível no Município para sua distribuição e um caminhão tanque para transportar o combustível para o referido reservatório de abastecimento para abastecer sua frota, mas esse investimento seria de R\$ 292.000,00 para o caminhão tanque e R\$ 150.000,00 para um posto de armazenamento tripartido (gasolina, etanol e diesel), além das licenças ambientais, dos bombeiros e sanitárias para autorizar a instalação do reservatório.

Relacionam os veículos do setor de Frotas (p. 9): a) três micro-ônibus; b) três ônibus; c) quatro caminhões; d) uma retroescavadeira; e) uma motoniveladora; f) uma pá carregadeira; g) dois tratores agrícolas; h) duas vans; i) uma camionete; j) duas ambulâncias; k) seis carros pequenos ; e l) uma moto.

Relatam que o Município teria de cumprir normas que onerariam ainda mais a Administração Pública como por exemplo as Resolução nº 26, de 27 de maio de 2015 da Agência Nacional do Petróleo - ANP, que regulamenta a comercialização, em áreas urbanas e rurais, e a entrega de recipientes transportáveis de GLP em domicílios de consumidores, em estabelecimentos comerciais e industriais, para consumo próprio, e entre revendedores autorizados pela ANP, por meio de veículos automotores.

Justificam que contratar empresa fora do Município fere os princípios da economicidade e da razoabilidade, além de causar um transtorno imenso, correndo o risco de a frota ficar sem o abastecimento adequado. Ponderam que a assertiva não é válida se o preço do produto adquirido por contratação direta superar os custos decorrentes do deslocamento dos veículos para o abastecimento e do tempo despendido e que a presença de único fornecedor no Município não constitui, por si só, justa causa para a contratação direta, impondo-se a demonstração da inviabilidade fática de



competição pelo levantamento da relação custo-benefício, o que se faz pesquisando a oferta no âmbito do mercado de combustíveis automotivos.

Declararam que a comprovação da relação custo-benefício (a oferta do fornecedor M. J. Russi estava na média do mercado e era vantajosa, somada à questão logística) manifesta uma excepcional exclusividade absoluta¹ de fornecimento da empresa contratada pelo Município, bem como observa os princípios da economia e da razoabilidade.

Recordam que o processo licitatório de 2017 (p. 39/158) demonstrou que a existência da exclusividade de fornecimento no território municipal foi respeitada, atendendo ao disposto no artigo 25, I, e 26 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, com as formalidades essenciais que possibilitem aferir, com convicção plena, que foi selecionado o contratante mais adequado para a Administração Pública.

Enfatizam que:

- a) a empresa era o fornecedor de combustíveis para a localidade, mesmo antes de o prefeito Alexandre Russi ser eleito;
- b) nunca se estabeleceu outra empresa do ramo de combustíveis no Município;
- c) a exclusividade da empresa no Município pode excepcionar a regra contida no artigo 9º, III, da Lei nº 8.666/1993;
- d) os princípios da economicidade e da razoabilidade podem se sobrepor ao da impessoalidade previsto no artigo 9º;
- e) foram cumpridas as formalidades previstas nos artigos 25 e 26 da Lei de Licitações;
- f) do valor da licitação de R\$ 949.000,00 do Contrato nº 14/2017, foram pagos R\$ 587.532,21 [durante a sua vigência].

Citam entendimentos deste Tribunal de Contas:

¹ Transcreve lição de José dos Santos Carvalho Filho (p. 6): “De acordo com a correta classificação, pode a exclusividade ser absoluta ou relativa. Aquela ocorre quando só há um produtor ou representante comercial exclusivo no país; a relativa, quando a exclusividade se dá apenas na praça em relação à qual vai haver a aquisição do bem. Na exclusividade relativa, **havendo fora da praça mais de um fornecedor ou representante comercial, poderá ser realizado a licitação (...). Na absoluta, a inexigibilidade é a única alternativa para a contratação.**”



- a) Acórdão nº 1307/2002: “é possível a celebração de contrato entre a Prefeitura Municipal e hospital pertencente ao prefeito municipal, caso seja o único existente no município.”; e
- b) Resolução de Consulta nº 25/2011: “**2. Em casos excepcionais, em que houver apenas uma empresa pertencente a gestores públicos e/ou de seus familiares, há a possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, nos termos da Resolução de Consulta nº 55/2010.**”

Em relação à alegação constante da RNI de que não foi localizada comprovação de que existe sistema de controle e gestão informatizado de frotas e de combustíveis, discordam disso e afirmam que existe um controle realizado pelo setor de Frotas deste Município, conforme documentos retirados do sistema (p. 200 a 213 e 217 a 225). [O modelo de ficha de controle de abastecimento pode ser visualizado neste relatório na análise das defesas pela auditoria.]

Calculam que entre 26/5 a 31/12/2017 foram gastos R\$ 357.742,72 e entre 1º/1 a 26/5/2018, R\$ 229.615,86, o que comprova a existência dos controles. Relatam que está em vigor o plano de ação realizado pelo Controle Interno, dentre os quais alguns já foram finalizados e outros estão em processo de implantação (p. 195 a 199), de acordo com a Resolução Normativa nº 15/2017 deste Tribunal de Contas.

