SENTENÇA

PROCESSO:	**TC-007961.989.25**.
REPRESENTANTE:	Lucas Domingues Fuster Pinheiro.
REPRESENTADA:	Prefeitura Municipal de Ibirá.
ASSUNTO:	Encaminhamento, para ciência, do Relatório de Inspeção nº 06/2025, referente à fase externa do Pregão Presencial nº 004/2025 (fornecimento de combustíveis), cuja inversão de fases no procedimento de licitação é tida como IRREGULAR, pois o ato administrativo não observou a parte final do §1º do art. 17 da Lei Federal nº 14.133/2021**.**
EXERCÍCIO:	2025.
INSTRUÇÃO:	UR-08 / DSF-II.
ADVOGADA:	Daniela Bottura Bueno Cavalheiro Colombo, OAB/SP nº 157.459.
PROCESSO:	**TC-009591.989.25.**
CONTRATANTE:	Prefeitura Municipal de Ibirá.
RESPONSÁVEL:	Nivaldo Domingos Negrão, Prefeito Municipal.
CONTRATADA:	Posto e Lanchonete Brasília Ltda.
RESPONSÁVEL:	Leonardo Schiavinato Tavares, Sócio Proprietário.
EM EXAME:	**Licitação - Modalidade Pregão Presencial n° 004/2025** e **Contrato nº 115/2025**, assinado em 26/03/2025.
OBJETO:	Registro de preços para fornecimento de combustíveis destinados ao atendimento da frota municipal de veículos.
EXERCÍCIO:	2025.
VALOR:	R$ 1.980.000,00.
VIGÊNCIA:	De 26/03/2025 até 25/03/2026.
INSTRUÇÃO:	UR-08 / DSF-II.
ADVOGADOS:	Matheus Feltrin Mancilia, OAB/SP nº 484.383 e Daniela Bottura Bueno Cavalheiro Colombo, OAB/SP nº 157.459.

RELATÓRIO

Em exame o encaminhamento pela Controladoria Geral Interna do Município de Ibirá do Relatório de Inspeção nº 06/2025, referente à

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-5R9E-FFRU-7JWN-3QZD

fase externa do Pregão Presencial nº 004/2025 (fornecimento de combustíveis), cuja inversão de fases no procedimento de licitação é tida como IRREGULAR, pois o ato administrativo não observou a parte final do §1º do art. 17 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Segundo consta do relatório, decisão do Pregoeiro, datada de 07.03.2025, RETIFICOU o Edital nº 004/2025, para "constar a inversão de fases prevista no art. 17, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021". Assim seriam abertos primeiramente os envelopes de "habilitação" dos participantes e em seguida a fase de lances e julgamento das propostas dos licitantes devidamente habilitados.

Chamou a atenção do Controlador-Geral Interno o fato da aludida retificação ter sido publicada no Diário Oficial apenas em 11.03.2025, ou seja, na mesma data que ocorreu a sessão pública. Alegou, ainda, que na hipótese de inversão de fases, a fase de habilitação pode anteceder a de julgamento das propostas "desde que expressamente previsto no edital de licitação", porém, no caso verifica-se que o Edital nº 004/2025 não previu, expressamente, a inversão de fases.

Pelo exposto, concluiu que a inversão de fases é IRREGULAR, pois o ato administrativo não observou a parte final do §1º do art. 17 da NLCC.

O Controlador Interno solicitou ao final que se desse ciência ao Setor de Licitações e Contratos, ao Pregoeiro, à Procuradoria-Geral do Município, ao Chefe do Poder Executivo e a este Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – *Evento 1.1 e 1.2 do TC-007961.989.25.*

A E. Presidência desta Corte recebeu a matéria como **Representação,** nos termos do art. 214 do Regimento Interno.

Ato contínuo, foi determinado o encaminhamento dos autos à Auditoria para requisitar à Origem os documentos necessários para a autuação de processo específico, instruindo-se a matéria em seguida – *Evento 15.1*.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-5R9E-FFRU-7JWN-3QZD

Em atendimento a determinação exarada, a ***Auditoria*** informou, inicialmente, em seu relatório de instrução no *evento 27.2*, que autuou o processo *TC-009591.989.25*.

