



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGECO-MESTPRO

ROGÉRIO MARQUES FLAUZINO

**SOBREPREÇO NAS AQUISIÇÕES DE COMBUSTÍVEL EM PREFEITURAS
DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA PARA 2021**

BRASÍLIA/DF
DEZEMBRO/2023

ROGÉRIO MARQUES FLAUZINO

**SOBREPREÇO NAS AQUISIÇÕES DE COMBUSTÍVEL EM PREFEITURAS
DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA PARA 2021.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof.^a Dra. Deborah Reis

BRASÍLIA/DF
DEZEMBRO/2023

Ficha catalográfica

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lúcio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de
Políticas Públicas**

Professor Doutor Roberto de Góes Ellery Júnior
Chefe do Departamento de Economia

Professor Doutor Jorge Madeira
Coordenador do Programa de Pós-graduação em Economia da UnB

BRASÍLIA/DF
DEZEMBRO/2023

ROGÉRIO MARQUES FLAUZINO

**SOBREPREGO NAS AQUISIÇÕES DE COMBUSTÍVEL EM PREFEITURAS
DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA PARA 2021.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília (PPGECO-UnB) como requisito à obtenção do título de Mestre em Economia.

Comissão Examinadora:

Prof^a. Dra. Deborah Oliveira Martins dos Reis
PPGECO/UnB (Orientadora)

Prof^a. Dra. Ana Carolina Pereira Zoghbi
PPGECO/UnB (Membro Titular Vinculado)

Prof. Dr. Raphael Almeida Videira
ESPM e PUC/SP (Membro Externo)

Prof. Dr. Rafael Terra de Menezes
(Suplente)

BRASÍLIA/DF
DEZEMBRO/2023

AGRADECIMENTOS

A Deus por me conceder saúde e perseverança.

À minha Família, meu maior tesouro, pelo apoio.

A minha Orientadora, Prof.^a. Dra. Deborah, pelos ensinamentos e paciência.

Aos docentes do Programa de Pós-graduação pelo aprendizado.

Aos técnicos administrativos do Programa pelo apoio às aulas.

À Comissão de Avaliação pelo comprometimento pela leitura desse trabalho.

Aos meus colegas de turma, pelo companheirismo.

Aos meus colegas de trabalho pela motivação.

A todos vocês... muito obrigado!

RESUMO

O presente trabalho analisa o sobrepreço na aquisição de combustíveis nas Prefeituras de Minas Gerais no segundo semestre de 2021, com base nas Teorias Econômicas de Formação de Mercado e de Licitações e Contratos. As compras de combustíveis são precedidas de licitações, procedimento lícito, formal com regras a serem cumpridas pelos Postos de Combustíveis interessados em contratar com Prefeituras Municipais. Os valores pagos pelas prefeituras, se comparados ao preço de mercado, podem ser diferentes e indicar sobrepreço. Há circunstâncias de ocorrência de sobrepreço que não correspondem em irregularidade no procedimento licitatório. Os cumprimentos das regras do Edital do procedimento licitatório demandam custos para os proprietários dos postos, que não são percebidos quando esses negociam com um particular. Os custos que as empresas licitantes possuem, sejam na habilitação, elaboração de propostas e execução do contrato de certo modo podem influenciar na construção do preço a ser pago pelo ente público, pois, seriam custos operacionais que não fazem parte de transações entre particulares. Outros fatores também podem interferir no preço de aquisição de combustível pela prefeitura, tais com: a quantidade de Postos de Combustíveis concorrentes no certame do procedimento licitatório, o porte desses Postos de Combustíveis, Microempresa, Empresa de Pequeno Porte. A pesquisa busca identificar fatores inerentes ao procedimento licitatório que justifiquem Administração Pública adquirir combustíveis por preço superior ao preço de mercado. Bem como, explicar através da Teoria Econômica de Mercado as razões de sobrepreço e quando ele é esse indício de superfaturamento. Essa pesquisa é relevante, pois o combustível adquirido por prefeituras é insumo necessário para que ela ofereça diversos serviços à população, desde transporte em ambulâncias, escolares, funcionamento de máquinas, deslocamento de viaturas, serviços de limpeza urbana, deslocamento de agentes públicos, etc. além disso, a despesa com combustível constitui considerável parcela dos gastos públicos. Nos achados da pesquisa, constata-se que o sobrepreço em combustíveis ocorre em municípios tanto mais pobres quanto nos mais ricos, sendo percebido também em municípios menores quanto aqueles de maior população. Além disso, o sobrepreço em combustível foi observado em várias regiões espaciais do estado de MG, ou seja, não ocorre de maneira concentrada, como característica típica de determinada região. E que, não há um índice de sobrepreço para caracterizar o superfaturamento na contratação de combustíveis. Para configurar o sobrepreço como indício de superfaturamento, deve-se analisar cada processo licitatório desde a elaboração do Edital e a execução do contrato.

Palavras-Chave: sobrepreço, superfaturamento, licitação, monopólio.

ABSTRACT

The present work analyzes the overpricing in the acquisition of fuels in Minas Gerais City Halls in the second half of 2021, based on the Economic Theories of Market Formation and Tenders and Contracts. Tenders precede fuel purchases, a legal, formal procedure with rules to be followed by Gas Stations interested in contracting with Municipal Governments. The amounts paid by city halls, when compared to the market price, may be different and indicate overpricing. There are circumstances in which overpricing occurs that do not correspond to irregularities in the bidding procedure. Compliance with the rules of the bidding procedure requires costs for station owners, which are not noticed when they negotiate with a private individual. The costs that bidding companies have, whether in qualification, preparation of proposals and execution of the contract, can in a certain way influence the construction of the price to be paid by the public entity, as they would be operational costs that are not part of transactions between private individuals. Other factors may also interfere with the price of fuel acquisition by the city hall, such as: the number of Gas Stations competing in the bidding process, the size of these Fuel Stations, Micro-enterprises, Small Businesses, and the risk of bidding fraud. The research seeks to identify factors inherent to the bidding procedure that justify Public Administration purchasing fuel. As well as explain through the Economic Market Theory the reasons for overpricing and when it is an indication of overpricing. This research is relevant, as the fuel purchased by city halls is a necessary input for them to offer numerous services to the population, from transport in ambulances, school transport, machine operation, vehicle movement, urban cleaning services, movement of public agents, etc. Furthermore, fuel expenditure constitutes a considerable portion of public expenditure. In the research findings, the overpricing of fuel occurs in both poorer and richer municipalities and is also noticed in smaller municipalities as well as those with larger populations. Furthermore, the overprice of fuel was observed in several widely spaced regions of the state of MG, that is, it does not occur in a concentrated manner, as a typical characteristic of a given region. And there is no overpricing index to characterize overpricing in fuel contracts. To configure overpricing as an indication of overpricing, each bidding process must be analyzed in the preparation of the Notice to the execution of the contract.

Keywords: overpricing, overpricing, bidding, monopoly.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização das Prefeituras Municipais de MG consideradas no estudo52

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Valores em reais que Municípios economizaram na compra de óleo diesel s500 no 2º semestre de 2021, por aquisição inferior ao preço da ANP.....57

Gráfico 2 – Valores em reais que Municípios economizaram na compra de gasolina comum no 2º semestre de 2021, por aquisição inferior ao preço da ANP..... 57

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios de MG considerados no estudo, classificados por mesorregião.....	51
Tabela 2 - Sobrepreço de gasolina e óleo diesel comum nos Processos pesquisados no Jus Brasil.....	53
Tabela 3 - Preços Médios de Revenda de Diesel e Gasolina Comuns no 2º Semestre de 2021 em Prefeituras Municipais Mineiros calculados a partir de informações da ANP e TCE/MG.....	55
Tabela 4 - Percentual (%) sobrepreço em combustível das prefeituras de MG.	59
Tabela 5 - PIB per capita e População dos Municípios com sobrepreço de combustível.....	61
Tabela 6 - Quantidade de Postos de Combustíveis por prefeitura.....	63
Tabela 7- Quantidade de Postos de Combustíveis por prefeitura.....	66
Tabela 8- Percentual de sobrepreço de municípios Patrocínio e Montes Claros.....	68

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANP	Agência Nacional de Petróleo e Biocombustíveis
SIP	Sistema de Informações Policiais
TCE/MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Sumário

1. INTRODUÇÃO	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1. SOBREPREÇO E SUPERFATURAMENTO.....	17
2.2 LICITAÇÃO.....	26
2.3. TEORIA DA CONCORRÊNCIA PERFEITA E FALHAS DE MERCADO.....	39
2.4. COMPOSIÇÃO DO PREÇO DO COMBUSTÍVEL GASOLINA COMUM E ÓLEO DIESEL COMUM	42
3. METODOLOGIA	44
4. SOBREPREÇO DE COMBUSTÍVEIS EM PREFEITURAS DE MINAS GERAIS.....	48
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
6. BIBLIOGRAFIA.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

1. INTRODUÇÃO

A priori, as aquisições públicas de combustíveis são precedidas de procedimentos licitatórios, esse tem como finalidade de estimular a competição, a igualdade de condições entre os participantes e a compra mais vantajosa, como aponta Justen Filho (2011). A Lei nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitações e contratos para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, afirma que a compra mais vantajosa deve ser pautada em preço, qualidade e considerar a vida útil do bem.

A vista disso, no que se refere ao preço de aquisição, esse deve ser condizente aos praticados pelo mercado, para que não ocorra o sobrepreço seguido de superfaturamento como destaca Lima (2022). Nas aquisições de combustíveis pela prefeitura, o Edital do procedimento licitatório, ao descrever o objeto, cita o tipo de combustível, a quantidade demandada pelo órgão, a forma que se dará o seu fornecimento para abastecer a frota municipal e o horário de funcionamento do posto, que geralmente deve ser de 24h.

Ainda nesse viés, o edital de licitação exige dos participantes diversos documentos para que o posto seja habilitado, trata-se de cumprir a burocracia, que corresponde ao fornecimento de documentos de cartórios, contábeis e fiscais, antes da empresa ser admitida como vencedora. Assim, para o cumprimento das exigências do procedimento licitatório, se faz necessário que a empresa possua pessoal habilitado para realizar esse tramite, o que demanda em custos que, possivelmente, farão parte da composição do preço do combustível adquirido pela prefeitura. Esses custos, são compreendidos como custo com a “papelada”, o que torna a compra pública bem mais complexa do que a transação com um particular Costa (2000).

Por sua vez, o preço de combustível adquirido por prefeitura de Minas Gerais, pode divergir daqueles indicados no mercado, sendo até mais elevados. O sobrepreço em combustível pode ser decorrente dos fatores, contratações com Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, pois essas possuem o benefício do empate ficto; a existência de poucos participantes no certame da licitação assemelhando a uma situação de oligopólio; pagamento realizado pela administração de acordo com o prazo legal, geralmente, sendo máximo de 30 dia após a emissão da Nota Fiscal; e, formação de carteis de combustível que é favorecida pela homogeneidade dos produtos oferecidos ao consumidor e confirmado através do conluio entre os postos revendedores de combustíveis.

Ao longo dos tempos, por meio de consulta a processos no site do Jus Brasil, que tratam de sobrepreço em combustível no período de 2018 a 2023, constata-se que o índice percentual que configura em superfaturamento, ou seja, que causa danos ao erário, não é definido categoricamente na legislação. Sendo necessário, análise do processo licitatório desde a elaboração do Edital e a execução do contrato de maneira pormenorizada, para averiguar se preços dos combustíveis com sobrepreço são indícios de superfaturamento.

Ademais, considerando que nem todo sobrepreço é indício de superfaturamento, essa pesquisa procura explicar a ocorrência de sobrepreço nas aquisições de combustíveis pela Administração Pública, a partir das compras de combustíveis efetivadas pelas prefeituras de Minas Gerais no segundo semestre de 2021.

Após essa introdução, as razões que justificam essa pesquisa são a compra de combustível pelas prefeituras de maneira recorrente, pois o combustível é um insumo necessário para essa oferecer diversos serviços à população, desde transporte em ambulâncias, escolares, funcionamento de máquinas, deslocamento de viaturas, serviços de limpeza urbana, deslocamento de agentes públicos, etc. além disso, a despesa com combustível corresponde a considerável parcela dos gastos públicos. Portanto, administrar de maneira eficiente o abastecimento da frota da prefeitura possibilita ganhos a toda coletividade, ao conter desperdícios de recursos que possam ser empregados em distintas áreas, tais como, saúde, educação e segurança.

Nessa conjectura, de modo que o objetivo geral da pesquisa é analisar o sobrepreço de combustível nas prefeituras de Minas Gerais através de conhecimentos econômicos de mercado e da legislação pertinente ao estudo de Licitação e Contratos. Bem como, responder aos questionamentos. Quais fatores inerentes ao procedimento licitatório que contribui para a Administração Pública adquirir combustíveis por preço superior ao preço de mercado? A Teoria Econômica de Mercados possui explicações para contratações com sobrepreço em combustíveis pela Administração Pública? Há situações que a Teoria Econômica de aponta o sobrepreço como indício de superfaturamento? As decisões judiciais que tratam de sobrepreço em combustível indicam qual percentual como indício de superfaturamento?

Nessa perspectiva, a pesquisa além do capítulo introdutório, possui como segundo capítulo o Referencial Teórico que distingue sobrepreço de superfaturamento e aborda os assuntos: Licitação, Teoria da Concorrência Perfeita, Falhas de Mercado e Composição de Preço dos combustíveis. O terceiro capítulo trata-se da Metodologia, onde cita os critérios de delimitação dessa pesquisa que se deram em decorrência dos dados

disponíveis, no site do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (ANP), Sistema de Informações Policiais (SIP) e processos consultados no site Jus Brasil de sobrepreço em combustível, sendo realizado os cálculos de sobrepreço. No quarto capítulo, procede a análise dos dados encontrados para o sobrepreço dos municípios de Minas Gerais e por fim, a conclusão que revela os achados dessa pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Sobrepreço e Superfaturamento.

O sobrepreço e o superfaturamento são explicitados, geralmente, para fazer referência aos prejuízos causados ao erário através de contratações de serviços e/ou realização de compras por entes públicos a preços maiores que os preços praticados pelo mercado. No entanto, ainda que comumente utilizados como sinônimos, sobrepreço e superfaturamento são termos com definições distintas e ocorrem em estágios diferentes nas aquisições públicas, conforme as leis de licitações e contratos.

Na Lei 14.1333/2021, que estabelece “Normas gerais de Licitação e Contratação para as administrações públicas diretas, autarquias e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios”, o sobrepreço, descrito em seu artigo 6º, é entendido como

LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-enterrada ou integrada.

Antes, Tarsitano (2012), ao estudar irregularidade de sobrepreço, já havia definido sobrepreço como sendo a contratação realizada pela Administração Pública por preços superiores aos pactuados no mercado para itens unitários, sem que tenha ocorrido o pagamento, podendo ser verificado no contrato assinado entre o licitante ganhador e a Administração Pública, como em seus Termos Aditivos, esses resultantes de renegociações contratuais.

Assim, considerando a definição de Tarsitano (2012), tem-se que uma característica marcante do sobrepreço é que ele ocorre no momento da elaboração dos orçamentos da licitação, ou no ato de contratação, antes da ocorrência dos pagamentos e consequentemente, sem que haja danos ao erário, como também apontado por Lima (2022).

Outras definições para sobrepreço podem ser encontradas em processos diversos de Tribunais de Contas, que analisaram processos licitatórios específicos. A exemplo podemos citar a definição de sobrepreço apresentada pelo Tribunal de Contas da União em 2012 em processo sobre sobrepreço e superfaturamento em obras públicas. Em tal processo a definição de sobrepreço aparece dividida entre “sobrepreço global” e sobrepreço unitário, sendo que

Há sobrepreço global quando o preço global da obra é injustificadamente superior ao preço global do orçamento paradigma. De modo similar, há sobrepreço unitário quando o preço unitário de determinado serviço é injustificadamente maior que o respectivo preço unitário paradigma. (Tribunal de Contas da União, 2012. p. 58).

Ademais, indo ao encontro do exposto por Tassitano (2012), Lima (2022) e o Tribunal de Contas da União (2012), afirma que (...) a existência de sobrepreço, por si só, não resulta em danos ao erário.