Princípio da dignidade humana como limitador de indevido manejo de denúncia de improbidade administrativa. Depois de analisada a presente defesa, entendem que inexistem condições de procedibilidade da presente RNI contra pessoas que não tenham se beneficiado indevidamente do dinheiro público, agido com dolo ou má-fé e nem mesmo ocasionando prejuízo ao erário.

Argumentam que o princípio da dignidade da pessoa humana tomou assento em diversos textos constitucionais após o término da Segunda Grande Guerra trazendo de volta o poder das nações para o homem, que estava colocado em segundo plano. Citam eventos que defendem a pessoa humana contra os excessos do poder cometidos pelos órgãos do Estado: criação da Organização das Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos no Homem, Lei Fundamental de Bonn, Constituição da Itália de 1947 (artigo 3º), até chegar à Constituição da República Federativa do Brasil



de 1988 (artigo 1º, III), trazendo para o Judiciário a responsabilidade de preservá-lo de maneira eficaz como fundamento do próprio estado democrático de direito.

Citam a seguinte lição de Paulo Otero:

o princípio da dignidade da pessoa humana é dotado de uma natureza sagrada e de direitos inalienáveis, afirma-se como valor irrenunciável e cumeiro de todo o modelo constitucional, servindo de fundamento do próprio sistema jurídico: O Homem e a sua dignidade são a razão de ser da sociedade, do Estado e do Direito.

Interpretam que a acusação não pode ser temerária-incerta, mas baseada em prova de solidez jurídica, em robustos elementos e em provas cabais, pois a dignidade humana visa estabelecer a mínima garantia de que o direito público fornecerá “adequada proteção jurídica aos particulares contra os atropelos, as arbitrariedades, as discriminações, as perseguições políticas, que faz em relação aos cidadãos.”

Transcrevem parte do recurso de Agravo de Instrumento nº 156293/2014, da desembargadora Maria Aparecida Ribeiro da Primeira Câmara do Direito Público e Coletivo, julgado em 17/7/2017 (p.31) [julgado pelo Tribunal de Justiça deste Estado]:

3. Ausentes, no caso concreto, ao menos indícios de que os agravados participaram de conluio para a realização de licitação possivelmente simulada, correta a decisão que, desde logo e fundamentalmente, rejeita a petição inicial da ação de improbidade administrativa ajuizada contra eles, a fim de evitar o andamento de lide temerária, cujos efeitos são reconhecidamente deletérios à reputação e à vida dos agentes públicos.

Requerem que a RNI seja julgada improcedente ou, caso contrário, seja considerada desnecessária a penalização dos Defendentes ou aplicada a multa no mínimo legal.

ANÁLISE DA DEFESA

As alegações dos Defendentes fundamentam-se nas duas resoluções de consultas a seguir transcritas, as quais acordavam sobre a possibilidade de contratação de empresa de propriedade de agentes políticos e ou de seus familiares ou de gestores públicos e seus familiares por inexigibilidade de licitação, desde que fossem preenchidos os requisitos nelas elencados, ou seja, os artigos 25 e 26 da Lei nº 8.666/1993:



Resolução de Consulta nº 55/2010 - Processo nº 47333/2009

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO XINGU. CONSULTA. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE PROPRIEDADE DE AGENTE POLÍTICO E/OU SEUS FAMILIARES. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL, DESDE QUE PREENCHIDOS REQUISITOS. Excepcionalmente, a administração poderá contratar empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares, por inexigibilidade de licitação, desde que: a) Não exista outra empresa de bens e serviços no município, capaz de atender o objeto do contrato, comprovado por meio de atestado, exigido pelo artigo 25, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. b) O limite da contratação seja o valor admitido na Lei nº 8.666/1993 para a licitação modalidade convite. c) Os preços sejam comprovadamente similares aos praticados no mercado. d) Sejam observados os princípios básicos da Administração Pública, previstos no artigo 37, da Constituição Federal.

Resolução de Consulta nº 25/2011 - Processo nº 12203/2011

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTE BRANCA. CONSULTA. LICITAÇÃO. PARTICIPAÇÃO DE EMPRESA DE PROPRIEDADE DE GESTORES PÚBLICOS E/OU DE SEUS FAMILIARES. IMPOSSIBILIDADE. 1) A participação em procedimentos licitatórios promovidos pelo Poder Público de empresa de propriedade do agente político e/ou de seus familiares viola os preceitos da Lei n.º 8.666/1993 e os princípios da Administração Pública, em especial os da impessoalidade e da moralidade; e, 2) Em casos excepcionais, em que houver apenas uma empresa pertencente a gestores públicos e/ou de seus familiares, há a possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, nos termos da Resolução de Consulta n.º 55/2010.

Em 22/3/2016, entretanto, o Tribunal Pleno, por meio da Resolução de Consulta nº 05/2016, alterou sua jurisprudência, conforme segue:

1) O parentesco até o terceiro grau de servidor efetivo e/ou Secretários Municipais não é fato impeditivo de participação em licitação ou contratação pública, exceto se o servidor ou agente público for detentor de poder de influência sobre o resultado do certame. 2) Entende-se, como servidor público que detenha poder de influência sobre o resultado do certame, todo aquele que participa, direta ou indiretamente, das etapas do processo de licitação, a exemplo dos integrantes da comissão de licitação e pareceristas, bem como aqueles com capacidade de interferir na própria condução e fiscalização do contrato resultante da licitação, como os gestores e fiscais de contrato.