E após análise da matéria, concluiu que o procedimento de inversão de fases não atendeu aos requisitos estabelecidos pela lei, razão pela qual entendeu que **a representação seria procedente**.

Ressaltou, contudo, que não há evidências de que essa falha, mesmo quando avaliada em conjunto com outras identificadas no âmbito do *TC-009591.989.25*, é capaz de comprometer o procedimento licitatório e o contrato examinados, podendo ser objeto de **recomendação**.

Oportunizado o contraditório e a ampla defesa, a ***Prefeitura Municipal de Ibirá*** compareceu aos autos e apresentou justificativas com documentação correlata conforme se vê do *evento 51.1 a 51.6.*

Também em exame, nesta decisão, a **Licitação** na modalidade de **Pregão Presencial nº 004/2025** e o decorrente **Contrato nº 115/2025**, de 26/03/2025, com validade de 12 meses e pelo valor de R$ 1.980.000,00, visando o registro de preços para o fornecimento de combustíveis destinados ao atendimento da frota municipal de veículos – Tratados no *TC-009591.989.25*.

A ***Auditoria*** desta Corte, após sua instrução processual, entendeu que os **apontamentos de irregularidades**, abaixo listados, **comprometem o procedimento licitatório e o contrato examinados** (*evento 25.9*):

a) A inversão de fases do procedimento licitatório não atendeu aos requisitos estabelecidos na legislação;

b) A estimativa da quantidade a ser adquirida não foi realizada por meio de critérios objetivos;

c) Não houve publicação do extrato do edital em jornal diário de grande circulação;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-5R9E-FFRU-7JWN-3QZD

d) A habilitação econômico-financeira não se restringiu aos documentos previstos em lei;

e) O contrato não informa os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento e atualização monetária;

f) Não há informação, no contrato, acerca do crédito pelo qual ocorrerá a despesa, com indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

g) O contrato não estabelece o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro;

h) O contrato não descreve o seu modelo de gestão;

i) Não foi realizado empenho prévio à despesa.

A cientificação das ocorrências relatadas pela Auditoria e o TCN constam do processo nos *eventos 21.1 e 1.102*, respectivamente.

Após expedidas as notificações de praxe, ***Contratada*** e ***Contratante*** apresentaram suas justificativas e documentos inerentes nos *eventos 44.1 e 46.1 a 46.6.*

Por fim, o ***d. Ministério Público de Contas*** teve vista regimental de ambos os feitos em apreço sem seleção.

É esse o Relatório.

Passo à **DECISÃO**

Trata-se da análise de **licitação** e de **contrato** autuados e instruídos em decorrência de **representação** apresentada a esta Corte, também ora em análise.

O certame objetivou o registro de preços para o fornecimento de combustíveis destinados ao atendimento da frota municipal de veículos, com o término da vigência contratual previsto para 25/03/2026.

Pois bem, aprecio em primeiro lugar a crítica do representante acerca da **inversão de fases do processo licitatório**, que, a seu

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-5R9E-FFRU-7JWN-3QZD

ver, estaria irregular por falta de previsão expressa no edital, ao arrepio do disposto na parte final do §1º do art. 17 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Já a Auditoria desta Corte acrescentou que não foram explicitados os benefícios decorrentes dessa inversão, sugerindo que o procedimento de inversão de fases não atendeu aos requisitos da NLCC.

Em que pesem as ocorrências levantadas, noto que a situação foi melhor esclarecida a posteriori pelas partes interessadas quando de suas defesas formalizadas nos autos, o que altera o cenário de irregularidade levantado.

Veja que conforme defendido, a Comissão de Licitações já havia recebido uma decisão do Ministério Público Estadual — Promotoria de Justiça de Catanduva/SP, decorrente de uma denúncia a respeito da possibilidade de participação no presente certame da empresa Ibirá Comércio de Combustíveis Ltda.