Outro Tribunal de Contas que atribuiu uma definição ao sobrepreço foi o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao expor, em Representação nº 913476 de 2018 que o sobrepreço consiste em valor de proposta de serviço superior ao praticado no mercado. Os preços de comparação de mercado devem ser de itens semelhantes descritos no Objeto da Licitação e que considere as dificuldades logísticas em virtude da localização geográfica da execução de serviço.

A questão de logística é ressaltada também por Luiz Henrique Lima (2016), ao afirmar que é necessário avaliar “(...) fatores como frete e logística que podem impactar significativamente o custo final.” Lima afirma ainda que ao mensurar o sobrepreço deve-se considerar o período da compra ou execução do serviço, pois os valores dos bens não são constantes no tempo, bem como, considerar o volume adquirido, pois podem ocorrer encomias e descontos em decorrência do volume de compras, concluindo que “tais cuidados são requeridos par evitar leviandade ou banalização nas denúncias” de sobrepreço.

Assim, três fatores devem ser considerados para efeito de caracterização de sobrepreço: o momento temporal em que a aquisição foi realizada; a quantidade de bens ou serviços objeto da contratação – economia de escala; as condicionantes logísticas que afetam a entrega do bem ou serviço pelo contratado ao contratante Lima (2022).

A sua vez, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (2012), aponta que sobrepreço é o valor representativo da diferença positiva entre o orçamento contratado ou o orçamento base, e o orçamento paradigma, podendo se refletir a um valor unitário de um item de serviço, ou a um valor global do objeto licitado ou contratado. E ainda o classifica em sobrepreços global inicial ou original, sobrepreço global final e sobrepreço unitário. Nas palavras do próprio instituto, tem-se definido:

Sobrepreço global inicial ou sobrepreço original: valor positivo resultante do somatório da multiplicação das quantidades contratuais pelas respectivas diferenças entre os preços contratados e os preços paradigmas.

Sobrepreço global final: valor positivo resultante do somatório da multiplicação das quantidades medidas pelas respectivas diferenças entre os preços contratados ou medidos e os preços paradigmas de mercado.

Sobrepreço unitário: valor positivo resultante da diferença entre o preço contratado ou medido e o preço utilizado como paradigma de mercado para determinado serviço.

No mesmo documento, é ressaltado que a prevenção ao sobrepreço deve, primeiramente, ocorrer na etapa preparatória da licitação, quando são elaborados os orçamentos e também quando é estimada a quantidade dos itens e serviços suficientes para caracterizar o objeto. A seguir, o controle deve ser feito no julgamento das propostas que devem ter compatibilidade com os preços do mercado. Destarte, uma pesquisa de preço bem fundamentada mitigaria ou evitaria a ocorrência de sobrepreço, a fiscalização efetiva da execução contratual identificaria erros em Termos Aditivos de revisão de preços, bem como, aqueles de execução do contrato.

Por sua vez, superfaturamento tende a ser definido como o pagamento a preços exorbitantes pelo Estado, em decorrência de obras, serviços ou aquisição de bens, cujo preço pago seja superior ao preço de mercado. O superfaturamento ocorre, ainda, quando o fornecedor de produtos, prestador de serviços públicos entrega um serviço, ou produto com baixa qualidade (Cretella Júnior, 2008, p.35). Ainda, o superfaturamento nos contratos públicos, diferente do sobrepreço, é um procedimento doloso que prejudica o erário, por ser a execução/ efetivação de preços que excedem ao estipulado pelo mercado, em desacordo com os princípios da economicidade e razoabilidade (Marques Neto, 1997).

Na anteriormente referida Lei 14.133/2021, que também apresenta uma definição para superfaturamento, este aparece definido como o dano causado ao erário através de medição de quantidades superiores a executada, deficiência na qualidade das obras, alteração nos orçamentos das obras e alterações de cláusulas contratuais financeiras. Ou seja,

superfaturamento: dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por:

- a) medição de quantidades superiores às executadas ou fornecidas;
- b) deficiência em obras de engenharia que resulte diminuição de qualidade, vida útil e segurança;
- c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia promovendo desequilíbrio econômico-financeiro em favor do contratado;
- d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços;

As hipóteses elencadas são exemplificativas, podendo existir outros casos que indiquem superfaturamento, desde que configurado danos ao erário. De maneira geral, a

execução de um contrato com sobrepreço implica em modalidade de superfaturamento (Lima, 2022).

Recentemente, diferentes formas de superfaturamento foram, em específico, indicadas localmente pelo Estado do Paraná, no Decreto nº 10.086/2022. Destaque ao superfaturamento por preço excessivo que pode se referir a quaisquer itens do objeto de licitações, pagos com preços manifestadamente superiores aos revelados no mercado, ou incompatíveis com as tabelas de referência de preços; e, ao Superfaturamento por reajustamento irregular de preços que se define por pagamentos por preços indevidamente reajustados. Podemos ler no Decreto Paranaense que

Art. 510. Superfaturamento é o dano ao erário caracterizado por:

I - Superfaturamento por quantidade, caracterizado pela medição de quantidades de serviços superiores às efetivamente executadas/fornecidas;

II - Superfaturamento por execução de serviços com menor qualidade, caracterizado por deficiências na execução de obras e serviços de engenharia e/ou arquitetura que resultem em diminuição da qualidade, vida útil ou segurança; ou alteração qualitativa dos insumos (equipamentos e materiais) utilizados na execução de serviço, em relação aos especificados na composição de custo unitários, gerando diminuição no custo direto da contratada que não é contabilizada na planilha orçamentária contratual;

III - superfaturamento por alteração de metodologia executiva, caracterizado pela alteração de metodologia executiva durante a obra - caso o orçamento original tenha previsto método executivo claramente ineficiente, antieconômico, ultrapassado ou contrário à boa técnica da engenharia e/ou arquitetura -, sem que se proceda ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato decorrente da adoção de método construtivo mais racional e econômico;

IV - Superfaturamento por preços excessivos, caracterizado por pagamentos com preços manifestadamente superiores aos praticados pelo mercado ou incompatíveis com os constantes em tabelas referenciais de preços;

V - Superfaturamento por jogo de planilha, caracterizado pela quebra do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em desfavor da Administração, por meio da alteração de quantitativos;

VI - Superfaturamento por reajustamento irregular de preços, caracterizado por pagamentos com preços indevidamente reajustados;

VII - superfaturamento por adiantamento de pagamento, caracterizado por pagamentos antecipados não previstos em edital;

VIII - superfaturamento por distorção do cronograma físico-financeiro, caracterizado por ganho financeiro indevidamente auferido pela contratada, devido à medição/pagamento de serviços iniciais com sobrepreço, compensado pela medição/pagamento de serviços posteriores com desconto; ou

IX - Superfaturamento por prorrogação injustificada do prazo contratual, caracterizado por pagamentos indevidos decorrentes da prorrogação injustificada do prazo de execução da obra.

Outra lista com indicações de formas de superfaturamento foi levantada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, para quem o Superfaturamento pode

ser por quantidade, qualidade, preços, jogo de planilha e alteração de cláusulas financeiras.

3.39 Superfaturamento por quantidade: é o dano ao erário caracterizado pela medição de quantidades superiores às efetivamente executadas/fornecidas.

3.40 Superfaturamento por qualidade: é o dano ao erário caracterizado pela deficiência na execução de obras e serviços de engenharia que resulte em diminuição da qualidade, vida útil ou segurança.

3.41 Superfaturamento por preços: é o dano ao erário caracterizado pelo pagamento de obras, bens e serviços por preços manifestamente superiores aos tomados como paradigma.

3.42 Superfaturamento por jogo de planilha: é o dano ao erário caracterizado pela quebra do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em desfavor da Administração por meio da alteração de quantitativos e/ou preços durante a execução da obra.

3.43 Superfaturamento por alteração de cláusulas financeiras: é o dano ao erário caracterizado pela alteração de cláusulas financeiras gerando recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração Pública ou reajustamentos irregulares de preços.

3.44 Superfaturamento por superdimensionamento: é o dano ao erário caracterizado pelo superdimensionamento de projetos, estipulando dimensões, quantidades, e/ou qualidades de materiais ou serviços além das necessárias segundo práticas e normas de engenharia vigentes à época do projeto.

(Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – OT – IBR 005/2012).

Independente de qual seja a forma de superfaturamento, evitá-lo é uma das relevantes atribuições dos responsáveis por aprovar, fiscalizar e formalizar as alterações contratuais entre os fornecedores e a Administração Pública. Não à toa, o decreto Paranaense de 2022 apontou que “ao ser detectada qualquer espécie de superfaturamento, a autoridade competente, tomando ciência, deverá determinar a abertura de Processo Administrativo para a apuração de responsabilidade e consequente aplicação de penalidade.”

Lima (2022), aponta que geralmente nos contratos públicos não constam “falhas ou vícios, esses surgem por ocasião de uma execução defeituosa ou na formalização de termos aditivos, revisões e repactuação de valores contratados”.

Além do que foi exposto até agora, é importante observar que as diferenças maiores nos preços das aquisições públicas não, necessariamente, implicam que a empresa contratada tenha praticado sobrepreço. Afinal, quando abordamos sobrepreço, deixamos claro que é necessário considerar o período da compra, o seu volume, e ainda fretes e logísticas que possam impactar substancialmente no valor de aquisição do bem ou serviço contratado pela administração pública Lima (2016), apresenta um exemplo ilustrativo desse ponto.

Nem sempre diferenças de preços na aquisição de um mesmo bem caracterizam sobrepreço. Suponha que duas prefeituras adquiram o mesmo equipamento com uma diferença de 25% no valor unitário. Isso não significa necessariamente que aquela que contratou pelo maior valor tenha praticado sobrepreço. É necessário avaliar aspectos como o período da compra, pois os valores dos bens não são constantes no tempo; bem como o volume adquirido, uma vez que podem existir economia e descontos em virtude da escala da compra; e, ainda, fatores como frete e logística que podem impactar significativamente o custo final. Tais cuidados são requeridos para evitar leviandade ou banalização nas denúncias (Lima, 2016, p.2).

Destaca Lima (2022), que o sobrepreço deve ser evitado desde a preparação do processo licitatório, quando é estimada a quantidade dos itens e serviços suficientes para atender o objeto almejado. O controle deve ser feito no julgamento das propostas verificando a compatibilidade com os preços de mercado. E acrescenta que o superfaturamento ocorre na execução do contrato, sendo uma das atribuições dos agentes públicos evitá-lo ao afirmar que,

Quanto ao superfaturamento, evitá-lo é uma das principais atribuições dos responsáveis pela fiscalização da execução contratual e pela aprovação e celebração das alterações contratuais. Frequentemente, o contrato original não apresenta falhas ou vícios, que surgem por ocasião de uma execução defeituosa ou na formalização de aditivos, revisões e repactuação de valores. (Lima, 2022, p.2).

Por fim, vale observar que a legislação não cita categoricamente qual o percentual mínimo do sobrepreço a ser considerado como prática de superfaturamento. O Tribunal de Contas da União, órgão responsável por fiscalizar as contas públicas, não define qual o percentual do sobrepreço é aceitável na contratação promovida pela Administração Pública. Salienta, que somente é aceitável contratar por valores superiores aos referenciais de preços de mercado em condições extraordinárias e devidamente justificadas, conforme Acórdão 2621/2019. Com isso, os Tribunais analisam cada situação para configurar o superfaturamento.

As aquisições públicas governamentais desempenham uma importante função na economia do País, com o volume de transações que corresponde a 12% do Produto Interno Bruto e 26% dos Gastos Governamentais, segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Ocde, 2017), por isso, deve-se efetivar contratações sem a presença de sobrepreço e superfaturamento.

O conceito de aquisição pública pode ser compreendido como uma função administrativa, no âmbito da organização, que coordena um sistema de informação e controle, para adquirir a quantidade suficiente de insumos à missão da administração, bens e serviços na quantidade correta, da fonte certa, no exato momento ao preço adequado (Costa, 1994).

Fernandes (2015), salienta que a aquisição pública requer a identificação de demandas, seleção e encaminhamento de pedidos ao fornecedor, preparação e adjudicação de contrato, sua execução até a completude da prestação do serviço ou vida útil do bem.

Costa e Terra (2019), já ressalta que as compras públicas podem ser compreendidas como uma política estratégica estatal, sendo um instrumento para o desenvolvimento econômico regional, através de gerações de empregos, ampliação da renda das famílias e o fomento de novas tecnologias.

Nesse sentido, aponta Barbosa (2015), que as aquisições governamentais correspondem a um processo complexo que impactam no bem-estar social, no fomento de novas frentes de trabalho, implementações de políticas públicas e incentivos econômicos e regionais, se tornando mecanismos para melhores prestações de serviços influenciando na qualidade de vida dos cidadãos.

As aquisições governamentais para alcançar seus objetivos possuem regras que são sistematizadas através da Lei de licitações. A licitação é um processo administrativo, instrumento técnico legal, com sucessão ordenada de atos, para garantir princípios jurídicos consagrados e controladores dos atos do Estado, seus objetivos constitui optar pela proposta mais vantajosa para o Estado e garantir iguais condições para aqueles que pretendem contratar com a Administração Pública (Meireles, 1983; Figueredo, 1994).

Ainda, Licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e ato administrativo prévio, que especifica critérios objetivos visando a seleção da proposta mais vantajosa e promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com a observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica Justen Filho (2011). Sendo um processo obrigatório para a Administração pública, considerando que o órgão público não pode optar por não licitar (Gasparini, 2012, p.532).

Essas exigências são apresentadas na nova Lei de Licitação nº 14.133/2021 em seu artigo 11 que cita os objetivos do processo licitatório

O processo licitatório tem por objetivos:

- 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. (Brasil, 2021).

Na aquisição pública, entre os objetivos citados, o preço é fator importante na licitação assim como a qualidade para que se escolha a proposta mais vantajosa, como aponta a Diretiva Europeia 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

Sempre que as entidades adjudicantes decidirem adjudicar o contrato à proposta economicamente mais vantajosa, deverão avaliar as propostas para determinar qual delas apresenta a melhor relação qualidade/preço. Para tanto, determinarão os critérios económicos e qualitativos que, no seu conjunto, devem permitir determinar a proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante. A determinação dos critérios depende do objeto do contrato, na medida em que tais critérios devem permitir avaliar o nível de desempenho de cada proposta em relação ao objeto do contrato, tal como definido nas especificações técnicas, bem como calcular a relação qualidade/preço de cada proposta.

Conforme Murray (1999), e Larson (2009), o preço contratado na licitação deve ser compreendido como possibilidade de alcançar melhorias no âmbito econômico e social, porque para a administração ele representa além do gasto, as possibilidades de fomento de desenvolvimento econômico, fator de estímulo à construção de renda e implementação de políticas públicas. Nesse aspecto, os objetivos do setor público e consequentemente de suas compras, são mais amplos que o lucro empresarial.

Além da função social, as compras públicas possuem o caráter de promover a sustentabilidade, o poder de consumo se torna estratégico para atingir os objetivos socioeconômicos. As compras quando se considera o aspecto sócio econômico busca firmar contratações que além de atender o pressuposto de economicidade, preço, prazo e qualidade, devem privilegiar ações sustentáveis Betiol (2012). A Nova lei de licitação, entre os princípios norteadores desse processo, destaca a economicidade e o desenvolvimento nacional sustentável.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-lei no 4.657, de 4 de setembro de 1942.

Ressalta a Diretiva Europeia 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (2004, p.13) que as aquisições públicas devem ser pautadas em critérios objetivos que assegurem transparência, não discriminação e tratamento de igualdade, para garantir propostas concorrentes efetivas. E reforça que o preço baixo e a proposta

economicamente mais vantajosa devem ser considerados entre os critérios de adjudicação.

Diante do que foi exposto percebe-se que a administração pública ao firmar contratos de compra com o particular pautará na busca de preço, prazo, qualidade e respeito às práticas sustentáveis.

Outro aspecto das aquisições públicas é a complexidade em relação a compra privada, como aponta Costa e Terra (2019), que também afirmam que o processo de compras públicas deve fomentar a concorrência entre os participantes, atender às exigências de um Edital.