Quando a Resolução de Consulta nº 5/2016-TP já estava vigente há um ano, foi aberto o processo licitatório Pregão Presencial nº 3/2017 em 3/4/2017 (p. 39/158), mas foi declarado deserto em 28/4/2017 (p. 106) pela pregoeira. Assim, a Administração municipal se enganou em amparar a sua defesa naquelas duas resoluções de consulta revogadas.

Está-se diante de uma disputa entre princípios. A resolução de consulta vigente busca amparar-se nos princípios constitucionais dispostos no *caput* do artigo 37: isonomia, impessoalidade e moralidade; enquanto a Administração municipal socorre a



sua inexigibilidade com a economicidade, a razoabilidade e a proposta mais vantajosa, princípios que estavam presentes nas resoluções de consultas revogadas.

Isonomia
Impessoalidade
Moralidade



Economicidade
Razoabilidade
Proposta mais vantajosa

É notório que a Resolução de Consulta nº 5/2016-TP levou em consideração o risco de se ter um contrato assinado por apenas uma mão: a contratante e a contratada são pessoas jurídicas representadas pela mesma pessoa física ou por um parente até o terceiro grau assumindo os mesmos direitos e as mesmas obrigações o que configura a existência de conflito de interesses.

Se o equilíbrio econômico-financeiro fosse observado de forma rigorosamente igual para as duas partes, certamente, os princípios constitucionais e os legais colocados nos dois pratos da balança convergiriam para que fosse possível a contratação com empresa pertencente a parente até o terceiro grau de servidor efetivo ou a secretário municipal, desde que estes não influenciem o resultado do certame.

Além da legislação citada na RNI formulada pelo Ministério Público de Contas, vai de encontro às alegações dos Defendentes o disposto no inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, conforme transcrito a seguir:

CAPÍTULO II

DAS SITUAÇÕES QUE CONFIGURAM CONFLITO DE INTERESSES NO EXERCÍCIO DO CARGO OU EMPREGO

Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

V - praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão

Assim, está evidente que as leis e a jurisprudência deste Tribunal de Contas vigentes não privilegiaram a decisão da Administração municipal em contratar combustíveis do posto de abastecimento pertencente ao prefeito e a seu pai por



inexigibilidade de licitação, nem por dispensa e nem em certame com competição, pois atualmente isso está ampla e totalmente vedado.

Essa vedação, entretanto, continua sendo desrespeitada pela Administração municipal tendo em vista que foi celebrado o **Contrato nº 36/2018** de 14/11/2018, cujo objeto é o mesmo do contrato que originou esta RNI: registro de preços para futura e eventual aquisição de gasolina comum, etanol e óleo diesel, para atendimento a todas secretarias do município, conforme especificações e demais elementos constantes do edital e seus anexos.

Esse contrato teve por base o Processo Administrativo nº 46/2018, referente à Inexigibilidade nº 1/2018, após ser declarado deserto o Pregão Presencial nº 6/2018, ou seja, em 2017 e em 2018, esse objeto licitatório foi deserto e, em consequência, foram abertos os processos de inexigibilidade de licitação para a contratação da M. J. Russi & Cia Ltda Ltda para atender às necessidade locais com combustíveis.

Abastecimento nos municípios vizinhos. Voltando ao pedido do MPC para a **apuração dos indícios de direcionamento da contratação**, inobstante as vedações legal e jurisprudencial de contratação de empresa pertencente ao prefeito e seu familiar, entende-se que procede o argumento da defesa em relação às dificuldades de deslocamentos de sua frota pela rodovia BR-364 para Jaciara (15km ida e volta) ou para Juscimeira (14 km ida e volta), tendo em vista o alto fluxo de veículos e caminhões na região e os riscos inerentes ao transporte de combustível pela rodovia para abastecimento dos maquinários pertencentes ao município.

É importante anotar, ainda, que o item 3 do termo de referência do Pregão nº 3/2017, que precedeu o contrato objeto desta RNI, previu que as bombas de abastecimento da contratada deveriam estar localizadas no máximo a dez quilômetros do perímetro urbano de São Pedro da Cipa, ou seja, os postos de Jaciara e Juscimeira foram abrangidos na área descrita no termo de referência (Documento Externo nº 37031/2019, p. 71), podendo atender à convocação da Administração.



3. Horário de funcionamento / local de abastecimento:

I - A contratada deverá funcionar continuamente, pelo menos, no horário compreendido entre 06:00 e 20:00h, de segunda a segunda.

II - As bombas de abastecimento da contratada deverão estar localizadas no máximo à 10 (dez) km do perímetro urbano da Cidade de São Pedro da Cipa-MT.

Com a publicidade do edital do pregão, iniciou-se a fase externa do certame com o objetivo de que os interessados apresentassem as suas propostas, providenciassem os documentos de habilitação para sua participação e o credenciamento de seu representante na licitação.

Como os editais dos pregões presenciais para a contratação de combustíveis foram desertos, não havendo o atendimento à convocação pela Administração pelas empresas sediadas em Jaciara ou em Juscimeira, no contexto fático apresentado, a contratação por inexigibilidade da M. J. Russi foi a solução imediata encontrada para que os seus equipamentos de tração motora não ficassem indisponíveis devido à falta do combustível.

Entende-se que a Administração municipal buscou a realização de licitação destinada à contratação do fornecimento de combustíveis nos postos localizados nos municípios vizinhos, porém, não houve interessado em atender à sua convocação.

