



Processo Administrativo nº 4459/2024

Objeto: Aquisição de combustíveis (gasolina e óleo diesel) para atender às necessidades da frota própria da Prefeitura Municipal de Trajano de Moraes

À Controladoria Geral do Município,

Trata, o presente, de solicitação administrativa que objetiva a aquisição de combustíveis (gasolina e óleo diesel) para atender às necessidades da frota própria da Prefeitura Municipal de Trajano de Moraes, a qual originou o Pregão Eletrônico nº 001/2025.

Os autos foram encaminhados ao Gabinete do Exmo. Sr. Prefeito do Município através do despacho de fls. 328, que indica a interposição de impugnações ao instrumento convocatório apresentadas de forma intempestiva pela empresa Carlos M Pacheco Comércio de Combustíveis Ltda., as quais encontram-se acostadas aos autos às fls. 275-277 e 297-299.

Em síntese, alega a Impugnante, em sua primeira peça recursal, que há normas expedidas pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA e pelo Instituto Estadual do Ambiente – INEA que exigem dos postos revendedores de combustíveis a comprovação da conformidade de suas operações a nível ambiental, o que é feito através da emissão de Licença Operacional. Aduz, ainda, que a inexigência de tal documento pelo instrumento convocatório comprometeria sua legalidade e a competitividade do certame, haja vista que o investimento de recursos na adequação das operações da impugnante potencialmente a poria em situação de desvantagem em relação a outros eventuais concorrentes que não o fizesse.

Por seu turno, em seu segundo pleito impugnatório, a Requerente aduz que o balizamento dos preços do certame na média constatada pela Agência Nacional do Petróleo – ANP poria o fornecimento do item Óleo Diesel em condição de inexequibilidade, haja vista que o seu custo de aquisição do produto seria inferior ao estipulado por aquele órgão, carregando aos autos documentos fiscais que, em tese, comprovariam suas alegações.

Feito o breve relatório, passamos à análise dos pleitos, conforme requerido pela Sra. Agente de Contratações e Pregoeira do Município, sendo, entretanto, necessário salientar que o presente tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões. Neste contexto, ressalte-se os ensinamentos de Maria Sylvia Z. Di Pietro:



“Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo”.

Explicita-se que tal entendimento é consonante com o exarado pelo Supremo Tribunal Federal (MS 24.078). Por fim, cabe ressaltar, a análise dos aspectos de natureza eminentemente técnicos e financeiros deverão ser analisados pelos demais órgãos técnicos.

I. Da Intempestividade dos Pleitos

Inegavelmente, conforme relata a Sra. Pregoeira, os pleitos impugnatórios foram apresentados de forma intempestiva, haja vista o que o mesmo encerraria-se no dia 04/02/2025, conforme estabelece o item 2.1 do instrumento convocatório e, mais ainda, o que estabelece o art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, lei geral de licitações e contratos administrativos atualmente em vigor e que rege o pleito licitatório em análise, ao passo que os pleitos foram apresentados apenas em 06/02/2025, véspera da data de realização do certame, prevista para ocorrer em 07/02/2025.

Apesar da inequívoca intempestividade da apresentação, esta questão deve ser enxergada com cautela. De início, é importante salientar que as previsões legais da Lei de Licitações tendem, em sua maioria, beneficiar a Administração Pública e os Agentes Responsáveis pela condução do Processo Administrativo, tornando-o mais célere e prático, sendo crível que o legislador, ao estabelecer o prazo limite para a apresentação de impugnação ou solicitação de esclarecimento ao edital intentou fornecer ao Órgão Licitante um prazo razoável para a análise dos eventuais pleitos apresentados.

Inobstante, é necessário salientar que não há disposição expressa quanto a preclusão do direito à manifestação por parte dos interessados, diferentemente daquilo que determina o inciso I do §1º do art. 165 da própria Lei Federal nº 14.133/2021, **que indica taxativamente que, em sede recursal a ausência de manifestação imediata quanto ao interesse de recorrer por parte do licitante implica na preclusão do seu direito, ou seja, na cassação da possibilidade de fazê-lo.**