Assim, compreender o funcionamento do processo de licitação e identificar as diferenças que há entre as aquisições públicas e as compras privadas, bem como, os custos inerentes às vendas para instituições governamentais, explicaria de certo modo porque os preços nas contratações públicas se diferem do preço médio de mercado.

Segundo Ferrer (2015), os preços de aquisição de produtos devem cobrir os custos que são inerentes ao processo de produção de um bem ou de prestação de serviço; o custo adicional, seja de transporte, distribuição, manipulação, controle, estoque, etc. e também os custos de transação.

Nesse sentido, Williamson (1985, 1993), destaca que nas transações com a administração pública existem também os custos de transação, esses se caracterizam pelo custo que as empresas deparam quando necessitam recorrer ao mercado para negociar, reagir, garantir o cumprimento de um contrato. Eles são definidos pelos custos decorrentes do levantamento de informações; e pelos custos referentes a gestão contratual. Dessa forma, a sua previsão seria uma forma de compensar quando não ocorre o cumprimento contratual.

Sob a ótica do autor acima mencionado, os custos de transação possuem os seguintes atributos: 1) especificidade do ativo, ativos muito específicos perdem o valor quando seu uso não é destinado à transação na qual foram acordados. 2) frequência, quanto mais a empresa transaciona com um fornecedor, mais vezes ela tende a incorrer em custo de transação ao comercializar determinado item. Porém, a frequência das transações tende a ocasionar reputação e essas podem diminuir os custos de transação. 3) a incerteza, esse atributo tende a aumentar os custos de transação quando existe assimetria da informação.

Ainda, de acordo com Williamsom (1985, 1993), existe aumento desses custos quando há comportamentos oportunistas decorrente de ações dos agentes de uma licitação.

2.2 Licitação

Segundo Alexandrino, Paulo (2014), a Licitação é uma disputa isonômica ao fim da qual será selecionada a proposta mais vantajosa aos interesses da Administração Pública com vistas à celebração de um contrato administrativo, entre ela e o particular vencedor do certame, para a realização de obras, serviços, concessões, permissões, compras, alienações ou locações.

De acordo como o art. 3º da Lei 8.666/93, as licitações destinam-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, devendo-se observar os seguintes princípios básicos: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação aos instrumentos convocatórios e julgamento objetivo.

As modalidades, tipos e fases são itens contidos na Lei nº 8.666/93 que orientam o planejamento e a execução do procedimento de licitação. Elas referem-se às formas de condução do procedimento de licitação. O artigo 22, da Lei nº 8.666/93 estabeleceu cinco modalidades de licitação:

Concorrência - § 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto;

Tomada de Preço – § 2º Tomada de Preços é a modalidade de licitação entre interessados, devidamente cadastrados, ou que atendam a todas as condições exigidas para cadastramento, até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação;

Convite - § 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastramento ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, que afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório. O convite deve ser estendido aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse, com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas;

Concurso - § 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de

prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias;

Leilão - § 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens imóveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados. O leilão atende também à alienação de bens imóveis, prevista no Art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Pela Lei nº 10.520/02 em seu artigo 1º foi acrescentado uma nova modalidade: o pregão. Esta é uma modalidade muito utilizada hoje, inclusive por sua regulamentação pelo Decreto 5.450/05, estabelecendo a obrigatoriedade de seu uso.

É a modalidade em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, devendo estar prioritariamente em sua forma eletrônica, podendo ser presencial desde que devidamente justificado pela Administração, não estando limitado a valores.

Aponta Di Benedetto (2015), que o processo de licitação possui uma sistemática jurídica complexa segmentada em fases. A primeira fase é a interna ou preparatória que delimita e determina as condições do ato convocatório, antes de divulgá-lo aos interessados. Nessa etapa a administração pública especifica a requisição e objeto da licitação, pesquisa de preços e cotações, previsão orçamentária, elaboração do Edital. Ela é trabalhosa e requer o máximo de atenção, pois dela dependerá o sucesso da execução da fase externa.

A segunda é a fase externa ou executória que poderá ser subdividida considerando a modalidade de licitação. Essa fase tem início com a publicação do Edital ou a entrega do convite, define prazo para encaminhamento de propostas, habilitação, julgamento, adjudicação, homologação, contrato, fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço e pagamento.

Essas fases também são consideradas pela Lei de Licitação nº 14.113/21, da seguinte forma,

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: I – preparatória; II – de divulgação do edital de licitação; III – de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV – de julgamento; V – de habilitação; VI – recursal; VII – de homologação.

Segundo, André Lucriton Costa (2000), a licitação tem como pressuposto que no mercado há muitas empresas com ampla capacidade e interesse em contratar com a Administração Pública. Nesse sentido, selecionar a empresa que ofereça condição mais vantajosa, seria possível com a ampla publicidade do Edital.

No entanto, segundo o artigo 27 da Lei 8.666, a fase de habilitação, por si só, já restringe o número de empresas a participar do certame, pois, exige-se habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal. Nas qualificações técnicas, a legislação parece ser mais exigente, ao requisitar inscrição na atividade profissional competente de cada um dos membros da equipe que se responsabilizará pelos trabalhos.

Deste modo, o processo de habilitação já restringe o grupo de interessados em participar no certame, o que já pode trazer interferência no preço contratado, por escolher licitantes que investiram em formação, pessoal hábil a contratar com a administração, ou seja, que se especializaram a comercializar com a administração, entretanto, não é apenas com documentos formais e registros que se comprovaria a aptidão para o fornecimento. Análise mais criteriosa, às instalações do fornecedor, de seu aparato produtivo e sua estrutura organizacional parece ser mais eficiente e eficaz do que apreciação de documentos autenticados pública (Costa, 2000, p.12).

Segundo Kagami (1993), os custos ocorridos para a empresa cumprir as exigências da fase de habilitação serão incluídos ao preço do bem a ser adquirido pela administração, por se tratar de um custo adicional inerente ao processo, que inexistente na compra no mercado privado.

Destaca Costa (2000), que para atender aos formalismos inerentes ao processo de licitação, as empresas necessitam de pessoas capacitadas com conhecimentos técnicos e jurídicos para participar nesse setor de compra. Aqueles que possuem esses conhecimentos contam com vantagens em relação aos seus concorrentes.

Nesse sentido, o autor ainda ressalta que a manutenção de profissionais que compreendam da sistemática jurídica e processual de compras do setor público é necessária durante todo o processo, pois serão necessários cumprimentos de prazos e entregas de diversos documentos a administração pública de natureza administrativa, fiscal e contábil que nem sempre, são requeridos em compras privadas. Além disso, a inobservância de partes do Edital implicaria em prejuízos para a empresa licitante.

Nesse aspecto, a compra privada é menos complexa, por não demandar da manutenção de profissionais conhecimentos técnicos e jurídicos específicos em compras para que se processe essa transação.

Posto isto, Camelo (2022), postula que no âmbito das aquisições públicas as negociações acontecem a partir de um processo de cotação, que pode ser desvantajoso, caso existam poucos concorrentes, ou seja, se tratar de um setor oligopolizado.

Nesse caso, considerar a cotação para decidir de quem contratar, pode ser uma tarefa que os licitantes já tenham escolhido quem será o vencedor, nesse ponto, provavelmente o perdedor será a administração. Porém, nas compras privadas prevalece a negociação entre o fornecedor e o contratante, para firmarem um acordo que atenda às expectativas dos envolvidos, conduta que vai contra ao princípio da licitação que é ampla concorrência, que também foi admitida por (Mukai, 1993, p.21) como fundamental para o sucesso do procedimento licitatório.

Ainda, o critério de seleção de fornecedores na administração pública específica quem é o vencedor no certame, sem classificar em ranking aquelas empresas vencedoras e que prestaram excelentes serviços ou entrega de produtos satisfatórios para a administração. Essa lista poderia contribuir para posteriores contratações a serem realizadas pelo ente público. No entanto, seu uso poderia comprometer a exigência de igualdade de condições para se participar nesse processo.

Por sua vez Costa (2000), evidencia que na compra privada a avaliação de fornecedores é efetivada durante todo o processo de fornecimento do bem ou execução de serviços, caso ocorra divergências entre preço, entrega, qualidade, etc., ele é substituído.

A licitação é um processo de competição que pode gerar custos extras para os fornecedores em virtude das incertezas, pois esses operam em um horizonte curto de planejamento em um ambiente incerto de negócios. Essas incertezas de modo geral forçam o fornecedor a tomar decisões de operação que aumentaria seus custos de produção e material, essa medida, possivelmente elevaria os preços de seus serviços ou produtos Costa (2000). Uma alternativa para redução de preços nesse contexto seria operar as compras através de um sistema de parceria, como verifica-se em transações entre empresas que mutuamente partilham responsabilidades para alcançar seus benefícios (Haham, Kim e Kim 1996).

Ainda, segundo os acima mencionados, a licitação pela sua complexidade gera custos para a própria administração, assim, nas aquisições governamentais de itens de uso contínuo, possivelmente, serão adquiridos em quantidades maiores em comparação às quantidades estimadas nas compras privadas.

Enquanto as empresas privadas podem trabalhar com parcerias, com isso adquirir bens no instante de sua necessidade, seguindo um sistema Just-in-time de administração de materiais. Nesse sistema a entrega de insumos ou produtos devem ocorrer no momento

de sua utilização, para que a empresa não tenha desperdícios e custo com armazenagem Hahm, Pinto e Brangf (1993).

Esse sistema de modo geral não é empregado nas compras públicas. A quantidade de produtos requisitadas geralmente são superiores a demanda imediata, pois cada processo de licitação também gera custos para o contratante que privilegiam por isso, aquisições em quantidades maiores.

Além do mais, as aquisições públicas possuem um tempo de reposição de produtos maior, que os verificados nas compras privadas, pois a entrega dos itens acontece somente depois da assinatura do contrato. O trâmite da licitação que constitui de requisição e objeto, elaboração de edital e sua publicidade, prazo legal, habilitação, proposta, homologação, julgamento, adjudicação, homologação e contrato, sem considerar os prazos de recursos atinge em média 90 dias. Por essa razão a administração opta, por contratar lotes com quantidades maiores ao se comparar com as compras privadas.

Em conformidade com Costa (1994), no processo de licitação o lote de compra não pode ser definido considerando as condições econômicas, pela quantidade que minimize os custos totais de aquisição e estocagem, o que possibilitaria aquisições com melhores preços. O ciclo de compra é estipulado a partir do prazo entre a requisição e a aquisição do bem, em geral esse interstício é de 90 dias conforme indicado por

Desta forma, se a empresa operar em condições mercadológicas desfavoráveis para atender o fornecimento do objeto licitado, tal ocorrência interferirá provavelmente no preço de aquisição do bem a ser adquirido pela administração.

Sendo assim, Costa (2020), defende que maiores quantidades de bens demandadas pela administração, a princípio pode ser um fator atrativo para as empresas, pois buscam auferir lucros em vendas de grandes quantidades, porém, deve ser avaliado pela empresa se essa possui logística de estoque, produção e entrega capaz de fornecer os itens conforme o prazo estabelecido contratualmente.

A especificação do objeto descrita no Edital não pode ser alterada durante o processo de licitação, bem como, os registros de preços. As Normas Técnicas salientam que especificações técnicas por sua vez não garantem que os requisitos de um consumidor sejam plenamente atendidos, caso existam deficiências nas especificações ou no sistema organizacional para projetar e produzir o produto ou serviço. A especificação é de responsabilidade da administração pública. E fornecedores não se sentem motivados a participar da definição da especificação, pois haveria o investimento de recursos sem a garantia de vencer a licitação (Abnt – NB9000).

A inspeção dos produtos deve ser feita no ato do seu recebimento, que pode ser provisório para eventuais testes de conformação a especificação, ou definitivo. Não obstante, o órgão público pode se valer de normas técnicas para garantir a qualidade do sistema organizacional e técnico do fornecedor. Porém, essa postura é dificultada pela impossibilidade de modificar o objeto durante a vigência contratual.

O contrato do setor público é regido por normas específicas com supremacia do poder da Administração Pública, que pode unilateralmente, reajustar preços e tarifas, rescindir contratos, controlar contratos, aplicar penalidades contratuais. Na prática, se a administração garante algum benefício contratual, por outro ponto de vista, também gera instabilidade no sistema. Pois, por motivo alheio à vontade das partes, pode interromper o fornecimento de forma unilateral.

O alto grau de formalismo no setor público é indicado por André Lucirton Costa (2020), como um fator que dificulta que a administração controle custos do processo de aquisição e exerça o acompanhamento dos preços e análise da eficiência. Isso decorre da situação de que no âmbito público, tudo é exaustivamente escrito, os procedimentos são documentados, as decisões são registradas em atas, as exigências desde a habilitação e julgamento, precisam ser comprovadas por documentos registrados, todas as especificações detalhadas, presença de minuta do contrato já no edital, todas as normas da licitação devem ser descritas no edital.

Além do mais, cada aquisição pública possui um processo com sua pasta, pois esses são importantes individualmente, ao menos para o grupo de licitante, o controle é feito por processo, com o intuito de preservar o princípio da isonomia.

Assim, segundo Costa (2000), o procedimento licitatório dá muita importância às formalidades de cada compra, na maioria das entidades públicas, não sendo verificados os controles dos custos desse processo, o acompanhamento dos preços e a análise da eficiência que também deveria fazer parte do sistema.

Nas licitações devem ser observados os estágios da Despesa Pública para que se proceda o pagamento ao licitante, ou seja, são etapas que devem ser observadas na realização da despesa pública. Os estágios da despesa pública são o empenho, a liquidação e o pagamento.

O empenho é o primeiro estágio da despesa pública. É ato emanado de autoridade competente que cria, para o Estado, obrigação de pagamento pendente, ou não, de implemento de condição. É a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação

de um compromisso assumido. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

A Nota de Empenho é o documento utilizado para registrar as operações que envolvem despesas orçamentárias realizadas pela Administração Pública, ou seja, o comprometimento de despesa, seu reforço ou anulação, indicando o nome do credor, a especificação e o valor da despesa, bem como a dedução desse valor do saldo da dotação própria. A Lei nº 4.320/64 define o que seria o empenho da despesa

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos

§ 1º Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente

§ 2º Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período, assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito.

§ 3º As disposições dos parágrafos anteriores não se aplicam nos casos comprovados de calamidade pública.

§ 4º Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do Art. 1º, inciso V, do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

A liquidação é o segundo estágio da despesa pública. Segundo a Lei de Licitação nº 14.113/21, é o procedimento realizado sob a supervisão e responsabilidade do ordenador de despesas para verificar o direito adquirido pelo credor, ou seja, que a despesa foi regularmente empenhada e que a entrega do bem ou serviço foi realizada de maneira satisfatória, tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios da despesa. Essa verificação tem por fim apurar: a) a origem e o objeto do que se deve pagar; b) a importância exata a pagar; e, c) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

A Nota de Lançamento é o documento utilizado para registrar a apropriação/liquidação de receitas e despesas, bem como outros atos e fatos administrativos.

O pagamento é o último estágio da despesa pública. É quando se efetiva o pagamento ao ente responsável pela prestação do serviço ou fornecimento do bem, recebendo a devida quitação. Caracteriza-se pela emissão do cheque ou ordem bancária em favor do credor, facultado o emprego de suprimento de fundos, em casos excepcionais. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

A ordem bancária é o documento utilizado para o pagamento de compromissos, bem como à liberação de recursos para fins de adiantamento (suprimento de fundos).

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

(Lei nº 4.320/64 Art.62 a 63).