A solução trazida pelas Defesas. Como os esforços da Administração para contratar um posto de abastecimento de combustíveis de acordo com as normas vigentes foram infrutíferos, ela própria reconhece a alternativa existente para solucionar a situação e deixar de contratar com a empresa M. J. Russi (p. 9):

A única opção, que oneraria muito os cofres públicos municipais, seria a de o Município possuir estrutura para armazenar o combustível para sua distribuição, e ainda possuir um caminhão tanque para transportar o combustível para abastecimento do reservatório.

A falta dessa estrutura de armazenamento de combustível, caso alguma empresa da cidade vizinha participasse do certame e ganhasse, obrigaria o Município a abastecer a frota de veículos na bomba na cidade vizinha.



Diante dessa alternativa, compete-lhe planejar e elaborar um projeto para concretizar essa solução, de forma que os atos administrativos da licitação tenham aderência aos critérios vigentes nas leis e nas jurisprudências, ou seja, implementar o sistema de tanque aéreo no Município.

A Administração calculou que os custos para a implantação desse sistema de armazenamento de combustíveis seriam de R\$ 442.000,00 (R\$ 292.000,00 + R\$ 150.000,00).

Para a implantação imediata de tanques, entende-se que não haveria a necessidade de adquirir o caminhão por R\$ 292.000,00, pois se poderia pagar o frete para o transporte do combustível, e o custo de instalação de tanque no valor de R\$ 150.000,00 pode ser dividido para que não onere demasiadamente as receitas causando mais desequilíbrio fiscal.

Dentro do poder discricionário do gestor, a Administração pode iniciar a construção das instalações do tanque aéreo de 6.000 litros (ou outro com outra capacidade) para armazenar o óleo diesel S10 para as máquinas existentes em seu inventário como medida a curto prazo para solucionar a questão e, posteriormente, implementar a instalação de tanque de gasolina comum ou aditivada e de outro de diesel.

A ideia de iniciar a implementação do tanque para armazenar óleo diesel deve-se ao fato de que o valor da proposta da empresa M. J. Russi para esse combustível corresponde à 73% do total do Contrato nº 36/2018 (R\$ 790.000,00 / R\$ 1.070.285,00 x 100 = 73%).

Considerando que a Prefeitura poderá formalizar contrato de fornecimento com uma **distribuidora** de diesel para o abastecimento de suas máquinas pesadas, a instalação do primeiro tanque para armazenar óleo diesel geraria uma **economia de 9%** em relação ao preço praticado na **revenda-posto** (Anexo do Relatório Técnico de Defesa nº 75225/2019 e a planilha do Excel ID 4143 no sistema Control-P).²

² Valores tendo como referência a praça de **Rondonópolis**.

Média do diesel S10 na distribuidora em julho de 2018 = R\$ 3,43;

Média do diesel S10 na revenda em julho de 2018 = R\$ 3,74;

Diferença a menor entre o valor da distribuidora e do posto de combustível = **9%**.

Valores constantes em planilha do aplicativo Excel para o município de Rondonópolis



Aplicando esse percentual ao valor de R\$ 790.000,00 referente à aquisição de 200.000 litros de diesel S10 contida no Contrato nº 36/2018 (R\$ 3,95 o litro), significa que a Administração deixaria de dispendir R\$ 71.100,00 (R\$ 790.000,00 x 9%) apenas em diesel S10, durante doze meses, valor que seria compensado na instalação de um tanque de 6.000,00, conforme se verifica no valor homologado do Pregão Presencial nº 2/2018 da prefeitura de Aripuanã, quando adquiriu esse tanque pelo valor de R\$ 36.812,00³:

Tanque de armazenamento com capacidade de 6 mil litros de combustível diesel e com boca de visita, alças, trava de segurança na bomba e na boca de visita, adesivos de acordo com o tipo de combustível, filtro de linha com material de instalação, registro de saída, adesivos e montagem inclusa. incluso régua de medição com válvula, aferidor inmetrado e lacrado, com bocal de descarga 4" e respiro com válvula.

Como se observa é possível a instalação do tanque aéreo ventilado pela Defesa por valor bem inferior ao que ela informou em suas alegações, podendo, ainda, ser inferior ao homologado pela prefeitura de Aripuanã em virtude da distância entre os dois municípios em relação ao eventual fornecedor do bem em Terezópolis de Goiás - GO (A distância é de 1867km até Aripuanã, e de 812km até São Pedro da Cipa).



No quadro a seguir, demonstra-se a possível economia de recursos municipais, no período de doze meses, caso houvesse a instalação de um tanque de armazenamento apenas de diesel S10 nas dependências da prefeitura municipal, com base nos preços de julho na praça de Rondonópolis, comparando os valores da revenda-posto e da distribuidora de combustíveis:

³ Anexo do Relatório Técnico de Defesa nº 75220/2019: proposta da empresa vencedora do certame de Aripuanã.