Observe-se, entretanto, que, no que tange o Direito de impugnação ao Edital, não há taxatividade quanto ao direito de fazê-lo. De fato, em observância ao princípio da legalidade, considerando a



manifestação legislativa prevista no art. 164 da Lei 14.133/2021, **o Pregoeiro ou Agente de Contratação não é obrigado a receber impugnações intempestivas**. Entretanto, em privilégio ao princípio da autotutela **a Administração tem o dever zelar pela manutenção da legalidade dos seus atos.**

De acordo com o princípio da autotutela, a Administração Pública tem o poder-dever de rever seus próprios atos, anulando-os quando ilegais, em observância ao princípio da legalidade, ou, ainda, editando-os ou revogando-os quando se revelam inconvenientes ou inoportunos, visando sempre o interesse público, o que se extrai das súmula 473 do STF, vejamos:

“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Assim, havendo motivos potencialmente relevantes incumbe ao Pregoeiro, ao Agente de Contratação ou à Comissão de Licitações analisar a impugnação mesmo que intempestiva, para fins de resguardar o interesse público.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão 1414/2023 Plenário (Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira), que discorre sobre o tema:

“Licitação. Edital de licitação. Impugnação. Competitividade. Restrição. Comissão de licitação. Pregoeiro. Revisão de ofício. Princípio da autotutela.

É dever do responsável por conduzir licitação no âmbito da Administração, a partir de impugnação ao edital apontando a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame, realizar a revisão criteriosa dessas cláusulas, ainda que a impugnação não seja conhecida, sob pena de violação do princípio da autotutela.”
(Acórdão 1414/2023 – Plenário, Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira, Processo: 008.536/2023-6, Data da sessão: 12/07/2023, Número da Ata: 28/2023)



No caso concreto analisado pela Corte de Contas Federal, o Pregoeiro não recebeu a impugnação que versava sobre a ausência de publicidade de anexos do edital, sob a alegação de que a peça era intempestiva. Ao apurar o caso, o relator identificou que a impugnação não havia sido intempestiva, entretanto asseverou: *“Além disso, ainda que fosse intempestiva, verificada a ausência de publicação, em razão do princípio da autotutela, deveriam os responsáveis procederem à correção dos vícios identificados”*.

Retornando a questão própria em análise, os motivos apresentados e que fundamentam os pleitos impugnatórios devem ser observados com cautela, haja vista que, de fato, havendo potencial ilegalidade na contratação de postos fornecedores de combustíveis que não possuam licença operacional, a Administração Pública poderia estar sujeita a eventual contratação igualmente irregular.

Neste sentido, é importante salientar que a Lei Federal 14.133/2021 demonstra uma verdadeira preocupação ambiental nas contratações públicas, assistindo fática razão ao impugnante no que diz respeito à **possibilidade** de exigência editalícia de obtenção de licenciamento ambiental por parte das contratantes com o Póde Público, esta consubstanciada no art. 25, §5º, I daquele Diploma Legal. Apesar disso, a questão deve ser observada com cautela, assegurando-se que há a obrigatoriedade de exigência de tal documento para fins operacionais das pretensas licitante, conforme abordaremos mais profundamente a seguir.

Por outro lado, o segundo pleito impugnatório também apresenta-se como razoável, tendo em vista que a Requerente aduz a inexecuibilidade da contratação. Conforme se infere na disposição do art. 11 da Lei 14.133/2021, em seus incisos I a IV, são objetivos primordiais do procedimento licitatório:

- “I - **assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
 - II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
 - III - **evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis** e superfaturamento na execução dos contratos;
 - IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.”
- (Grifo Nosso)



Sob esta ótica, é necessário salientar que, em que pese a lei privilegiar a contratação mais vantajosa à administração pública (assim geralmente compreendida como aquela cuja se obtenha o menor preço), o próprio regramento legal objetiva afastar a contratação inexecutável, ou seja, aquela cuja execução é impossível, gerando, minimamente uma margem de controvérsia para à Sra. Pregoeira, conforme também será abordado de forma mais aprofundada a seguir.

Assim, nota-se que o gestor, no dia a dia da Administração Pública, deve observar a legislação com rigor e cautela, simultaneamente, devendo ponderar os princípios constitucionais e examinar cuidadosamente cada caso concreto, buscando a solução que melhor resguarde o interesse público.