Pelo que se percebe, pelas etapas da despesa orçamentária, o pagamento não ocorre no imediato instante que se procedeu a entrega do objeto licitado, demanda o cumprimento das etapas empenho, liquidação e por fim o pagamento. O pagamento pode ser realizado pela Administração Pública no prazo de até 30 dias, desde que os requisitos anteriores sejam atendidos. A princípio, considera a contagem desse prazo quando a administração tem ciência da nota fiscal, no entanto, esse documento não comprova que o item foi realmente entregue a administração, por isso é efetivada a conferência dos itens e expedidos documentos que comprovem que a administração recebeu o bem especificado na nota fiscal, ou seja, cumprimento da fase de liquidação. A Lei de licitação 8666/96 salienta as condições para se proceder o pagamento:

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de

adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade

de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período

de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento; (Redação dada pela Lei nº

8.883, de 1994)

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por

eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

Deve o fornecedor estar atento e em constante relacionamento com o setor de compra, para não haver o risco de documentos a serem encaminhados ao setor de pagamentos ficarem retidos no setor responsável pela conferência dos itens ou serviços prescritos no Edital. Pois, somente após essa verificação, que dever ser documentada, é que poderá proceder o pagamento ao fornecedor.

Para contratos mais longos, a Lei 8666/96 destaca que pode haver os reajustes dos preços, esses devem ocorrer considerando o custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais.

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

A demora entre a entrega do objeto licitado e o pagamento, pode impactar em preços mais elevados para a empresa atender às demandas do mercado público em relação ao privado, ou seja, incorpora o custo por espera de recebimento.

Nas compras efetivadas no mercado privado, já é esperado que transações que não ocorram com o pagamento no ato do recebimento do bem ou serviço podem ser praticados pelo fornecedor preços diferentes dependendo da forma de pagamento, como indica a Lei nº 13.455/2017.

Art. 1º Fica autorizada a diferenciação de preços de bens e serviços oferecidos ao público em função do prazo ou do instrumento de pagamento utilizado.

Parágrafo único. É nula a cláusula contratual, estabelecida no âmbito de arranjos de pagamento ou de outros acordos para prestação de serviço de pagamento, que proíba ou restrinja a diferenciação de preços facultada no caput deste artigo.

Art. 2º A Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 5º -A:

Art. 5º-A. O fornecedor deve informar, em local e formato visíveis ao consumidor, eventuais descontos oferecidos em função do prazo ou do instrumento de pagamento utilizado.

Pois, o dinheiro possui valor econômico no tempo é um conceito econômico/financeiro que afirma ser preferível receber uma quantia de dinheiro no momento presente, do que recebe o dinheiro no futuro. Nesse conceito, a tomada de decisão envolve a ideia de custo de oportunidade, porque ao optar por receber o dinheiro posteriormente, o fornecedor perde a possibilidade de investi-lo agora ou usar o recurso para outra atividade que considera importante.

Em conformidade com Sebrae (2003), para garantir a igualdade de condições no certame do procedimento licitatório é concedido tratamento diferenciado às Micro e

Pequenas Empresa. Isso ocorre, porque as micro e pequenas empresas contribuem para a economia do país, com cerca de 22 milhões de pequenos negócios elas respondem aproximadamente por 99% das empresas que existem no país, com 55% dos empregados com carteira assinada e representam quase 30% do Pib.

Pela importância econômica e social que as Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Microempreendedores, existe a Lei nº 123/2006 que se refere ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado pelas microempresas e empresa de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo a legislação, a classificação de Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Microempreendedor Individual pode ser explicitada pela Receita Bruta auferida no ano, assim, Microempresas são sociedade empresária, sociedade simples, empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário, devidamente registrados nos órgãos competentes que aufera em cada ano calendário a Receita Bruta anual de R\$360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); As Empresas de Pequeno Porte se obtiver receita superior a R\$360.000,00 e igual ou inferior a R\$4.800.000,00. Enquanto, o Microempreendedor Individual é a pessoa que trabalha por conta própria e se legaliza como pequeno empresário optante pelo Simples Nacional e possui um único empregado e não pode ser sócio ou titular de outra empresa e ter Receita bruta Anual de R\$81.000,00.

No que se refere a aquisições governamentais, a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista será exigida somente para efeito de assinatura do contrato Lei nº 123/2006, Art. 42.

Os documentos de regularidade fiscal, mesmo com restrições devem ser apresentados para participar no processo. Sendo concedido a esse o prazo de 5 dias, cujo termo inicial corresponderá ao instante da sua declaração como vencedor, podendo ser prorrogado por igual período a interesse da administração, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento de débitos e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa, Lei nº 123/2006, Art. 43.

Nas licitações será assegurado, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte, através do empate ficto. Entende-se por empate as situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% superior à melhor proposta classificada. Na modalidade pregão, o intervalo percentual seria de 5%, superior ao melhor preço, Lei nº 123/2006, Art. 45.

Ainda, no caso do pregão, as microempresas e empresas de pequeno porte melhor classificada será convocada para apresentar a nova proposta no prazo máximo de cinco minutos, após o encerramento dos lances.

Nesse ponto de vista, o menor preço para firmar o contrato com a administração pode diferir do mercado, caso o certame possua empresas que se enquadram no tratamento diferenciado estabelecido pela Lei 126/2006, que ressalta a importância de se contratar com essas empresas, é uma forma do governo promover “o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica”.

Outro fator que pode influenciar para que os preços contratados sejam superiores ao mercado seria quando há indícios de irregularidades em licitação. Segundo a Lei 8.666/93, art. 90, que seria a conduta ilícita que consiste em adulterar ou impedir o caráter competitivo do procedimento de licitação, com a finalidade de se obter vantagem como o resultado do certame. A licitação deve observar os princípios legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade, etc. a não observância desses implica em frustração do procedimento licitatório e caracteriza em ato de improbidade.

Assim, é vedado ao Poder Público inserir cláusulas contratuais ou condições que restrinjam, comprometam, ou frustrem o caráter competitivo do processo.

Art. 3º:(...)

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

II – Estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991. ” (Lei 8666/93, Art.3º).

Art. 337-L. Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante:

I - Entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidades diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais;

II - Fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido;

III - entrega de uma mercadoria por outra;

IV - Alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido;

V - Qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato:
Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

De acordo com Zymler (2023), a administração pública deve possuir, previamente, à abertura de processo licitatório um conjunto de informações seguras e o mais precisas possível dos preços dos serviços e produtos a serem contratados. Estas informações, que constituem o orçamento prévio a ser apresentado pelo órgão licitante por ocasião da abertura do processo licitatório, são os parâmetros para a oferta de preços pelos futuros concorrentes, sendo fator decisivo no julgamento das propostas.

Acrescenta Dotti, Júnior (2017), que os preços estimados e o critério de aceitabilidade de preços são fundamentais para o julgamento das propostas. Assim, admite-se, uma vez fixado o valor estimado para a contratação, decorrente de ampla pesquisa de mercado, a comparação entre o preço estimado e o proposto, devidamente justificado pela Administração.

Preço estimado, segundo o Tribunal de Contas da União, conforme menciona o relator Zymler (2023), é o parâmetro de que dispõe a Administração Pública para julgar licitações e efetivar Contratações administrativas, desde que reflita o preço de mercado.

Nesse contexto, algumas irregularidades quanto aos preços revelados nas propostas de licitantes podem ser responsáveis por prejuízos aos cofres públicos. De maneira geral, os órgãos licitantes fazem uma estimativa de preços para a contratação do produto ou serviço. As ofertas propostas durante o processo de licitação, qualquer que seja a modalidade, deve ser em regra, inferiores ou semelhante ao orçado pelo órgão licitante.

Evelise Teixeira Prado Vieira (2014), aponta que as propostas com preços superiores a princípio, devem ser desconsideradas, sob pena de caracterizar danos ao erário e improbidade administrativa, salvo em situações excepcionais, por exemplo licitação do tipo melhor técnica.

Constitui indício de excessividade do preço o fato de ele ser superior ao preço médio orçado pela Administração. Na pesquisa de mercado realizada, obrigatoriamente, na fase interna da licitação, deve o Poder Público consultar o mercado para obter os valores dos bens e serviços que pretende contratar. Tais elementos deverão possibilitar a obtenção aritmética, que representará o valor médio da contratação.

Entretanto, mesmo na proposta com preços inferiores, o dano ao erário pode ocorrer, pois, diversas são as formas de materializar esse expediente fraudulento. Detalhe será dado a ocorrência de orçamento superfaturado e Jogo de Planilhas.

Segundo Zarif (2017), o orçamento superfaturado ocorre quando o órgão licitante elabora um orçamento com preços acima daqueles praticados no mercado. As irregularidades nos processos licitatórios podem acontecer no momento de coletar informações para a elaboração do orçamento estimativo de preços do licitante, o que pode se dar mediante ajustes entre a comissão de licitação e alguns membros e as empresas que forneceram os orçamentos superfaturados.

Ainda, conforme Zarif (2017), o orçamento superfaturado também pode se manifestar através de discrepâncias verificadas nos preços praticados pelos competidores no procedimento licitatório.

Nesses casos, o resultado será um orçamento superfaturado, a proposta ao final pode até no primeiro momento ser a mais vantajosa, mas, de fato, prejudicial à administração, pois o preço foi fixado acima da média do mercado.

Segundo Marçal Justen Filho é dever legal do licitante apresentar planilha detalhada contendo a estimativa de preços, com todos os itens que compõem o serviço ou obra a ser executada, citando as quantidades de cada um de seus itens. As informações devem ser justificadas pelo órgão licitante, que deverá esclarecer e fundamentar tecnicamente os dados constantes em seu orçamento. Sendo nesse aspecto um dever jurídico:

É um dever jurídico da Administração Pública elaborar a planilha mais consistente possível. Isso significa a necessidade de estimar todos os itens de custos, tomar em vista todas as despesas diretas e indiretas e atingir um resultado que seja respaldado por informações objetivas. Haverá violação aos deveres administrativos (senão crime) quando a autoridade administrativa produzir uma planilha sem base em dados concretos e objetivos. Essa orientação aplica-se não apenas em relação a planilhas que atingem valores superiores àqueles respaldados pelo conhecimento. Também é um despropósito a Administração prever um resultado inferior àquele necessário à execução do objeto.

Destaca Zarif (2017), que inconsistências entre os preços de mercado e de aquisição de insumos podem ser afetados pelo que se denomina Jogo das Planilhas, que é uma prática que consiste na inserção de valores superiores aos de mercado para item de composição de serviços, ou bens que possuam menor quantidade, com a correspondente inserção de valor inferior ao de mercado para o item de quantidade maior. Esse procedimento deixará o orçamento com o preço final compatível ao preço do mercado e aparentemente vantajoso para o erário, com base nesse preço a empresa licitante é declarada vencedora da disputa.

Assim, ainda segundo considerações do autor acima, celebrado o contrato e iniciada a execução de seu objeto, a empresa contratada, ou o próprio órgão manifesta a

necessidade de aditamento do contrato para ajustes de alguns de alguns itens que compõem a planilha. Desta forma, aquele item de quantidade pequena, mas cujo valor era superior ao do mercado, pode ter suas quantidades aumentadas. O resultado desse aumento na quantidade do item de valor superior ao mercado é um preço final superfaturado.

Percebe-se que o item alterado foi aquele que apresentava menor quantidade e maior preço, conseqüentemente, alterar a sua quantidade, ocasionará um preço médio final acima do estabelecido na média do mercado.

2.3. Teoria da Concorrência Perfeita e Falhas de Mercado

Segundo Mukai (1993), a concorrência é um dos princípios da licitação, imprescindível para o êxito do processo, pois estimula a competição e favorece na escolha da proposta mais vantajosa. Ela apresenta como parâmetro a Teoria da concorrência Perfeita, que estabelece a concorrência por preços nas condições seguintes: produto homogêneo, grande número de empresas, livre mobilidade de recursos, perfeito conhecimento do mercado (Haveman & Knopf, 1966).

Conforme indica Costa (2000), a licitação no Brasil aproxima do fundamento da Teoria da Concorrência Perfeita por dois motivos: exigência de produtos homogêneo para o mercado em concorrência perfeita, impossibilidade particularização um objeto da licitação a fim de favorecer um licitante.

Nesse sentido, segundo Mello (1980), a descrição do objeto na licitação deveria se dá com a especificação mínima necessária, para que existam no certame propostas comparáveis, a serem julgadas por um critério objetivo. Acrescenta Ferguson (1989), que as atuações dos agentes de mercado definem o preço nesse mercado concorrencial.

Por outro lado, Camelo, Nóbrega, Torres (2023), destacam que o bem-estar dos indivíduos podem ser afetados pelas falhas de mercado. A falha de mercado ocorre quando as negociações divergem daquelas existentes na concorrência perfeita. Nessa situação a ferramenta do mercado não garante que as partes livremente alcancem um ponto ótimo na negociação, onde o preço e a quantidade seriam socialmente desejáveis.

Ainda conforme evidenciam os autores acima, uma das falhas de mercado é decorrente da assimetria de informação surge em uma negociação quando as partes têm um conjunto informacional diferentes, geralmente, o vendedor tem mais conhecimento sobre o produto que o comprador. Também é possível quando ocorre a situação inversa.

Nesse sentido as informações assimétricas geraram contratos ineficientes e licitações frustradas. Porque, quando as informações são imperfeitas ou incompletas pode ocorrer a seleção adversa, que seria a oferta de produtos ruins. E ainda, a presença de comportamentos oportunistas entendida como risco moral hazard.

O risco moral hazard é a possibilidade de uma das partes da transação, depois da negociação concluída adotar condutas negligentes, contrárias ao estabelecido no contrato, sem a que a outra parte tenha mecanismos para controlar ou verificar as ações (Reis, 2021).

A seleção adversa nas licitações ocorre quando a Administração governamental aceita a proposta do licitante vencedor e com ele firma o contrato. Porém a administração não tem conhecimento da estrutura de custos da empresa vencedora. E tão pouco, a certeza de que de que ela poderá entregar o produto ou executar a obra ou serviço pelo preço assinado em contrato. Embora, exista a comprovação da qualificação técnica, que são critérios burocráticos, que elevam os custos de transação, que serão repassados aos preços, são poucos eficientes para revelar ao governo que o licitante terá condições de honrar os compromissos expressos no contrato.

Outro aspecto que decorre da assimetria institucional na licitação está quando a empresa para vencer o processo lança de propostas com preços mais baixos e depois de ganhar ao processo encaminha a administração, Termos Aditivos de reequilíbrio econômico-financeiro, solicitando alteração dos preços contratados (Nobrega, Jurubeba, 2021, p 16).

Nesses casos a seleção adversa poderiam ser minimizadas nas aquisições públicas com as seguintes medidas: o licitante na fase de qualificação apresentar documentos que indiquem a qualidade do produto; os produtos ou serviços terem garantia;

No âmbito privado, além das soluções citadas, pode-se verificar a reputação de marcas, porém na licitação, por respeitar a igualdade entre os participantes, é vedada a preferência de marca.

A impossibilidade de seleção de marcas pelo ente público, pode ocorrer dos piores produtos expulsam os melhores desse mercado, gerando como citado o problema da seleção adversa.

Outro exemplo de seleção adversa em licitações, é o fato de que muitos órgãos públicos, normalmente nas esferas municipais e estaduais gozam da fama de que são maus pagadores. Não por falta de recursos, mas “por comportamentos ilegítimos de seus gestores ou pouca reponsabilidade fiscal” (Camelo, Nóbrega, Torres ,2023. p.37).

Às vezes, a nova gestão em algumas Prefeituras continue o atraso de pagamentos de contratos firmados por gestores anteriores e adoção de medidas para extingui-los. Em muita outra independente da administração estar na gestão inicial, os atrasos nos pagamentos são recorrentes, o que proporciona incertezas para os fornecedores, e não raro os pagamentos serem viabilizados mediante contribuições financeiras a agentes corruptos ou organizações por eles indicadas. (Camelo, Nóbrega, Torres , 2023. p.38).

Nesse cenário, os melhores fornecedores, que oferecem propostas vantajosas e que não aceitam a submeter-se ao oferecimento de comissões ao gestor, sente desestimulados a participar de licitação. No decorrer do tempo, empresas sérias, prejudicando a competitividade na administração pública e obtenção de melhores contratações. Apesar disso, quando inexistente corrupção, o atraso nos pagamentos, possivelmente embute riscos e custos que afetaria o preço das propostas, mas que não são percebidos pelos licitantes menos qualificados que enviarão propostas inexequíveis para esse cenário e que não conseguirão manter durante a execução do contrato. (Camelo, Nóbrega, Torres ,2023. p.39).