Quadro 1. Comparação entre o valor do óleo diesel em julho de 2018 em Rondonópolis

Quantidade de diesel	Valor no posto (R\$)	Valor na distribuidora (R\$)	Valor total (R\$)
200.000	3,74	-	748.000,00
200.000	-	3,43	686.000,00
Eventual e virtual economia de recursos após a instalação de um tanque			62.000,00

Fonte: Anexo do Relatório Técnico de Defesa nº 75225/2019 e a planilha do Excel ID 4143 no sistema Control-P

Era razoável que o Gestor tivesse praticado conduta diversa daquela adotada nas duas inexigibilidades, pois, caso esses tanques fossem implantados logo no início da gestão do senhor Alexandre Russi na prefeitura do Município em **2013**, essa solução economicamente viável atenderia à demanda da aquisição de combustíveis sem a necessidade de contratação de empresa que lhe pertencia, ou seja, atenderia às exigências legais e jurisprudenciais sobre o tema.

Assim, dentre as duas opções de abastecimento que a Administração pode adotar: ou a licitação entre os postos dos municípios vizinhos (opção do MPC) ou a instalação de tanque aéreo (opção da Defesa), entende-se que a segunda é a que tem mais possibilidade de ser concretizada, pois depende exclusivamente da vontade da Administração em implementá-la, enquanto que a primeira tem tido sucessivos insucessos devido às licitações desertas, além de se demonstrar desvantajosa.

Com a implantação desses tanques, porém, o controle e gestão informatizados sugerido a seguir torna-se ainda mais importante para evitar eventual furto de combustível do tanque de abastecimento.

Em relação à falta de comprovação de sistema de controle e gestão informatizado de frota e de combustíveis, as Defesas apresentaram as relações de requisições por veículos, cujos abastecimentos foram lançados uma vez por mês para cada veículo, ou seja, somam-se as requisições mensalmente e lançam na ficha do veículo ou da máquina pesada, conforme se pode observar a seguir (p. 200 e 217):



VEÍCULO	MODELO
120K	MOTONIVELADORA CATERPILLAR 120K

Requisicao	Data Saida	Cod Prod	Discr.	Valor Unit	Q.Saida	Valor
Unidade / Setor : GABINETE DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE OBRAS, VIAÇÃO						
000790/17	26/05/2017	001.001.924	OLEO DIESEL B S10 NO ONU 1202	3,77	466,7LT	1.759,46
001035/17	29/08/2017	001.001.924	OLEO DIESEL B S10 NO ONU 1202	3,77	770,01LT	2.902,94
001110/17	27/09/2017	001.001.924	OLEO DIESEL B S10 NO ONU 1202	3,77	667,7LT	2.517,23
001121/17	28/09/2017	001.001.924	OLEO DIESEL B S10 NO ONU 1202	3,77	905,1LT	3.412,23
001130/17	27/10/2017	001.001.924	OLEO DIESEL B S10 NO ONU 1202	3,77	587,5LT	2.214,88
001156/17	27/11/2017	001.001.924	OLEO DIESEL B S10 NO ONU 1202	3,77	486LT	1.832,22
001210/17	21/11/2017	001.001.924	OLEO DIESEL B S10 NO ONU 1202	3,77	1.380,5LT	5.204,48
001219/17	27/12/2017	001.001.924	OLEO DIESEL B S10 NO ONU 1202	3,77	730,1LT	2.752,48
001227/17	28/07/2017	001.001.924	OLEO DIESEL B S10 NO ONU 1202	3,77	735,9LT	2.774,34
001235/17	30/06/2017	001.001.924	OLEO DIESEL B S10 NO ONU 1202	3,77	2.852LT	10.752,04
TOTAL DO VEÍCULO NA UNIDADE/SETOR						36.122,29
TOTAL DO VEÍCULO						36.122,29

VEÍCULO	MODELO
120K	MOTONIVELADORA CATERPILLAR 120K

Requisicao	Data Saida	Cod Prod	Discr.	Valor Unit	Q.Saida	Valor
Unidade / Setor : GABINETE DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE OBRAS, VIAÇÃO						
000482/18	23/02/2018	001.001.639	ÓLEO DIESEL S10	3,84	625,1LTR	2.400,38
000508/18	28/03/2018	001.001.639	ÓLEO DIESEL S10	3,84	731LTR	2.807,04
000511/18	25/04/2018	001.001.639	ÓLEO DIESEL S10	3,84	509,7LTR	1.957,25
000548/18	16/02/2018	001.001.639	ÓLEO DIESEL S10	- 3,84	3.000LTR	11.520,00
000551/18	24/04/2018	001.001.639	ÓLEO DIESEL S10	- 3,84	3.000LTR	11.520,00
TOTAL DO VEÍCULO NA UNIDADE/SETOR						30.204,67
TOTAL DO VEÍCULO						30.204,67

Verifica-se que o controle de combustíveis municipal se resume em informar basicamente a quantidade consumida mensalmente por veículo ou máquina, mas não possui informações gerenciais que podem trazer mudança positiva para a adoção de medidas que levem à efetividade no uso da frota. Como será anotado mais adiante, esse controle é básico e não atende ao disposto na Súmula nº 7 deste Tribunal



de Contas: “É obrigatório o registro analítico da frota e a promoção do controle individualizado dos custos de manutenção e de abastecimento de cada veículo.”