Pelo exposto, e considerando a jurisprudência apresentada, em que pese o recebimento intempestivo das peças impugnatórias, **não vislumbra-se qualquer irregularidade praticada pela Sra. Pregoeira**, haja vista que: 1 – não houve decisão quanto ao conhecimento das impugnações apresentadas, sendo certo que sua análise não necessariamente implica no seu provimento; 2 – o certame fora suspenso como medida cautelar necessária à apuração dos argumentos trazidos pela impugnante; 3 – não houve qualquer prejuízo à competitividade e/ou ao erário público até o momento; 4 – não houve tratamento distintivo entre eventuais interessados no certame; 5 – há motivos razoáveis para a revisão dos critérios estabelecidos pelo instrumento convocatório; e, finalmente, 6 – em sendo, de fato, necessária a revisão do edital de licitação, terá sido privilegiado o princípio da autotutela dos atos administrativos.

II. Da Análise de Mérito dos Pleitos Impugnatórios

Prosseguindo à análise de mérito quanto aquilo que fora suscitado pela impugnante, passaremos a observar o primeiro argumento trazido, no que diz respeito a suposta normatização que exija dos postos revendedores de combustíveis a comprovação da conformidade de suas operações a nível ambiental através de licença de operação.

Sobre o tema, a Lei Federal nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) concede taxativa competência ao CONAMA para *“estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA”*. Por seu turno, a Resolução CONAMA nº 273/2000 é taxativa, dispondo em seu art. 1º:

“Art. 1 A localização, construção, instalação, modificação, ampliação e operação de postos revendedores, postos de abastecimento,



instalações de sistemas retalhistas e postos flutuantes de combustíveis dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.” (Grifo Nosso)

Já no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a exigência de licenciamento ambiental encontra-se prevista no Decreto Estadual nº 46.890/2019, que indica em seu art. 18 que:

“Art. 18. Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

§ 1º Os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental são os relacionados de forma exemplificativa no Anexo I, ressalvadas as hipóteses previstas no art. 19.”

Por seu turno os postos revendedores de combustíveis estão localizados no Grupo XXV (Unidades Auxiliares De Apoio Industrial E Serviços De Natureza Industrial), constante justamente do Anexo I daquele Decreto Estadual retromencionado, o que reforça a necessidade de licenciamento ambiental, especialmente para empreendimentos que manipulam substâncias perigosas, como combustíveis.

Portanto, sem o devido licenciamento operacional, o posto de combustível estaria operando de forma potencialmente irregular, sujeito a sanções como multas, interdição e outras penalidades administrativas e ambientais. Neste sentido a contratação de fornecedor nesta condição pode eventualmente eivar a pacto de vício insanável.

Assim sendo: considerando que a exigibilidade de licenciamento operacional para o funcionamento de postos fornecedores de combustível é ampla e generalista e possui previsão legal Federal e estadual, não havendo qualquer prejuízo à competitividade no certame, haja vista que é exigência básica de funcionamento a todos os pretensos licitantes atuantes no mercado; e tomando como base a precaução contra qualquer eventual ilegalidade atinente à contratação; opino favoravelmente quanto à revisão dos critérios de habilitação no procedimento licitatório, para que passe a incluir a necessidade de apresentação de licença operacional para funcionamento em vigor, expedida pelo órgão competente **ou** a apresentação de documento compatível e/ou equivalente à



referida licença, de modo que reste demonstrado de forma inequívoca que a licitante exerce regularmente suas atividades perante aos órgãos de licenciamento ambiental.

Prosseguindo à análise do segundo pleito impugnatório, através do qual a Requerente indica que o balizamento dos preços do fornecimento pela média constatada pela Agência Nacional do Petróleo – ANP poria o fornecimento do item Óleo Diesel em condição de inexecutabilidade, haja vista que o seu custo de aquisição do produto seria inferior ao estipulado por aquele órgão, traz alguns pontos de relevância.

Em primeiro lugar, em consulta ao portal¹ da Agência Nacional de Petróleo – ANP, destinado a consulta do preço médio dos combustíveis em âmbito nacional, estadual, municipal e regional, constata-se que, de fato, o Município de Trajano de Moraes não está contemplado naquele levantamento de preços, sendo, o Município de Nova Friburgo o referencial mais próximo observado para efeitos de parametrização do edital.