Segundo Carvalho, et al, (2016), o monopólio significa a existência de apenas um ofertante de um determinado bem ou serviço. As empresas monopolistas podem determinar os preços de mercado a partir do controle da quantidade ofertada. Como não há concorrentes o monopolista pode restringir a produção e com isso elevar os preços de mercado, até que obtenha o máximo lucro. Comparado com o mercado competitivo, o monopólio opera com quantidades menores e preços mais elevados daqueles verificados em uma situação competitiva, com perdas de bem-estar da sociedade. Conforme, Vasconcelos (2023), a empresa ao ser exclusiva no mercado, determina o preço de equilíbrio, de acordo com sua capacidade de produção: se ela aumentar a oferta, o preço de mercado diminuirá; se reduzir a oferta, o preço aumentará.

No entendimento de Varian (2009), “quando há apenas uma empresa no mercado, é pouco provável que ela considere os preços como dados. Pelo contrário, o monopólio reconheceria sua influência sobre o preço de mercado e escolheria o nível de preço e de produção que maximizasse seus lucros totais”.

Além, disso, outra prática de concorrência imperfeita é o oligopólio. Nesse caso, poucas empresas dominam a produção e comercialização de um determinado bem ou serviço, ou existe poucos fornecedores de certo produto e cada um deles possui uma quantidade considerável do mercado, conforme (Varian, 2016, p.730).

Ressalta, Seldon e Pennance que oligopólio é a “situação de mercado na qual o produto é ofertado por um reduzido número de empresas cujas atividades e políticas de produção são determinadas pelas esperadas reações das outras. A essência do oligopólio é essa mútua interdependência entre firmas.” (Seldon e Pennance 1968, p.399).

Segundo Varian (2016), o número de ofertantes de serviços, ou produtos interferem no preço de mercado a ser pago pelo consumidor final, conforme descreve a Lei da oferta e demanda. Segundo, Vasconcelos (2023), “a oferta se define como sendo as várias quantidades que os produtores desejam oferecer ao mercado em determinado período de tempo”, a oferta depende de fatores como o preço, o custo dos fatores de produção e das metas e objetivos dos empresários. Sendo assim, a maioria dos preços dos bens, serviços e salários é determinada predominantemente pelo mecanismo de preços, que atua por meio da oferta e da demanda de bens e serviços e dos fatores de produção.

No caso de aquisição de combustíveis por prefeituras, os postos revendedores são os responsáveis pela oferta e a Prefeitura é o consumidor. Quando se restringe a disponibilidade de combustível no mercado, isso pode favorecer elevação de seus preços. Porém a Administração pública necessita desse insumo para ofertar seus serviços e assim, em determinados períodos pode comprá-lo por preços que se distanciam daqueles praticados no mercado comumente.

2.4. Composição do preço do combustível gasolina comum e óleo diesel comum

Conforme descrito pela ANP, o regime de liberdade de preços em toda a cadeia de produção, importação, distribuição e revenda de combustíveis e derivados de petróleo vigora no Brasil desde 2002. Desta forma, não há qualquer tipo de tabelamento nem fixação de valores máximos, mínimos, ou qualquer exigência de autorização oficial prévia para reajustes.

Destaca ainda a ANP que:

os preços dos combustíveis ao consumidor final variam como consequência dos preços nas refinarias, dos tributos estaduais e federais incidentes ao longo da cadeia de comercialização (PIS/Pasep e Confins, Cide e ICMS), dos custos e despesas operacionais de cada empresa, dos biocombustíveis adicionados ao diesel e à gasolina e das margens de distribuição e de revenda.

Esclarece a Empresa de Pesquisa Energética (2019), que o preço de realização do combustível derivado de petróleo é a parcela paga por cada litro de combustível para suprir os custos e investimentos necessários a extração e refino do petróleo que será enviado às refinarias, onde é transformado em derivados, incluindo gasolina e óleo diesel.

Cabe salientar que, depois da Refinaria há as incidências dos impostos federais e estaduais, que é incorporado ao valor cobrado na refinaria segundo a regra de distribuição tributária e considerando o Preço médio ponderado ao Consumidor Final definido pelos estados.

Por fim, o combustível que sai das refinarias e que é direcionado aos postos de combustíveis, é acrescido nova parcela ao seu preço, que corresponde a margem de distribuição de revenda. Nessa etapa, os distribuidores e revendedores adicionam os seus próprios custos e sua margem de lucro. Segundo a Lei do Petróleo, de 1997, “a precificação em todas as etapas da cadeia é livre”.

Pelo estabelecido pelo órgão da Empresa de Pesquisa Energética (2019), a margem de distribuição e revenda, deve cobrir os custos do Posto Revendedor como aluguel, folha de pagamento, energia elétrica, custos de funcionamento, depreciação dos equipamentos, investimento em logística, controle de qualidade, marketing e serviços agregados e a margem de lucro de seus empreendedores. Ainda, os custos com a Distribuição do combustível da refinaria aos postos e o lucro de seus empresários.

Do preço ofertado ao consumidor, as parcelas denominadas margens de distribuição e de revenda representam importante papel na composição. Destaca-se que, quando não explicitado em contrário, estas margens são brutas, contendo os custos dos segmentos de distribuição e de revenda e as respectivas margens líquidas que estão associadas ao lucro. (Empresa de Pesquisa Energética, 2019).

Segundo pesquisa de preços de combustíveis realizadas pela ANP, a margem de distribuição de revenda na composição do preço do combustível tem o menor percentual no valor do combustível expresso na bomba. Sendo identificado ainda pela ANP que no segundo semestre de 2021, a margem bruta de distribuição e revenda empregada na composição da gasolina na região Sudeste foi de 7,2% a 9,6%. Enquanto no Brasil a variação foi de 8,7% a 12,6%. Para o óleo diesel a variação na margem de distribuição e revenda na região Sudeste foi de 11,4% e 15,7%. A variação da margem bruta do óleo diesel na média nacional foi de 12,2% a 16,2%.

Assim, com o intuito de dar mais transparência aos preços de mercado a ANP divulga a estrutura de formação dos preços dos combustíveis e reproduz dados do Ministério de Minas Energia, com isso, disponibiliza os valores médios das parcelas que compõem os preços dos combustíveis, sendo esses considerados como sendo os preços médio de mercado.

Desta forma, quando os Postos de combustíveis escolhem o percentual de margem bruta necessária para a manutenção de seu negócio, o faz, considerando os custos como também o seu lucro. Sendo provável que, quando o proprietário do Posto de Combustível exige para atender a Prefeitura preço superior ao praticado no mercado, possivelmente, esse receberá pelo litro de combustível vendido, valor que supera a margem sua bruta de revenda.

3. METODOLOGIA

Esse capítulo trata-se das fontes de dados utilizados no estudo e da delimitação da pesquisa, que se refere ao sobrepreço de combustíveis em prefeituras de Minas Gerais. Para isso, foram considerados como preço médio de mercado pelo litro de combustível, aqueles divulgados pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (ANP). Enquanto, o preço médio por litro pago pelas prefeituras mineiras, foi calculado a partir das informações de gasto e volume que constam no site do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG).

Segundo o TCE/MG os gastos com combustíveis e a quantidade em litros por veículos, máquinas e de galão abastecido devem ser informados pelas prefeituras do estado ao referido órgão. Com base nessas informações, apurou-se o preço por litro de combustível de cada abastecimento, em seguida os preços médios mensais e semestral. Esse valor trata-se do preço médio pago pela prefeitura. Nos arquivos do TCE/MG, quando não constava a informação de tipo de combustível, essa foi consultada em site do Sistemas de Informações Policiais (SIP) a partir de placa de veículo, a fim de segregar os gastos mensais na aquisição de gasolina comum e óleo diesel s500.

De acordo com a ANP os preços de mercado do litro de combustível são divulgados por periodicidade mensal e refere-se a média de preços dos postos de combustíveis de determinada região. Os municípios mineiros considerados na análise, foram aqueles com informações de preços médios de mercado em todos os meses do segundo semestre de 2021. Assim, houve informações pertinentes a 31 prefeituras de Minas Gerais, para os combustíveis gasolina comum e óleo diesel s500. Quanto ao etanol não foram localizados preços de mercado para se calcular o sobrepreço.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado de Minas Gerais é subdividido em 12 mesorregiões, quando se lista os municípios

pesquisados, esses correspondem a 11 Mesorregiões de Minas Gerais. Apenas para a área do Jequitinhonha, não houve representantes.

Desse modo, foram listados os municípios por mesorregiões na Tabela 1, que indica além da mesorregião, a quantidade de municípios que a representa e o nome do município admitido nesse estudo.

Tabela 1 – Municípios de MG considerados no estudo, classificados por mesorregião.

Mesorregião	Quantidade de Municípios	Município
Campo das Vertentes	1	São João Del Rei
Central Mineira	1	Bom Despacho
Metropolitana de Belo Horizonte	4	Conselheiro Lafaiete
		Contagem
		João Monlevade
		Sete Lagoas
Noroeste de Minas	2	João Pinheiro
		Unai
Norte de Minas	1	Montes Claros
Oeste de Minas	3	Divinópolis
		Formiga
		Oliveira
Sul e Sudoeste de Minas	6	Alfenas
		Passos
		Poços de Caldas
		São Sebastião do Paraíso
		Três Corações
		Varginha
Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	6	Araxá
		Ituiutaba
		Patos de Minas
		Patrocínio
		Uberaba
		Uberlândia
Vale do Mucuri	1	Teófilo Otoni
Vale do Rio Doce	2	Governador Valadares
		Ipatinga
Zona da Mata	4	Juiz de Fora
		Muriaé
		Ubá
		Viçosa
Total de municípios	31	

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e ANP.

Amostra geográfica dos municípios foi especificada através de mapa, que tem o propósito de indicar onde está localizada as prefeituras municipais consideradas no estudo. Observa-se que as prefeituras selecionadas abrangem as distintas áreas do estado. Nesse mapa, as bolhas correspondem ao volume do gasto com combustíveis gasolina comum e óleo diesel s500 averiguados no TCE/MG no segundo semestre de 2021. De tal modo que, quanto maior o tamanho da bolha mais expressivo é o gasto com gasolina comum e óleo diesel s500.

Figura 1 – Localização das Prefeituras Municipais de MG consideradas no estudo



Após a delimitação da pesquisa, foi necessário estabelecer o parâmetro a ser considerado para os valores de percentual de sobrepreço. Para isso, foram consultados processos no portal Jus Brasil de distintos Tribunais e Estados do Brasil no período de 2018 a 2023, sendo localizado 85 processos que versam sobre aquisição de combustíveis pela administração pública. Apenas em seis dos processos pesquisados fazem menção ao sobrepreço unitário, para definir o preço por litro do combustível. Os índices de sobrepreço encontrados nos processos foram relacionados na tabela 2. Nessa tabela, é citado processo, a modalidade da licitação, o período, sua localidade e o percentual de sobrepreço. Verifica-se que o sobrepreço mínimo para óleo diesel s500 foi de 9,76% e gasolina comum de 6,41%. Os índices de sobrepreços máximos revelados foram para o óleo Diesel s500 de 52,97% e gasolina comum de 37,18%.

Além disso, entre os processos disponíveis, apenas, a Prefeitura de Votuporanga/SP não obteve sentença condenatória, pois os valores de sobrepreço de 5,05% do óleo diesel e 4,0% da gasolina comum que correspondeu a 0,05% do total contratado foram justificados no processo, como sendo de pequeno valor em relação montante contratado.

Tabela 2 - Sobrepreço de gasolina comum e óleo diesel s500 nos Processos pesquisados no Jus Brasil.

Processo	Licitação	Ano	Estado	Município	Sobrepreço Óleo diesel (%)	Sobrepreço Gasolina (%)
Agravo 852118 GO 2016/0023951-1	Pregão 17/2007	2016	GO	Minaçu	9,76%	6,41%
Apelação civil 70057662736	Tomada de Preços 1/2005	-	RS	Dois Irmão das Missões	23,53%	13,65%
Apelação nº 1003400-61.2013.8.26.0127	-	-	SP	Carapicuíba	12,66%	-
Ação Rescisória: AR 10000190928598000 MG	Contrato n.º 44/2009.	2009	MG	Casa Grande	52,97%	37,18%
APL 56419220158260664 SP 0005641-92.2015.8.26.0664 *	-	2017	SP	Votuporanga	5,05%	4,00%
XXXXXXXX-XX.2017.8.26.0319	-	2020	SP	Lençóis Paulista	16,19%	8,36%
XXXXXXXX-XX.2018.4.01.3304 em 22/11/2021	Pregão Presencial nº 01/2014	2021	BA	Antônio Cardoso	14,11%	-
Processo Administrativo nº 08700.010769/2014-64	-	2017	MG	Belo Horizonte	-	8,50%

Nota: * - Nesse processo os percentuais de sobrepreço do óleo diesel 5,05 % e de sobrepreço da gasolina de 4% não foram considerados pelo Tribunal de Justiça de SP como superfaturamento, pois foi considerado que o dano total ao erário foi de 0,05% do valor total da contratação.

Desta forma, a partir dos processos localizados no jus Brasil, procura-se compreender as razões de ocorrência de sobrepreço para varrições superiores a 6,00 % para gasolina e 9,76% para óleo diesel, pois valores inferiores, nesses processos foram justificados e que não geraram danos ao erário.

Ainda, analisando aos processos, verifica-se que esses utilizaram para o cálculo do sobrepreço a expressão,

$$(\%) \text{ Sobrepreço} = (\text{Preço pago pela Prefeitura (TCE/MG)} / \text{Preço de mercado (ANP)} - 1) \cdot 100$$

Sendo assim, esse estudo a considera para a efetivar os cálculos do sobrepreço revelado nas contratações municipais. O resultado dessa expressão pode indicar percentual de sobrepreço com valores positivos e negativos. Variações percentuais de preços quando negativas, indicam que o preço médio de mercado no semestre informado

pela ANP era superior ao valor pago pela Prefeitura Municipal, neste caso, o ente público comprou combustível por valor inferior ao de mercado, ou seja, forma econômica. Quando os percentuais são positivos, as compras de combustíveis da Prefeitura foram por preços superiores ao verificado no mercado. As variações de preços admitidas nessa pesquisa são de periodicidade semestral, ou seja, indicam a variação de preço de mercado em relação ao preço pago no segundo semestre de 2021.

4. SOBREPREGO DE COMBUSTÍVEIS EM PREFEITURAS DE MINAS GERAIS.

Nesse capítulo, será procedida a interpretação dos dados da pesquisa, é importante destacar que entre as prefeituras municipais pesquisadas, há aquelas que adquiriram combustíveis com preços similares ou inferiores aos preços de mercado. Ou seja, a administração pública efetivou contratação vantajosa como preconiza a lei de licitação. E também foram verificados municípios que adquiriram combustíveis com sobrepreço, esse foi constatado em 42% das prefeituras pesquisadas. Sendo que 16% dos municípios revelaram sobrepreço em gasolina comum e 35% deles sobrepreço em óleo diesel s500.

Quando se descreve em quais Prefeituras houve o sobrepreço, constata-se que sobrepreço para gasolina comum e óleo diesel s500 foi observado para os municípios de Governador Valadares, São João Del Rei e Teófilo Otoni, esses representam 9% das prefeituras analisadas. Sobrepreço, apenas, para gasolina comum foi observado para as cidades de Varginha e Muriaé que correspondem a 6% das prefeituras eleitas nesse trabalho. Enquanto, indicaram sobrepreço somente para óleo diesel, ou seja, 25% das prefeituras consideradas na análise, sendo elas: Bom Despacho, Montes Claros, Oliveira, São Sebastião do Paraíso, Três Corações, Patrocínio, Uberlândia e Juiz de Fora.

A princípio, Lima (2020), ressalta-se que as aquisições de combustíveis por preços inferiores ao de mercado, geram um fator de desconto nessa operação, que traz economia para a administração pública, quando isso ocorre, afirma Justen Filho (2010), que a compra realizada pela prefeitura foi vantajosa. Por outro lado, prejuízos ao erário podem ocorrer, em virtude de contratações com sobrepreço.