Em 10/1/2019 a Controladoria municipal declarou as situações dos controles contidos na matriz de riscos e controles de Gestão de Frotas aprovada pela Resolução Normativa nº 15 de 15 de agosto de 2017 (fl. 196-199):

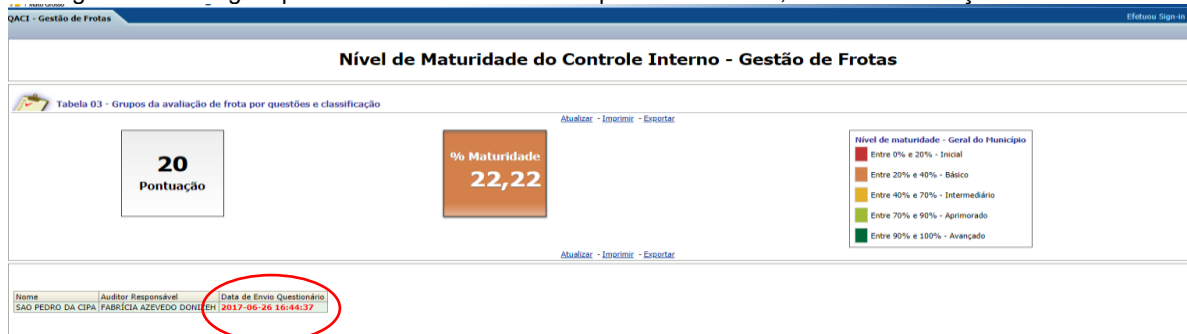
Os ETs são registrados analiticamente em cadastros individualizados, de acordo com o manual de rotinas e procedimentos de cadastro da frota?	Atualizar o sistema de gestão de frotas da entidade com todos os dados pertinentes a cada veículo	Luiz Carlos da Silva (Diretor de Frotas e Transito)	Início em 01/05/2017 e término em 30/08/2017	Implantação Finalizada
A entidade não possui manuais de rotinas e procedimentos detalhando ou padronizando as principais atividades envolvidas no gerenciamento da frota como: cadastramento/ solicitação/ abastecimento/ controle de pneumático/ manutenção/ controle de custos operacionais e etc.	Elaborar normativo detalhando as principais atividades envolvidas no gerenciamento	Luiz Carlos da Silva (Diretor de Frotas e Transito)	Início em: 01/06/2019 Término em: 31/12/2019	Não iniciada
Há um Sistema de Custos implementado a partir de um Plano de Contas, estruturado para identificar os tipos de despesas e os centros de custos da frota?	Implantar sistema de custos para avaliar os custos operacionais da frota	Luiz Carlos da Silva (Diretor de Frotas e Transito)	Início em: 01/07/2019 Término em: 31/03/2020	Não iniciada

A avaliação do nível de controle da frota efetuada pela Unidade de Controle Interno da prefeitura em 2019 é similar àquela que ocorreu em 26/6/2017 que teve o percentual de maturidade de 22,22%, o que o classificou como controle básico, ou seja, as 30 questões relativas às gestões administrativa e operacional do controle da frota e dos combustíveis classificaram-no predominante como sendo inexistente, fraco, mediano, e uma questão foi classificada como forte, conforme se observa na figura a



seguir (<https://www.tce.mt.gov.br> >Pesquisas e Serviços > Programa Aprimora > Gestão de Frotas > Resultado da Avaliação > Procurar São Pedro da Cipa na Tabela 01 – Ranking municípios por nível de maturidade):

Figura 1. Ranking da prefeitura de São Pedro da Cipa em 26/6/2017, conforme avaliação do Controle Interno



Especificamente para a questão “São registradas as informações de cada abastecimento de combustível e óleo lubrificante realizado no ETs?”, a Controladoria Interna da Prefeitura respondeu o seguinte sobre a questão:

Não foram registradas essas informações no sistema de frotas, o controle existe apenas através dos empenhos por fornecedor realizado pelo sistema de compras e contabilidade, empenhando o valor total dos abastecimentos por secretaria para pagamento do fornecedor com vários veículos na nota fiscal, sem ser desmembrado ou especificado qual o valor é de um veículo e qual é do outro, e pega-se esse valor e lança-se na dotação da respectiva secretaria responsável pelo veículo. Em conversa com o responsável, ele disse que possui todas as notas de abastecimento por veículos guardadas no armário e que agora começou a ser feito o desmembramento dos gastos por veículo. Bom, eu poderia ter pedido que ele fizesse um relatório com essas guias de abastecimento para me dar o valor exato dos abastecimento por veículo, mas optei por não, pois, a pergunta é se são registradas essas informações e já percebi que não são, não adiantando um relatório que ele ainda ia fazer pra repassar para auditoria, pois se essas guias funcionassem como controle, já era pra esse relatório estar pronto todo fim de mês e não somente para efeito de auditoria. Diante da situação opto por nota 1, uma vez que possui um controle informal através da contabilidade da entidade, e ainda não temos tempo necessário para avaliar o novo sistema de controle.