Em segundo, não se pode descartar as inúmeras diferenças entre ambos os Municípios, devendo serem levados em consideração fatores como: o tamanho das populações e de suas respectivas frotas veiculares, que impactam diretamente na demanda de combustíveis entre as cidades; o número de postos de combustíveis existentes nas cidades; a acessibilidade, para efeitos de fretamento e disponibilidade de aquisição de combustíveis pelas distribuidoras; entre outros fatores que podem impactar diretamente os valores de oferta entre os municípios.

Sobre o tema, é necessário ressaltar que, de acordo com os dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em relação ao CENSO 2022, a população estimada do Município de Trajano de Moraes² é de 10.302 habitantes, enquanto sua frota veicular é de 4.173 automóveis, enquanto o Município de Nova Friburgo³ conta com uma população de 189.939 habitantes e uma frota com 135.825 veículos, respectivamente, 18,4 e 32,5 vezes, aproximadamente, os números deste Município.

Neste sentido, muito embora o balizamento de valores através da pesquisa de mercado realizada pela ANP – considerada como índice oficial de pesquisa, diga-se de passagem, seja razoável e uma prática relativamente comum nestes tipo de contratação, não se pode ignorar os fatos de que: 1 –

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/levantamento-de-precos-de-combustiveis-ultimas-semanas-pesquisadas> - Acessado em: 13/02/2025;

² Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/trajano-de-moraes/panorama> - Acessado em: 13/02/2025;

³ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/nova-friburgo/panorama> - Acessado em: 13/02/2025;



PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAJANO DE MORAES
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO PREFEITO



FL. _____

ASS.: _____

a pesquisa de mercado em questão não contempla o Município de Trajano de Moraes; 2 – A realidade entre os Municípios é completamente dissonante; e 3 – a divergência em questão entre os dados mencionados pode afetar diretamente os valores de mercado faticamente oferecidos nos Municípios em questão.

Em terceiro lugar, retornamos à análise do texto legal previsto no art. 11 da Lei 14.133/2021, em especial nos seus incisos I e III, onde destaca-se uma suposta divergência entre o alcance da vantajosidade e a necessidade de afastamento de uma contratação inexecutável.

Tratamos este tema apenas como uma suposição de divergência entre os princípios citados de maneira provocativa e proposital, tendo em vista que, em observância ao princípio da vantajosidade, **busca-se a contratação de proposta que comprove-se não a mais econômica, do ponto de vista exclusivamente financeiro, mas sim a mais vantajosa à administração pública, assim compreendida como aquela que apresente um valor razoável combinado com a capacidade executiva da empresa eventualmente contratada em fornecer o objeto**, o que culmina no fundamental atendimento do interesse público.

No caso em análise, questiona-se: o que seria mais vantajoso ao Município: contratar baseado em um preço de apuração de mercado que sequer é referenciado nesta Cidade, o qual encontra-se comprovadamente abaixo dos valores cobrados em bomba pelos postos fornecedores de combustíveis localizados no Município; ou simplesmente deixar de contratar, dada a impossibilidade executiva demonstrada?

Explique-se: uma vez o objeto da licitação sendo declaradamente essencial à manutenção das atividades administrativas mais básicas, conforme se infere na compulsão aos autos; a impossibilidade de fornecimento, por si só, torna-se condição menos favorável ao Município que depende do combustível para a manutenção de suas funções básicas, entre elas a coleta de lixo, o transporte estudantil e até mesmo o transporte dos pacientes das unidades municipais de saúde.

Em que pese a Sra. Pregoeira ter se manifestado quanto a atualização da pesquisa de mercado realizada pela ANP, em observância aos valores divulgados como praticados no âmbito do Município de Nova Friburgo - RJ durante o período de 02 a 08/02/2025, constata-se que o preço médio de revenda para o óleo diesel S10 é de R\$ 6,23 (seis reais e vinte e três centavos) sendo o mínimo de R\$ 5,88 (cinco reais e oitenta e oito centavos) e o máximo de R\$ 6,89 (seis reais e oitenta e nove centavos).



PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAJANO DE MORAES
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO PREFEITO



FL. _____

ASS.: _____

Neste sentido, considerando o Preço Médio de Venda divulgado pela ANP em relação ao Município de Nova Friburgo; e considerando o desconto mínimo fornecido pelo licitante vencedor, estabelecido em 2% (dois por cento) sobre o valor divulgado pela ANP ou estabelecido em bomba de combustível, o que for menor; o valor mínimo de fornecimento seria de R\$ 6,10 (seis reais e dez centavos), em média.