Diante disso, foram efetivados cálculos de variações percentuais por semestre, sendo identificado para os municípios considerados os sobrepreços ou fatores de desconto, que estão relacionados na Tabela 3, que cita os municípios por mesorregião, os

preços médios de mercado estabelecidos pela ANP e os preços médios pagos pelas prefeituras localizados no TCE/MG e as variações percentuais de preços, para gasolina comum e óleo diesel s500.

Analisando a Tabela 3, conforme Lima (2020), primeiramente, as variações percentuais negativas, que indicam que a prefeitura obteve um percentual de desconto. As características que corroboraram para a administração pública efetuar compras vantajosas, podem ser reveladas pela correta preparação do procedimento licitatório e a correta execução do contrato.

Quanto às variações percentuais negativas para a gasolina, verifica-se para a Prefeitura de Uberaba o maior percentual desconto sendo de 26,04%, que corresponde a uma economia de R\$56.926,34 (cinquenta e seis mil, novecentos e vinte e seis reais e trinta e quatro centavos). O menor percentual de desconto foi observado para Ipatinga, 0,09% que corresponde a R\$279,96 (duzentos e setenta e nove reais e noventa e seis centavos).

Ainda, considerando as variações percentuais negativas, essas foram observadas para óleo diesel, com maior percentual de desconto para a Prefeitura de Unaí sendo de 9,73%, que representa uma economia de R\$14.174,73 (quatorze mil, cento e setenta e quatro reais e setenta e três mil), seguindo de Araxá com 8,61% que corresponde a R\$54.647,68 (cinquenta e quatro mil, seiscentos e quarenta e sete reais e sessenta e oito centavos). O menor percentual de desconto foi observado para Ipatinga, 0,14% que corresponde a R\$303,87 (trezentos e três reais e oitenta e sete centavos).

Fatores que contribui para a administração pública efetuar compras vantajosas, seria a observância a fase interna ou preparatória, com a delimitação correta do ato convocatório, e a precisa delimitação o objeto e a execução correta do contrato, como destaca Lima (2020).

Tabela 3 - Preços Médios de Revenda de Diesel e Gasolina Comuns no 2º Semestre de 2021 em Prefeituras Municipais Mineiras calculados a partir de informações da ANP e TCE/MG.

Município	Mesorregião	Preços Médios da ANP		Preços Médios TCE/MG		Variações percentuais	
		Diesel s500(R\$)	Gasolina Comum (R\$)	Diesel s500(R\$)	Gasolina Comum (R\$)	Diesel s500 (R\$)	Gasolina Comum (R\$)
São João Del Rei	Campo das Vertentes	5,047	6,548	5,075	6,648	0,55%	1,53%

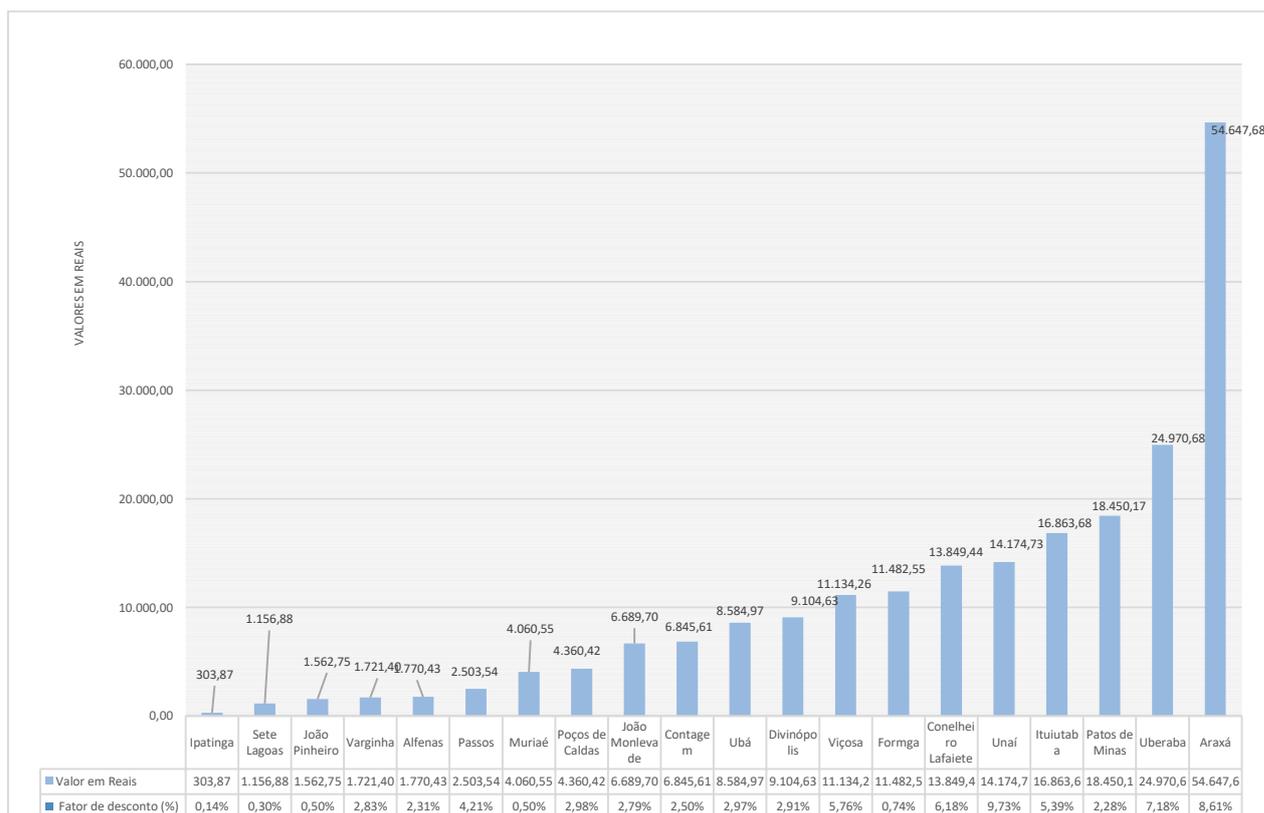
Município	Mesorregião	Preços Médios da ANP		Preços Médios TCE/MG		Variações percentuais	
		Diesel s500(R\$)	Gasolina Comum (R\$)	Diesel s500(R\$)	Gasolina Comum (R\$)	Diesel s500 (R\$)	Gasolina Comum (R\$)
Bom Despacho	Central Mineira	4,984	6,530	4,991	6,438	0,15%	-1,42%
Conselheiro Lafaiete	Metropolitana de Belo Horizonte	4,958	6,571	4,652	5,978	-6,18%	-9,02%
Contagem		4,854	6,365	4,733	6,152	-2,50%	-3,34%
João Monlevade		4,887	6,542	4,750	5,526	-2,79%	-15,52%
Sete Lagoas		4,818	6,438	4,804	6,208	-0,30%	-3,58%
João Pinheiro	Noroeste de Minas	4,887	6,518	4,863	6,409	-0,50%	-1,68%
Unaí	Noroeste de Minas	5,200	6,841	4,694	6,137	-9,73%	-10,29%
Montes Claros	Norte de Minas	4,899	6,489	5,606	6,304	14,45%	-2,85%
Divinópolis	Oeste de Minas	5,000	6,564	4,854	6,157	-2,91%	-6,20%
Formiga		5,051	6,638	5,014	6,590	-0,74%	-0,71%
Oliveira		4,980	6,465	5,012	6,207	0,64%	-3,98%
Alfenas	Sul e Sudoeste de Minas	5,083	6,629	4,966	6,562	-2,31%	-1,02%
Passos		5,101	6,885	4,886	6,475	-4,21%	-5,95%
Poços de Caldas		4,992	6,479	4,843	6,281	-2,98%	-3,06%
São Sebastião do Paraíso		5,067	6,868	5,413	5,906	6,84%	-14,00%
Três Corações		5,146	6,821	5,381	6,425	4,58%	-5,80%
Varginha		5,088	6,540	4,943	6,555	-2,83%	0,24%
Araxá	Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	5,023	6,653	4,591	6,001	-8,61%	-9,80%
Ituiutaba		4,998	6,569	4,729	6,471	-5,39%	-1,48%
Patos de Minas	Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	5,076	6,675	4,960	6,583	-2,28%	-1,39%
Patrocínio		5,148	6,761	5,734	6,275	11,37%	-7,18%
Uberaba		5,046	6,572	4,683	5,214	-7,18%	-20,66%
Uberlândia		4,984	6,488	5,335	5,992	7,05%	-7,64%
Teófilo Otoni	Vale do Mucuri	5,000	6,790	5,423	6,874	8,47%	1,23%
Governador Valadares	Vale do Rio Doce	5,026	6,504	5,185	6,626	3,18%	1,88%
Ipatinga		4,932	6,597	4,925	6,591	-0,14%	-0,09%
Juiz de Fora	Zona da Mata	5,009	6,722	5,436	6,678	8,53%	-0,66%
Muriae		5,014	6,669	4,989	6,799	-0,50%	1,96%
Ubá		5,022	6,602	4,872	6,454	-2,97%	-2,24%
Viçosa		5,417	6,854	5,105	6,292	-5,76%	-8,20%

Fonte: TCE/MG e ANP

Os percentuais de desconto foram relacionados com os seus respectivos valores monetários em gráficos, que indicam o volume em reais da economia obtida na compra de óleo diesel e gasolina. No primeiro gráfico de barras indica-se em cada coluna o valor em reais do desconto obtido nas compras de óleo diesel. Nele, Verifica-se para Ipatinga

o fator de desconto de 0,14% sob o preço de mercado, uma economia de R\$303,87 e Araxá com fator de desconto de 8,61% e economia de R\$54.647,68.

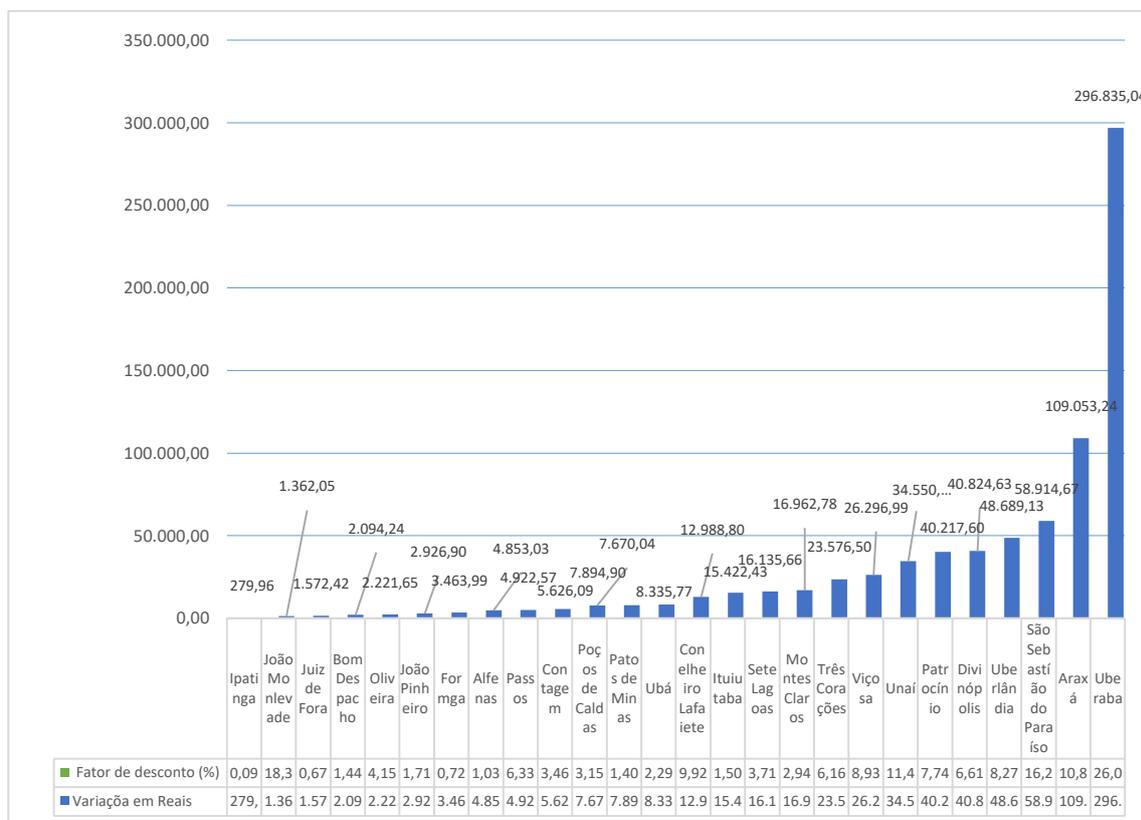
Gráfico 1 – Valores em reais que Municípios economizaram na compra de óleo diesel s500 no 2º semestre de 2021, por aquisição inferior ao preço da ANP.



Fonte: TCE/MG e ANP

Da maneira análoga, o Gráfico 2 mostra o percentual de desconto obtido pelas prefeituras na aquisição de gasolina. Nesse gráfico de barras, indica-se nas colunas o valor em reais de desconto adquirido nas aquisições de gasolina. Nesse gráfico, Ipatinga tem fator de desconto 0,09% sob o preço de mercado e economia de R\$279,96, enquanto, Uberaba tem fator de desconto de 25,04% com economia de R\$296.853,04.

Gráfico 2 – Valores em reais que Municípios economizaram na compra de gasolina comum no 2º semestre de 2021, por aquisição inferior ao preço da ANP.



Fonte: TCE/MG e ANP

Além do fator de desconto, há de salientar as variações positivas, essas indicam existência de sobrepreço na aquisição de combustível pelas prefeituras mineiras, essas foram relacionadas na Tabela 4. A princípio, destaca-se as variações percentuais e, por conseguinte, descreve-se as razões para sua ocorrência em contratações públicas.

A tabela 4 demonstra percentual de sobrepreço para gasolina comum e óleo diesel, sendo observado em 5 prefeituras, ou seja, em 16% dos municípios admitidos nessa pesquisa. Para o óleo diesel o sobrepreço foi observado em 11 prefeituras, ou seja, em 35% dos municípios pesquisados. O montante de sobrepreço para gasolina foi de R\$73.064,43 e para óleo diesel de R\$566.121,00. A diferença desses valores, podem estar associadas a rigidez do controle de fornecimento de combustível a Prefeitura. De maneira geral, os contratos permitem que as prefeituras possam adquirir óleo diesel através de galões, que são utilizados, sobretudo para abastecimento de máquinas. Fato esse, observado na descrição de abastecimentos no site do TCE/MG, que consta para óleo diesel fornecimento desse combustível em galão, ao invés de ser descrito a placa de

veículo ou identificação de máquina. O que dificulta de certo modo o controle de fornecimento desse combustível pelo órgão público.

Desse modo, se o funcionário responsável por validar os recebimentos, admite que o óleo diesel, seja descrito em seu controle “abastecimento de galão” sem especificar a máquina e placa do veículo. Isso, pode facilitar para que postos de combustíveis encaminhe notas fiscais com preços diferentes do contratado e com quantidades de óleo diesel que, talvez, não foi fornecida a prefeitura. Comprometendo a etapa da liquidação no processo licitatório que corresponde na conferência do item solicitado pela prefeitura, antes da efetivação do pagamento.

Além do percentual de municípios com sobrepreço, outro fator relevante é que ele foi identificado em distintas mesorregiões. Ou seja, o sobrepreço não se concentra em determinada região do estado de Minas Gerais. Quando se verifica a coluna mesorregião da tabela 4, constata que 11 das 12 mesorregiões de Minas Gerais foram citadas, apenas o Jequitinhonha não possui municípios representantes.

Nesse trabalho, foram identificados que 42% das prefeituras adquiriram combustível pelo valor superior ao preço de mercado, sua ocorrência não é característica de uma região específica do estado, sendo verificado em 8 das 12 mesorregiões de Minas Gerais.