Figura 2. Justificativa do Controlador Interno referente à questão relativa ao controle de combustíveis pela Prefeitura

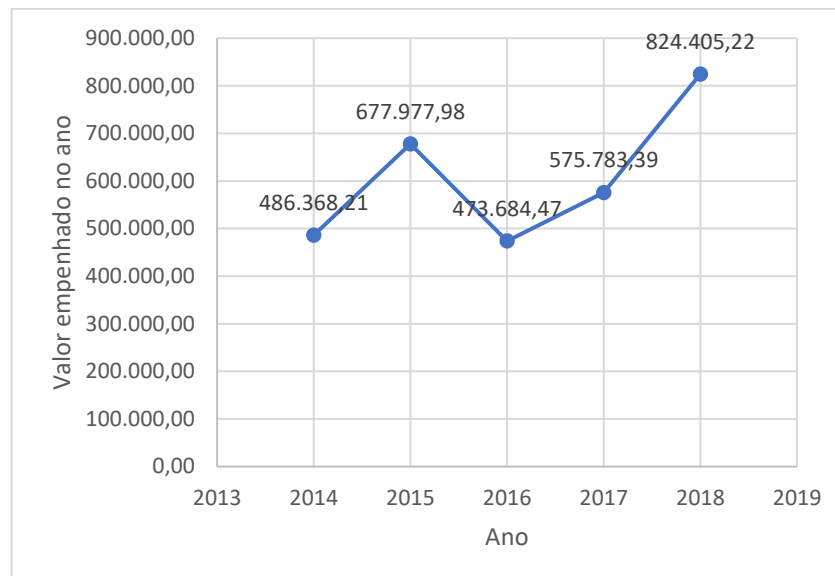
le Frotas	Efetuoou Sign-in
<p>controlador: estragados, concluiu dizendo que ficou acertado de se levar um veículo por semana (nos finais de semana), para Rondonópolis, pois no nosso município não temos mão de obra para esse tipo de concerto. Diante da situação opto por nota 1, por não existir na entidade uma aplicação efetiva dos registros dessas informações.</p>	<p>sem aplicação efetiva, quase sempre falha.</p>
<p>19 - Os ETs empregados em obras públicas e serviços realizados em áreas rurais, que possuem como características dificuldade de comprovação de utilização e elevado custo operacional, são monitorados por sistema de rastreamento por satélite (GPS)?</p> <p>Justificativa do controlador: Não existe tal monitoramento na entidade.</p>	<p>0 - Inexistente</p> <p>0 - Inexistente: Ausência completa do controle.</p>
<p>20 - Os ETs são recolhidos em garagem ou pátio com estrutura física e condições de segurança adequadas para guardá-los?</p> <p>Justificativa do controlador: Existe um estacionamento na secretaria de obras onde são colocados os veículos, mas não possui guardas. Diante da situação opto por nota 1 uma vez que a estrutura física e condições de segurança não são adequadas, sendo necessário investimentos na estrutura e segurança da frota.</p>	<p>1 - Fraco</p> <p>1 - Fraco: Informal sem disseminação; sem aplicação efetiva; quase sempre falha.</p>
<p>21 - São registradas as informações de cada abastecimento de combustível e óleo lubrificante realizado nos ETs?</p> <p>Justificativa do controlador: Não foram registradas essas informações no sistema de frotas, o controle existe apenas através dos empenhos por fornecedor realizado pelo sistema de compras e contabilidade, empenhando o valor total dos abastecimentos por secretaria para pagamento do fornecedor com vários veículos na nota fiscal, sem ser desmembrado ou especificado qual valor é de um veículo e qual é do outro, e pega-se esse valor e lança-se na dotação da respectiva secretaria responsável pelo veículo. Em conversa com o responsável, ele disse que possui todas as notas de abastecimento por veículo guardadas no armário e que agora começou a ser feito o desmembramento dos gastos pelo setor de frotas que vem lançando no sistema os gastos por veículo. Bom, eu poderia ter pedido que ele fizesse um relatório com essas guias de abastecimento para me dar o valor exato dos abastecimentos por veículo, mas optei por não, pois, a pergunta é se são registradas essas informações e já percebi que não são, não adiantando um relatório que ele ainda irá fazer pra respisar para auditoria, pois se essas guias funcionarem como controle, já era pra esse relatório estar pronto todo fim de mês e não somente para efeito de auditoria. Diante da situação opto por nota 1, uma vez que possui um controle informal através da contabilidade da entidade, e ainda não temos tempo necessário pra avaliar o novo sistema de controle.</p>	<p>1 - Fraco</p> <p>1 - Fraco: Informal sem disseminação; sem aplicação efetiva; quase sempre falha.</p>
<p>22 - Os pneus da frota recebem identificação física (marcação a fogo ou etiqueta eletrônica), visando impedir substituições não autorizadas?</p> <p>Justificativa do controlador: Não existe até a presente data nenhum dos controle citados acima, mas me adianta em dizer que já orientei o responsável, que por sua vez, já me avisou que mandou fazer o equipamento de marcação a fogo.</p>	<p>0 - Inexistente</p> <p>0 - Inexistente: Ausência completa do controle.</p>
<p>23 - São registradas as informações sobre as especificações técnica e a utilização dos pneus da frota (marca, tipo, dimensão, vida útil, recapagens, etc.)?</p> <p>Justificativa do controlador: Não existe tal marcação, até a presente data nos pneus dos veículos da entidade.</p>	<p>0 - Inexistente</p> <p>0 - Inexistente: Ausência completa do controle.</p>
<p>24 - É elaborado o Plano de Manutenção Operacional dos ETs, visando garantir condições primárias de operação e identificar eventuais falhas mecânicas?</p> <p>Justificativa do controlador: Não existe tal plano na entidade, mas em conversa com os motoristas eles disseram que foram orientados pelos gestores olharem todos os dias o óleo, água, lataria, manchas do óleo, etc para evitar tais ocorrências. Em conversa com o responsável ela disse que não tem um plano específico, mas que sempre os motoristas são orientados a ficarem de olho e relatar qualquer fato que achem estranho no veículo.</p>	<p>0 - Inexistente</p> <p>0 - Inexistente: Ausência completa do controle.</p>

Fonte: (<https://www.tce.mt.gov.br>) >Pesquisas e Serviços > Programa Aprimora > Gestão de Frotas > Resultado da Avaliação

Assim, espera-se que o controle de combustíveis implementado pela Administração municipal de São Pedro da Cipa possa gerar informações detalhadas sobre os abastecimentos realizados, identificar veículos com baixa autonomia por litro de combustível e identificar eventuais gargalos nos abastecimentos, informações essas que não são geradas pela situação atual do controle.