Por seu turno, de acordo com o que demonstra o Impugnante (fls. 304), o seu custo de aquisição do combustível seria, de forma arredondada, de R\$ 6,23 (seis reais e vinte e três centavos), enquanto o custo de transporte do combustível seria de R\$ 0,11 (onze centavos) por litro, observados os documentos de fls. 303 e 304 de forma conjunta, totalizando o custo de aquisição de R\$ 6,34 (seis reais e trinta e quatro centavos), enquanto o seu preço de fornecimento em bomba é de R\$ 6,53 (seis reais e cinquenta e três centavos), conforme consta em nota fiscal emitida e apresentada à fl. 300.

Assim, considerando o valor de bomba ser maior que o preço médio de venda divulgado pela ANP; considerando as normas estabelecidas pelo instrumento convocatório; e estando o impugnante obrigado a fornecer, em tese, pelo valor de R\$ 6,10 (seis reais e dez centavos) apresenta-se um déficit de fornecimento de R\$ 0,24 (vinte e quatro centavos) por litro, comparado o custo de aquisição com o valor mínimo de venda estabelecido, tornado a venda inequivocamente inexecutável.

Neste sentido, considerando a discrepância entre os preços indicados pela ANP e aquilo que se pratica no mercado local, deve haver uma ponderação principiológica entre os fatos apresentados, no que diz respeito aos preços efetivamente praticados no município; e a jurisprudência, que indica ser lícita a parametrização pela pesquisa de mercado realizada e divulgada pela ANP.

Ocorre que cenário demonstrado apresenta-se como totalmente atípico, pelo que não foi possível localizar jurisprudência que se assemelhasse com o caso em específico, razão pela qual a decisão deve levar em consideração todos os diversos fatores com potencial de impactar o procedimento licitatório e, principalmente, o atendimento do interesse público.

Desta feita, buscando alcançar uma solução justa e razoável aplicável ao caso concreto; ponderando entre os princípios apresentados; e homenageando principalmente os princípios da razoabilidade, da legalidade, da economicidade e da supremacia do interesse público opino favoravelmente quanto à revisão dos critérios de pagamento estabelecidos para o procedimento licitatório e sugiro a adoção das seguintes medidas: seja incluído no teor do instrumento convocatório a obrigação de



que, enquanto não houver pesquisa de mercado e divulgação de preços relativa especificamente ao Município de Trajano de Moraes por parte da ANP, quando realizado o faturamento do fornecimento, a(s) empresa(s) vencedora(s) do certame seja(m) obrigada(s) a comprovar a inexecutabilidade dos preços médios de venda praticados pela ANP, ocasiões em que, para todos os efeitos, será observado o preço de venda em bomba, **não podendo este, em hipótese alguma superar o preço máximo estabelecido pela ANP para o preço dos combustíveis adquiridos tomando-se como referência o Município de Nova Friburgo. Neste sentido, em havendo pesquisa de mercado e divulgação de preços relativa especificamente ao Município de Trajano de Moraes por parte da ANP vigora o preço médio de venda divulgado, para efeitos de faturamento dos itens eventualmente fornecidos.**

III. Conclusão

Pelo exposto, considerando os motivos de fato e de direito explicitados, em síntese, sugiro:

- a) O conhecimento das impugnações ao edital de licitação apresentados, em que pese sua intempestividade, dada a relevância dos motivos apresentados;
- b) A alteração das cláusulas editalícias impugnadas, conforme sugestões apresentadas, de acordo com os motivos de conveniência e oportunidade a serem observados pelos agentes condutores do procedimento licitatório, estes limitados à sua responsabilidade e às suas atribuições;
- c) A nova divulgação do edital de licitação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, conforme estabelecido pelo art. 55, §2º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Sendo este o opinativo, exarado em 10 (dez) laudas, assinada a última e rubricadas as demais, encaminho o presente à Controladoria Geral do Município para análise e manifestação, em especial quanto às sugestões apresentadas, pelo que, posteriormente, sugiro o encaminhamento às Secretarias Interessadas para análise e eventuais manifestações.

Atenciosamente.

Trajano de Moraes – RJ, 13 de fevereiro de 2025.

RENAN M. RAPOSO
ASSESSOR JURÍDICO DO GABINETE DO PREFEITO