Os percentuais de sobrepreço, também merecem ser destacados, para gasolina o sobrepreço percentual foi inferior a 2% em relação ao preço por litro de combustível. Já para o óleo diesel, o percentual de sobrepreço variou entre 0,15% e 14,45%. E percebe-se que os mais elevados foram para os municípios de Patrocínio com 11,37% e Montes Claros com 14,45%, esses percentuais são os que mais se aproximam ao sobrepreço em óleo diesel localizados nos processos no site do Jus Brasil com indícios de superfaturamento e que foram listados na tabela 2, que trata de sobrepreço de gasolina comum e óleo diesel s500 nos Processos pesquisados no Jus Brasil.

Tabela 4 – Percentual (%) sobrepreço em combustível das prefeituras de MG.

COMBUSTÍVEL GASOLINA COMUM								
Município	Volume adquirido (litro)	Gasto (R\$)	Gasto/Volume (semestre)	Preço médio TCE-MG (1)	ANP Preço Médio Revenda (2)	Diferença (1) - (2)	(%) sobrepreço	sobrepreço em Reais
Varginha	84.670,43	555.055,69	6,56	6,56	6,54	0,016	0,24%	1.325,22
Teófilo Otoni	111.948,80	769.495,25	6,87	6,87	6,79	0,084	1,22%	9.362,89

São João Del Rei	99.952,27	664.461,44	6,65	6,65	6,548	0,1	1,50%	9.990,66
Governador Valadares	387.729,11	2.569.174,43	6,63	6,63	6,504	0,122	1,84%	47.384,29
Muriae	38.339,45	260.680,77	6,8	6,8	6,669	0,13	1,92%	5.001,37
Total	722.640,05	4.818.867,58		6,7	6,61			73.064,43
COMBUSTÍVEL ÓLEO DIESEL S500								
Município	Volume adquirido (l)	Gasto (R\$)	Gasto / Volume (semestre)	Preço médio TCE-MG (1)	ANP Preço Médio Revenda (2)	Diferença (1)-(2) (R\$)	(%) sobrepreço	sobrepreço em Reais
Bom Despacho	78.705,36	384.302,99	4,883	4,991	4,984	0,008	0,15%	584,39
São João Del Rei	172.005,07	879.945,19	5,116	5,075	5,047	0,028	0,55%	4.834,92
Oliveira	19.125,14	99.404,00	5,198	5,012	4,98	0,032	0,64%	636,52
Governador Valadares	786.814,25	4.007.278,83	5,093	5,185	5,026	0,16	3,18%	127.280,53
Três Corações	112.516,32	607.630,81	5,4	5,381	5,146	0,236	4,58%	27.846,94
São Sebastião do Paraíso	43.645,43	234.470,46	5,372	5,413	5,067	0,347	6,84%	16.047,43
Uberlândia	113.067,54	611.054,79	5,404	5,335	4,984	0,351	7,05%	43.097,65
Teófilo Otoni	133.658,27	718.978,22	5,379	5,423	5	0,423	8,47%	60.883,05
Juiz de Fora	95.056,97	517.775,72	5,447	5,436	5,009	0,427	8,53%	44.154,35
Patrocínio	91.934,62	521.904,43	5,677	5,734	5,148	0,585	11,37%	59.343,94
Montes Claros	228.044,94	1.255.598,43	5,506	5,606	4,899	0,708	14,45%	181.411,47
Total	1.874.573,91	9.838.343,86						566.121,20

Fonte: TCE/MG e ANP

Vale a pena ressaltar que o índice de sobrepreço é um indicativo para a constatação de superfaturamento nas compras públicas, conforme indica Lima (2022). Com isso, para evitá-lo os preços contratados devem acompanhar os preços de mercado. Sendo admitido a existência de sobrepreço em contratações públicas, desde que devidamente justificado.

Nos processos judiciais pesquisados, no site do Jus Brasil, que tratam de sobrepreço na aquisição de combustíveis por prefeituras e que foram citados no capítulo anterior, Metodologia. Neles, foi observado que variações de até 3% superior ao preço de mercado, foram admitidas pelos Tribunais do país, como sendo aceitáveis em licitações, por isso, não geraram superfaturamento. Nesse sentido, como os percentuais de sobrepreço para gasolina foram inferiores a esse percentual, dedica-se em compreender o sobrepreço como índice de superfaturamento a partir dos sobrepreços calculados para o óleo diesel.

Outro ponto a destacar é a comparação entre o sobrepreço na aquisição de combustíveis pelas prefeituras de Minas Gerais e o Produto Interno Bruto per capita do

Município. Foi observado o menor PIB per capita para Teófilo Otoni de R\$19.873,45 e o maior PIB per capita para Uberlândia de R\$ 53.828,78, conforme tabela 4, que relaciona os municípios em ordem crescente do PIB per capita. Ou seja, o sobrepreço pode ser verificado em prefeituras com diferentes estágios de desenvolvimento. Ele ocorre em regiões de menores ou maiores valores de PIB per capita. Além dessa informação a Tabela 5 evidencia os municípios por índices de sobrepreço de combustíveis e sua população.

Como se pode verificar, ocorreu sobrepreço em municípios com menor número de habitantes, quanto em municípios mais populosos. Sendo observado sobrepreço em município de Oliveira com 39.292 habitantes como também em Uberlândia com 713.224 habitantes. Sendo assim, ele pode ser verificado em municípios de menor ou maior número de habitantes. Entre os municípios pesquisados que apresentaram sobrepreço, 22,5% deles possuíam população com menos de 110.000 habitantes, 6,5% possuíam população entre 111.000 e 250.000 habitantes e 13% tinham mais de 250.000 habitantes.

Tabela 5 – PIB per capita e População dos Municípios com sobrepreço de combustível.

Município	Mesorregião	Sobrepreço Diesel	Sobrepreço Gasolina	PIB per capita	Número de Habitantes
Teófilo Otoni	Vale do Mucuri	8,47%	1,23%	19.873,45	137.418
Oliveira	Oeste de Minas	0,64%	-	21.755,40	39.262
Muriaé	Zona da Mata	-	1,96%	22.244,72	104.108
Montes Claros	Norte de Minas	14,45%	-	23.426,26	414.240
Governador Valadares	Vale do Rio Doce	3,18%	1,88%	23.929,88	257.171
São João Del Rei	Campo das Vertentes	0,55%	1,53%	27.659,48	90.225
Bom Despacho	Central Mineira	0,15%	-	28.324,99	51.737
São Sebastião do Paraíso	Sul e Sudeste de Minas	6,84%	-	28.923,00	71.796
Juiz de Fora	Zona da Mata	8,53%	-	29.424,88	540.756
Três Corações	Sul e Sudeste de Minas	4,58%	-	32.604,19	75.485
Patrocínio	Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	11,37%	-	35.985,78	89.826
Varginha	Sul e Sudeste de Minas		0,24%	45.797,14	136.467
Uberlândia	Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	7,05%	-	53.828,78	713.224

Fonte: IBGE 2021.

Conforme discutido no capítulo anterior, no qual, a partir de bibliografia pertinente foi tratado das questões conceituais do processo licitatório, o sobrepreço e suas possíveis causas, sabe-se que o procedimento licitatório se baseia na Teoria da Concorrência Perfeita, muitos ofertantes de produtos e serviços, sendo os itens oferecidos com características homogêneas.

Assim, os ofertantes, seriam os postos revendedores de combustíveis de determinado município, isso, pode ser relevante para o sucesso do processo licitatório, pois estimularia a competição. Quando há poucos postos revendedores de combustível participantes do certame do processo licitatório, isso pode diminuir o poder de negociação do órgão público e elevar o preço de aquisição do produto.

Além do mais, Varian (2016), pode haver procedimentos licitatórios que tenham poucos participantes que atendam às exigências do Edital, ou dispostos a contratar com a administração. Neste caso, esse procedimento assemelha a um oligopólio, por existir poucos fornecedores interessados no certame. O que pode contribuir para que o preço contratual seja mais elevado em relação ao praticado no mercado privado.

Conforme especificado no capítulo Licitação, o que norteia a contratação pública é o Edital de licitação, cabe ressaltar que há proprietários de postos de combustíveis que não se interessam em contratar com a administração pública apesar de preencher os requisitos do Edital. Caso isso, ocorra, prefeituras com poucos postos revendedores dispostos a participar da licitação, terão mais dificuldades de estimular a competição e conseguir preços melhores nas contratações.

Por outro lado, não se pode afirmar categoricamente que apenas a quantidade de postos seja determinante para que haja sobrepreço. Na verdade, poucos concorrentes no certame, reduz a competição, favorece a formação de acordos entre os competidores, contribui para a rotatividade entre os competidores que escolhem quem será o ganhador a cada processo de licitação, mantém na área de atuação os preços de contrato, ou os concorrentes o estabelece acima de mercado.

Nos processos judiciais, que tratam de sobrepreço unitário e que foram citados na metodologia, ao consultar suas peças judiciais, sejam laudos, acórdãos, pareceres e decisões judiciais. Verifica-se que os postos de combustíveis para contratar com as prefeituras municipais, precisam atender entres os vários critérios o de localização, ou seja, estar próximo a garagem da frota da prefeitura e/ou da sede municipal. Devendo esses postos de combustíveis estarem localizados em um raio de distância máxima de 20 Km. Outro aspecto, considerado é o horário de funcionamento dos postos que deve ser

de 24hs, pois serviços de ambulância, segurança e limpeza urbana são disponibilizados pela prefeitura de forma ininterrupta.

Deste modo, considerando a premissa de que poucos postos revendedores de combustíveis contribuem para a elevação de preços contratados pela administração pública, por diminuir a capacidade de negociação do órgão público, efetivou-se pesquisa na ANP de postos credenciados que operam em municípios, onde se constatou o sobrepreço.

Nessa situação, o número de postos de combustíveis que poderiam contratar com a prefeitura reduz bastante em relação ao total dos postos revendedores de combustíveis situados no município. De tal forma que dos 12 municípios com sobrepreço, 8 deles possuem menos de 30% de fornecedores que atendam a essas duas exigências, proximidade da prefeitura e funcionamento de 24h, conforme indicado na Tabela 5.

Percebe-se, com isso, que no ramo de combustíveis o órgão público não possui muitos ofertantes de combustíveis para atender a sua demanda, o que pode tornar as negociações não tão favoráveis para a Prefeitura.

Na tabela 6, lista-se as prefeituras, a quantidade de postos que atendem aos quesitos distância e horário de funcionamento, a proporção de Postos de combustíveis que atendem a esses quesitos em relação ao total de Postos revendedores credenciados pela ANP pertencentes ao município.

Segundo esse critério, São João Del Rei possui apenas um posto de combustível que poderia se habilitar no processo licitatório. O município de Varginha e Bom Despacho, possui a quantidade mínima de fornecedores necessárias para participar de uma licitação da modalidade convite, ou seja, 3 participantes. Já municípios como Teófilo Otoni e São Sebastião do Paraíso possuem mais de 70% de postos de combustíveis que atendem ao quesito proximidade da garagem e da sede da prefeitura, bem como de horário de funcionamento.

Tabela 6 – Quantidade de Postos de Combustíveis por prefeitura.

Prefeitura / Município	Endereço da prefeitura	Quantidade de Postos de combustíveis 24hs e distância máxima de 20 km da prefeitura	Porcentagem de Postos de combustíveis 24hs e distância máxima de 20 km da prefeitura	Total de postos no município
Juiz de Fora	Av. Brasil, 2001, centro, Juiz de Fora, MG,36060-010	8	11%	71

Prefeitura / Município	Endereço da prefeitura	Quantidade de Postos de combustíveis 24hs e distância máxima de 20 km da prefeitura	Porcentagem de Postos de combustíveis 24hs e distância máxima de 20 km da prefeitura	Total de postos no município
São João Del Rei	R. Min. Gabriel Passos, 199 - Centro, São João Del Rei - MG, 36307-330	1	13%	8
Governador Valadares	R. Mal. Floriano, 905 - Centro, Gov. Valadares - MG, 35010-140	9	15%	62
Varginha	R. Júlio Paulo Marcelini, 50 - Centro, Varginha - MG, 37018-050	3	17%	18
Bom Despacho	Av. Maria da Conceição Del Duca, D. Saça, 150 - Jaraguá, Bom Despacho - MG, 35630-302	3	23%	13
Oliveira	Praça XV de novembro, Nº 127, centro - Oliveira/MG, 35.540-000	4	25%	16
Muriaé	Av. Maestro Sansão, 236 - Muriaé, MG, 36880-000	6	29%	21
Uberlândia	Avenida Anselmo Alves dos Santos, 600 – Santa Mônica – Uberlândia – MG	22	29%	77
Montes Claros	Av. Cula Mangabeira, 211 - Santo Expedito, Montes Claros - MG, 39400-772	40	43%	93
Patrocínio	Av. João Alves do Nascimento, 1452 - Cidade Jardim, Patrocínio - MG, 38747-050	5	50%	10
Três Corações	Av. Brasil, 225 - Jardim América, Três Corações - MG, 37410-900	4	57%	7
Teófilo Otoni	Av. Dr. Luís Boali Porto Salman, 230 - Centro, Teófilo Otoni - MG, 39802-000	13	76%	17
São Sebastião do Paraíso	Praça dos Imigrantes, 100, Lagoinha, 37950-000	7	78%	9

Fonte: ANP e Google mapas.

Nos processos licitatórios a quantidade de combustível a ser adquirida pela Prefeitura é especificada no Edital. Com isso, o posto revendedor interessado em atender a Administração pública consegue prever o quanto irá faturar ao comercializar para o órgão público contratante. E com isso, equalizar o possível ganho com os custos decorrentes desse fornecimento. Pois, quando se verifica a composição do preço do combustível, conforme aponta a Petrobras e explicada também pela ANP, percebe-se que os postos revendedores recebem a menor fração pelo preço cobrado do combustível ao cliente.

Nesse sentido, custos decorrentes de participação em procedimento licitatório devem ser considerados pelo proprietário do posto. Os custos extras podem ser aqueles decorrentes da manutenção de funcionamento 24h, despesa com pessoal em horário noturno, equipe especializada para contabilizar os cupons fiscais e elaborar as respectivas notas fiscais, funcionários hábeis para se dirigir à prefeitura e verificar os motivos de atraso nos pagamentos. E ainda, verificar se existe capital para receber os pagamentos com datas de até 30 dias posterior ao fornecimento de combustível.

Assim postos de combustíveis que não tenham essa rotina de funcionamento não se sintam motivados a participar do certame, pois os valores que receberão podem não ser suficiente para cobrir a totalidade novos custos.

Ainda, segundo existem custos decorrentes da participação da empresa no processo licitatório, como aponta Costa (2000), trata-se da burocracia imposta pela licitação, tais como, elaborar planilhas de preços, certidões e diversos documentos exigidos pelo órgão governamental, antes mesmo, da empresa ser vencedora no certame, pois são documentos exigidos na fase da habilitação.

Em decorrência de tantas exigências, os procedimentos licitatórios para aquisição de combustíveis possuem geralmente poucos participantes ao se comparar a quantidade de postos de combustíveis credenciados pela ANP que atende ao município. De maneira geral, o certame de licitação de combustíveis tem a participação de menos de 20% do total de fornecedores de combustíveis do município. Fato que pode contribuir para a existência de preços superiores para a administração pública, fato observado nos contratos de sobrepreço em combustível pesquisados no Jus Brasil e também confirmados nessa pesquisa quando se considera como caracterização do objeto de licitação a proximidade de postos revendedores de combustíveis das garagens e/ou sede das Prefeituras e disponibilidade de funcionamento 24h.

Além disso, o porte da empresa pode interferir para que a aquisição de combustível pela prefeitura ocorra por preço superior ao de mercado em decorrência do empate ficto. Processos na modalidade Pregão, admite que a Microempresa e Empresa de Pequeno Porte seja vencedora se ofertar preço superior a melhor proposta em 5% e 10% para as demais modalidades de licitação, conforme expresso na Lei nº 123/06 em seu artigo 45. Com isso, a Prefeitura Municipal pode vir a pagar pelo litro de combustível valor superior ao de mercado.

Para as prefeituras com sobrepreço, foi consultado o porte dos postos de combustíveis revendedores no site da Receita Federal. Constatou-se que pode haver participantes na licitação de combustível, classificados como Microempresa e Empresa de Pequeno Porte e com isso, pelo benefício do empate ficto, ser vencedora no certame com preço superior ao praticado no mercado.