A título de exemplo, cita-se o controle já instalado e operacionalizado pela prefeitura de Tangará da Serra há anos (sexto colocado no ranking de maturidade), o qual é utilizado o sistema de cartão magnético. Nele o motorista se dirige ao posto de abastecimento, abastece o veículo e é gerado um relatório de consumo de combustíveis desse veículo trazendo as seguintes informações: data-hora, número da autorização, quilometragem, combustível, requisição, quantidade de litros e valor do abastecimento, conforme se verifica no Anexo do Relatório Técnico de Defesa nº 72654/2019.

Esse controle torna-se importante, na medida que as despesas com combustíveis empenhadas pela Prefeitura de São Pedro da Cipa têm oscilado anualmente, atingindo o seu ápice em 2018, como se observa no gráfico a seguir:



Fonte: sistema Aplic 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 > Informes Mensais > Despesas > Empenhos

FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO

Em relação ao requerimento do MPC para fiscalização da execução do contrato objeto da presente representação, registra-se que, apesar de os Contratos nº 14/2017 e 36/2018 serem executados sem o acompanhamento de um sistema de controle informatizado eficiente, contrariando a jurisprudência e a legislação vigentes e os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, as fiscalizações das suas execuções não foram realizadas nos presentes autos tendo em vista que não foram anexados os elementos ou evidências sobre eventuais fraudes em suas execuções na representação apresentada pelo MPC, não atendendo, nesse ponto específico, os requisitos de admissibilidade entabulados no artigo 219 do RITCE.

Ademais, a competência para fiscalizar a execução contratual de combustíveis é da Secex Municípios, que responde pelo controle da gestão de frotas dos municípios, nos termos do item 9.2 do Anexo Único da **Resolução Normativa nº 7/2018-TP**, deste Tribunal de Contas.



CONCLUSÃO

Diante do que foi analisado, conclui-se que:

- a) As formalizações dos Contratos nº 14/2017 e 36/2018 entre a prefeitura de São Pedro da Cipa e a empresa M. J. Russi contrariaram a jurisprudência deste Tribunal consolidada na Resolução de Consulta nº 5/2016-TP;
- b) Era exigível do Gestor a adoção de conduta diversa da contratação com a empresa M. J. Russi para fornecer os combustíveis para a Administração, tendo em vista que a solução apresentada para a implementação dos tanques de armazenamento poderia ter sido implementada desde 2013, início da gestão do senhor Alexandre Russi no Município;
- c) O sistema municipal de controle e gestão informatizado de frota e de combustível é básico, resumindo-se a identificar a quantidade de combustível abastecida por mês e por veículo, tratando-se de controle meramente burocrático que não diminui minimamente os riscos inerentes à aquisição de combustíveis pela Prefeitura;

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Após a análise das alegações e dos documentos enviados pelas duas defesas, sugere-se que:

- a) decida pela procedência da presente representação de natureza interna;
- b) aplique as multas previstas no artigo 6º da Resolução Normativa nº 17/2010 ao senhor Alexandre Russi pelas práticas das seguintes irregularidades:

Classificação das irregularidades de acordo com a Resolução Normativa nº 17/2010	
GB_02	Licitação-Grave-02. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (artigos 24 e 25 da Lei 8.666/1993).
	Achado de auditoria: As formalizações dos Contratos nº 14/2017 e 36/2018 entre a prefeitura de São Pedro da Cipa e a empresa M. J. Russi & Cia Ltda contrariaram a jurisprudência deste Tribunal concretizada na Resolução de Consulta nº 5/2016-TP.



Classificação das irregularidades de acordo com a Resolução Normativa nº 17/2010

GB_02	Controle Interno-Grave-05. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 74 da Constituição Federal, art. 76 da Lei 4.320/1964 e Resolução TCE - MT 01/2007, Súmula nº 7).
	Achado de auditoria: Ineficiência dos controles de frota e de combustíveis por meio de sistema informatizado instalado atualmente.

- c) determine ao atual gestor para que avalie, dentre as hipóteses de instalação de tanque ou de abastecimento em outro município, qual a mais vantajosa para a Administração municipal, adotando-se as providências para sua implementação no prazo de 180 dias contados da data da decisão deste Tribunal;
- d) encaminhe cópia da decisão à Segecex para que avalie, com base em critérios de materialidade, risco e oportunidade, a proposta inclusão de ação de fiscalização sobre a execução dos contratos celebrados entre a Prefeitura Municipal de São Pedro da Cipa e a empresa M. J. Russi & Cia Ltda no Plano Anual Fiscalização do Tribunal, sob a competência da Secex de Administração Municipal.

É o relatório técnico de defesa.

Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas em Cuiabá-MT,
15 de abril de 2019.

Paulo César Paim
Auditor Público Externo