O d. Promotor teria destacado a impossibilidade de participação de tal empresa haja vista que o seu proprietário, o Sr. José Maurilo Ferrari, possui parentesco por afinidade com o Sr. Mario César Guedes, ocupante do cargo efetivo de Analista Administrativo de Licitações na Prefeitura de Ibirá e, ainda, tio consanguíneo da esposa de José Maurilo.

Portanto, pelo que consta, a Prefeitura Municipal de Ibirá já possuía conhecimento, quando da sessão de julgamento, da impossibilidade de participação da empresa supradita apesar de seu interesse na licitação em questão.

A defesa sustenta que, uma vez permitida a participação da empresa Ibirá, haveria clara violação do previsto nos artigos 7°, inciso lll e 14, inciso IV, da Lei n° 14.133/2021, o que se procurou evitar por meio da inversão de fases, ou seja, buscou-se evitar a análise de propostas de empresas sem condições de serem contratadas por não atenderem aos requisitos de habilitação.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-5R9E-FFRU-7JWN-3QZD

No caso vertente, noto que a Prefeitura também providenciou a retificação do edital de licitação para incluir a possibilidade da inversão de fases ausente na versão original. Já o fato de as publicações da retificação terem ocorrido às vésperas e no próprio dia da sessão de julgamento, embora não ideal, não causou, a meu ver, prejuízos à competitividade ou de outra ordem ao certame.

Ademais, noto a existência de pronunciamento judicial sobre a matéria confirmando a legalidade do certame por parte do município.

A r. sentença em Mandado de Segurança decidiu que a alteração ocorrida no procedimento (inversão de fases) foi devidamente justificada pela autoridade competente daquele certame, não causando danos à impetrante Ibirá Comércio de Combustíveis Ltda.

É certo que o art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021 permite que, em casos específicos (como é o caso dos autos), a fase de habilitação possa ocorrer antes das fases de apresentação de propostas e julgamento. Desse modo, com a habilitação sendo analisada antes da avaliação das propostas, pode-se evitar a análise de documentos de empresas que não atendem aos requisitos de habilitação, otimizando o tempo dos processos.

Nesse contexto, reputo **cumpridos os requisitos legais** e aceitável o procedimento adotado pela contratante, o que me motiva a entender pela **improcedência da representação** intentada.

Sem embargo, de se elogiar o comportamento do representante, na qualidade de responsável pelo controle interno, por ter cumprido com o seu dever de informar a este E. Tribunal procedimento que considerou irregular.

Do memo modo, a crítica da Auditoria que recai sobre a **estimativa da quantidade dos combustíveis a ser adquirida** (que não teria se baseado em critérios objetivos), pode ser afastada em face das justificativas apresentadas. A prefeitura inclusive demonstrou tratar-se de quantidade inferior

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-5R9E-FFRU-7JWN-3QZD

àquela advinda de contratação anterior, com economia atual para os cofres públicos municipais.

Destaco, em complemento, que a Auditoria atestou em sua instrução que o preço contratado está compatível com o praticado no mercado.

Quanto ao apontamento de que a **habilitação econômico-financeira não se restringiu aos documentos previstos em lei**, adoto nesta decisão o contido no voto do e. Conselheiro Dimas Ramalho em sessão recente de 26/02/2025 do Tribunal Pleno – Cautelar em Procedimento de Contratação – *TC-024708.989.24*, com TJ em 04/04/2025.

Eis trecho do voto, *in verbis*:

> *"Na medida em que o instituto da concordata foi extinto e cedeu lugar à recuperação judicial e extrajudicial pelas modificações trazidas na Lei 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, admitiu-se em procedimentos licitatórios a exigência de certidões negativas de recuperação judicial e extrajudicial como requisito de qualificação econômico-financeira e a nossa jurisprudência construiu o entendimento que permitiu a participação e de empresas em recuperação judicial ou extrajudicial, desde que demonstrassem planos de recuperação homologados e em pleno vigor, resultando na edição da súmula nº 50."*
>
> *"Ocorre que a Lei 14.133/21, em seu artigo 69, inciso II, apenas prevê a possibilidade de se exigir certidão negativa de* ***feitos sobre falência****, nada dispondo sobre os institutos jurídicos da recuperação judicial e extrajudicial."*
>
> *"A meu ver, o caput do artigo 69 da Lei 14133/21, ao dispor que "A habilitação econômico-financeira [...]* ***será restrita à apresentação da seguinte documentação****", definitivamente encerra qualquer possibilidade de se adotar interpretação extensiva do inciso II do referido dispositivo legal."*
>
> *"A possibilidade de requisição de relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, prevista no §3º do artigo 69*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-5R9E-FFRU-7JWN-3QZD

da Lei 14.133/21, não reúne condições para ser admitida como autorização implícita ou indireta para a exigência de prova de acolhimento do plano de recuperação judicial ou a homologação do plano de recuperação extrajudicial das licitantes."

"Pelo exposto, deverá a Administração limitar-se a exigir, como requisito de habilitação econômico-financeira, apenas e tão somente a documentação prevista no artigo 69 da Lei 14.133/21, a exemplo do decidido nos autos dos TCs 9860.989.24-37 e 23613.989.23-58, ambos de minha Relatoria, além do TC 14092.989.24-39, de Relatoria do Eminente Conselheiro Sidney Beraldo."

Considerando, no entanto, que se trata de licitação voltada para Postos de Combustíveis localizados em um raio de 3 km de distância do Pátio do Almoxarifado Municipal, sem notícias de que tais estabelecimentos estivessem em regime de recuperação judicial ou extrajudicial, alço a falha ao campo das **recomendações** para que tal exigência seja excluída dos próximos editais de licitação.

Igualmente, a **falta de publicação do extrato do edital em jornal diário de grande circulação** pode ser **recomendada**, considerando que a ausência de tal publicação no caso em tela não comprometeu a competitividade do certame. Além do que, outros meios de publicidade foram devidamente observados conforme atestado pela Inspeção.

Recomendo, ainda, que a origem providencie o **empenho global da despesa** em futuras contratações da espécie, em cumprimento ao art. 60, caput, da Lei nº 4.320/64.

Registro que o empenho global é essencial para garantir a legalidade e a transparência da execução contratual, além de evitar riscos de desequilíbrio financeiro e de irregularidades. Este Tribunal, ao analisar contratos, busca verificar se houve o devido empenho global, e em caso de irregularidades, pode aplicar sanções aos responsáveis, o que se deve atentar.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-5R9E-FFRU-7JWN-3QZD

Adentrando agora na seara do **contrato**, percebo que **há falhas em razão da ausência de cláusulas necessárias.**

Em particular, destaco que o modelo de gestão contratual é novidade trazida pelo art. 92 da nova Lei e, por força do art. 7º, a Administração deve regulamentar a atuação de fiscais e gestores de contratos e o art. 187 autoriza que Estados, Distrito Federal e Municípios apliquem os regulamentos editados pela União para a execução da nova Lei.

E a correta disposição do art. 92 contribui para a prevenção de litígios, para a transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos, além da segurança para as partes ao conhecerem seus direitos e obrigações.

Desta feita, **recomendo** que doravante o município inclua as cláusulas essenciais citadas pela Auditoria em seus futuros contratos administrativos.

Posto isso, **Julgo Improcedente** a presente **Representação** e **Julgo Regulares com Recomendações** o **Pregão Presencial nº 004/2025** e o decorrente **Contrato nº 115/2025**, de 26/03/2025.

Esta decisão não alcança eventuais atos pendentes de instrução e/ou julgamento por este Tribunal.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se por extrato.

Ao Cartório para aguardar o decurso do prazo recursal e certificar, arquivando-se em seguida.

Gab.VAP., 08 de agosto de 2025.

Valdenir Antonio Polizeli
Conselheiro Substituto - Auditor
(Assinado digitalmente)

gtgv

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-5R9E-FFRU-7JWN-3QZD