Na Tabela 7, foi relacionado para os municípios com sobrepreço, o total de postos de combustíveis credenciados pela Agência Nacional de Petróleo, sendo discriminado por quantidade os postos através de seu enquadramento como Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Demais Portes. A partir disso, foi calculado a proporção de empresas que poderiam se beneficiar do empate ficto por município. Sendo verificado que 91% de Postos de Combustíveis classificados com Microempresas e Empresa de Pequeno Porte.

Cabe ressaltar que, segundo a Receita Federal a empresa pode ser classificada pelo seu faturamento, sendo esse superior a R\$4,8 milhões a empresa se classifica como demais portes. No município de Bom Despacho, os 13 postos credenciados não se enquadram com Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte, como citado na tabela 6. Isso indica que prefeituras situadas onde os postos de combustíveis possuem faturamento que a classifica como “Demais Portes”, o sobrepreço não pode ser justificado pela ocorrência de empate ficto.

Conforme indicado na tabela 7, foi constatado maior proporção de empresas com esse benefício a prefeitura de Teófilo Otoni, onde 41% dos postos credenciados se classificam com Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte. Seguido de Patrocínio, com 40% dos postos dessa região com essa classificação. Menores quantitativos foi observado para Juiz de Fora com 8% e Bom Despacho, onde todos os postos são classificados por Demais Portes.

Tabela 7 - Quantidade de Postos de Combustíveis por prefeitura.

Prefeitura / Município	Microempresa* e Empresa de Pequeno Porte**	Proporção de ME e EPP	Demais portes***	Total de postos no município
Teófilo Otoni	7	41%	10	17
Patrocínio	4	40%	6	10
Oliveira	6	38%	10	16
Governador Valadares	21	34%	41	62
Três Corações	2	29%	5	7
São João Del Rei	2	25%	6	8
São Sebastião do Paraíso	2	22%	7	9
Uberlândia	17	22%	60	77
Muriaé	3	14%	18	21
Varginha	2	11%	16	18
Juiz de Fora	6	8%	65	71
Bom Despacho	0	0%	13	13
Montes Claros				

Fonte: ANP e Receita Federal

Nota: *Microempresa – Faturamento de até R\$360.000,00; ** Empresa de Pequeno Faturamento de até R\$4,8 milhões; ***Outros portes – Faturamento superior a R\$4,8 milhões.

Outro fator que pode influenciar, para que prefeituras contratem com preços superiores ao de mercado, seria o período entre a aquisição do combustível e a efetivação de seu pagamento pela Prefeitura ao Posto de combustível contratado. O pagamento pelos combustíveis adquiridos por prefeituras mineiras não ocorre no instante do abastecimento de seus veículos e máquinas, conforme descrito em Lei de licitação nº 8666/93, que deve ocorrer no prazo de 30 dias.

Analisando os processos já descritos e citados no capítulo metodologia, esse foi o interstício considerado para a efetivação dos pagamentos, sendo necessário à comprovação dos abastecimentos mediante nota fiscal e o cupom fiscal, que precisa conter, geralmente, placa de veículo, hodômetro, motorista, além de litros abastecido, preço por litro e valor total. Depois da Nota fiscal elaborada essa é encaminhada juntamente com os cupons para a Prefeitura efetivar a devida conferência, não existindo questionamentos. Essa é direcionada ao setor de compras da prefeitura para efetivar o pagamento (Costa,2019, p.22).

De maneira geral, constam nos editais de licitação que o pagamento será efetivado pelo órgão contratante no prazo de 30 dias, desde que cumprida todas as exigências para

o devido recebimento. Se isso ocorre, podemos considerar que as vendas efetivadas pela prefeitura possuem o caráter de vendas a prazo e que podem ter preços diferenciados, conforme indicado na Lei nº 13.455/2017, que dispõe sobre diferenciação de preços de bens e serviços oferecidos ao público em função do prazo ou do instrumento de pagamento utilizado.

O sobrepreço quando não é justificável pode embasar o superfaturamento. O percentual de sobrepreço para configurar superfaturamento, não é estabelecido por lei. É necessário analisar o procedimento licitatório desde a sua elaboração e execução.

Conforme verificado nos processos pesquisados no período de 2018 a 2023, no site do Jus Brasil e citados no capítulo Metodologia. O índice de sobrepreço a ser admitido como superfaturamento, é diferente para cada tipo de combustível. Nos documentos que constitui esses processos foi considerado sobrepreço como sendo danoso ao erário, o percentual superior a 6,5% para gasolina comum, enquanto para óleo diesel s500 esse percentual foi de 9,8%.

Se fosse considerado como parâmetro para sobrepreço como indício de superfaturamento, aqueles que constam nos percentuais evidenciados nesses processos especificados no capítulo metodologia, as prefeituras com índices que poderiam denotar sobrepreço com indício de superfaturamento seria as prefeituras da localidade de Montes Claros com índice de 14,% para óleo diesel e de Patrocínio com índice de 11,37% para o mesmo combustível. As demais prefeituras analisadas mostraram índices que não se enquadram na condição de sobrepreço como indício de superfaturamento de acordo como os processos localizados no Jus Brasil, sobre esse assunto.

Segundo a literatura escolhida para compreender motivos para a ocorrência de sobrepreço com indício de superfaturamento, que não são justificados, seja na fase de preparação desse ou na sua execução como aponta Lima (2022). No ramo de combustíveis essas inconsistências mais comuns, citadas na bibliografia desse trabalho seriam em decorrência de jogos de planilhas ou decorrente da Lei de oferta e demanda. É importante salientar que os percentuais de sobrepreço que se configuram com indício de superfaturamento devem ser analisados em cada procedimento licitatório, como verificado nos distintos índices dos processos julgados por diversos Tribunais do país.

Nos processos considerados, além de estimar o sobrepreço em percentual, verifica-se que quando foi configurado o superfaturamento, é descrito o valor monetário, para indicar o dano ao erário. Nesse sentido, a Tabela 7 indica as prefeituras de Patrocínio e Montes Claros, por apresentarem sobrepreço com índice que se aproxima ao encontrado

nos processos com superfaturamento pesquisados no site Jus Brasil, que traz a coluna que identifica a prefeitura, sua mesorregião, o gasto público localizado no portal do Tribunal de Contas de Minas Gerais, o valor do sobrepreço em reais e o índice de sobrepreço. A tabela 8 indica que o percentual do sobrepreço para as contratações da prefeitura de Patrocínio e Montes Claros geraria um dano ao erário, respectivamente, de R\$ 59.343,94 e R\$181.411,47 no segundo semestre de 2021, caso não houvesse justificativa para a ocorrência do sobrepreço.

Tabela 8 – Percentual de sobrepreço de municípios Patrocínio e Montes Claros.

Prefeitura/ Município	Mesorregião	Gasto (R\$)	Valor do sobrepreço em Reais (R\$)	(%) sobrepreço
Patrocínio	Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	521.904,43	59.343,94	11,37%
Montes Claros	Norte de Minas	1.255.598,43	181.411,47	14,45%
Total (R\$)		9.838.343,87	566.121,20	6%

Fonte: TCE/MG e ANP

Assim, ao verificar os índices de sobrepreço para os combustíveis gasolina e óleo diesel, a partir da amostra composta por prefeituras de Minas Gerais, verifica-se que o índice de sobrepreço é um indício para identificar superfaturamento, com aponta Lima (2022). No entanto, no setor de combustível, não há um índice específico para definir o sobrepreço que enseja superfaturamento, sendo necessário examinar cada contratação em particular, como se verifica através das decisões e peças judiciais localizadas no site do Jus Brasil que tratam de sobrepreço de combustíveis.

Desta forma, fatos que justificariam o sobrepreço nas aquisições de combustível seria os contratos firmados com Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, pois em 91% das prefeituras com sobrepreço, o município possui postos de combustíveis que contam com o benefício do empate ficto quando participantes em licitação. Nesse sentido, quando a Prefeitura contrata com Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, essa ação, visa a contribuir com o desenvolvimento econômico e social no âmbito do município e região, com ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica conforme o objetivo descrito na Lei nº 123/2006 que versa sobre o tratamento diferenciado concedido as microempresas e empresas de Pequeno Porte nas contratações públicas.

Além disso, o atendimento a exigências do Edital de licitação traz custos aos Postos de Combustíveis que refletem na elevação do preço ao atender a frota da prefeitura municipal, esses já iniciam na fase de habilitação, quando a empresa formaliza

documentos que serão enviados a Prefeitura para se credenciar no certame. E também, custo com pessoal hábil para formalizar documentos fiscais admitidos pela administração pública que são necessários à comprovação do fornecimento do combustível para que se proceda o pagamento, trata-se dos custos com a “papelada”, ou seja, o custo no cumprimento das exigências da burocracia decorrente da comercialização com o órgão público (Costa,2020).

E ainda, outro fator que impacta na contratação pela prefeitura por preços superiores ao de mercado, decorre da caracterização do objeto de licitação que de maneira geral, estabelece que o posto de combustível tenha horário de funcionamento de 24h, e que esse esteja localizado há certa distância da garagem ou sede da prefeitura. Tais exigências, podem restringir a quantidade de postos hábeis a comercializar com a prefeitura, esse fato, faz com que, o processo de licitação se proceda em uma condição que se assemelha a oligopólio, que além de poucos concorrentes, apresenta produto homogêneo. Tais características é indicado por Malan e Resende (2022), como fatores que podem gerar a formação de carteis no setor de combustível.

Por fim, o sobrepreço de combustível quando não é justificado, segundo o entendimento dos Tribunais de Justiça do País, pode-se configurar como prática de superfaturamento e nesse caso pode gerar danos erário, como aponta Lima (2022), que afirma que “evitá-lo é uma das principais atribuições dos responsáveis pela fiscalização da execução contratual e pela aprovação e celebrações das alterações contratuais”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em virtude dos fatos acima mencionados, as prefeituras de Minas Gerais que indicaram sobrepreço de combustível no segundo semestre de 2021, o correspondente a 42% das prefeituras examinadas, sendo que 16% delas revelaram sobrepreço em gasolina comum e 35% sobrepreço em óleo diesel s500. Ou seja, houve para as contratações efetivadas pelas prefeituras que geraram fator de desconto. Sendo praticados preços condizentes ou inferiores ao de mercado.

Em razão disso, os percentuais de desconto variaram para gasolina comum de entre 0,09% e 26,04% e para óleo diesel s500 de 0,14% a 9,73%, gerando economia para o município. Fatores que corroboraram para a administração pública efetuar compras vantajosas, seria a observância a fase interna ou preparatória, com a delimitação correta

do ato convocatório, e a precisa delimitação o objeto e a execução correta do contrato, como destaca Lima (2020).

Conseqüentemente, há municípios que revelaram sobrepreço na aquisição de combustível, no primeiro momento poderia se admitir que seria dano causado ao erário, mas como apontado pela literatura escolhida no estudo, há fatores que podem justificar a ocorrência de sobrepreço na contratação efetivada pela prefeitura com o Posto de Combustível do município. Nesse caso, o sobrepreço não se configuraria em superfaturamento.

Como resultado, os fatores que podem influenciar nas aquisições de combustíveis e que gerem sobrepreço seriam os custos que as empresas licitantes possuem, sejam na habilitação, elaboração de propostas e execução do contrato de certo modo podem influenciar na construção do preço a ser pago pelo ente público, pois, seriam custos operacionais que não fazem parte de transações entre particulares, contratações com Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, pois estas possuem o benefício do empate ficto; a existência de poucos participantes no certame da licitação assemelhando; pagamento realizado pela administração de acordo com o prazo legal, geralmente, sendo máximo de 30 dia após a emissão da Nota Fiscal;

Em síntese, o índice que configura sobrepreço em combustível não é estabelecido por lei, assim, esse deve ser analisado de forma pormenorizada em cada processo de contratação efetivada pela Prefeitura e o Posto de Combustível. De acordo com análise aos processos no site do Jus Brasil, que tratam sobre aquisição de combustíveis no período de 2018 a 2023. Sendo necessário, análise do processo licitatório desde a elaboração do Edital e a execução do contrato de maneira pormenorizada, para averiguar se os preços dos combustíveis são condizentes do de mercado, ou sua variação é justificável.

Por fim, nem todo percentual de sobrepreço deve ser considerado como irregularidade para determinada licitação. Na verdade, o sobrepreço é apenas um indício para se averiguar o provável superfaturamento. Sendo necessário para a sua confirmação a análise pormenorizada em cada contratação pública de aquisição de combustíveis.

6. BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm . Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 14 jun. 2023

BRASIL. Norma Brasileira. ABNT NBR ISO 9000. **Sistemas de gestão da qualidade – Fundamentos e vocabulário.** 3ª edição. 2015. Disponível em [file:///C:/Users/User/Downloads/NORMA%20ISO%2090002015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/NORMA%20ISO%2090002015%20(1).pdf). Acesso em 10 de jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320, 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília/DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso: em 14 de jun. 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL (ANP). Série Histórica de Preços de Combustíveis e de GLP. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/dados-abertos/serie-historica-de-precos-de-combustiveis>. Acesso em: 10 abr. 2023.

ALEXANDRINO, Paulo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** 22. Ed. São Paulo: Método, 2014

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de (2018). **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência.** 2ª Edição, Brasília. Senado Federal. Disponível em < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/547165/licitacoes.pdf?sequence=1&isAllowed=y> > Acesso em 10 de out. 2023.

BARBOSA, Alexandre A. de M. **Sistema de registro de preços permanente com o registro de interesse de demanda – o avanço nos procedimentos licitatórios.** In:

CAMELO, Bradson, NÓBREGA, Marcos, TORRES, Ronny Charles L. de. Livro digital: **Análise Econômica das Licitações e Contratos, De Acordo cm a Lei nº 14.133/2021**

(Nova Lei de Licitações). Ano 2022. Disponível em <<https://digital.editoraforum.com.br/livro/analise-economica-das-licitacoes-e-contratos-4366/1#sumario>> Acesso em 20/10/2022. Capítulo monopólio

CARVALHO, Vinícius Marques de; et. Al. (2016). **Cartilha do Conselho Administrativo de Defesa Econômica**. 2016. Disponível em <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/cartilha-do-cade.pdf>>. Acesso em 10/10/2023.

CRETELLA JÚNIOR, José. Das licitações públicas: comentários à Lei Federal nº 8.666/93 e à Lei nº 10.520/02. Rio de Janeiro: Forense, 2008

COSTA, André Lucirton. **Sistema de compras privadas e públicas no Brasil**. Revista de Administração, São Paulo. V. 35. n.4, p. 119-128, outubro/dezembro 2000.

COSTA, André Lucirton. **Sistema de Compras: a Lei de Licitações e a função compras da empresa privada**. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

COSTA, Caio César de Medeiros. TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019.

DIRECTIVA 2004/18/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, **relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, 31 de mar. 2004**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0018:20160101:PT:PDF>. Acesso em: 12 de jan. 2023.

DI BENEDETTO, Carla Regina Diegues et al. **Manual de Compras e Licitações**. 2. ed. Santa Maria: Instituto Federal Farroupilha, 2015.

DOTTI, Marinês Restela-te; JÚNIOR, Jessé Torres Pereira (2017). **Políticas Públicas nas Licitações e Contratações Administrativas**. 2ª edição. Editora Fórum.

ESTEVEZ, Heloisa Borges Bastos, et. al. **Série Formação de preços de combustíveis, Tributos Incidentes sobre a comercialização de combustíveis no Brasil, Empresa de Pesquisa Energética**. (2020). Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-413/topico-562/SP-EPE-DPG-SDB-Abast-01-2020_Tributos_comercializa%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso: em 10/10/2023.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A centralização das compras na administração federal: lições da história. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 8., Paineis 48/148, Brasília, 2015.

FERRER, Florência. Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil. In: Ferrer, Florência; Santana, Jair Eduardo. (Coords.). **Compras públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2011.

Jusbrasil. **Consulta a processos de sobrepreço de combustível**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=sobrepre%C3%A7o+combust%C3%ADvel+>>. Acesso em: 10 de out. 2023.

Kagami, M. (1993) **Estratégias para competitividade na produção: o enfoque do leste Asiático**. Tradução por Maria Inês Barreto. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, p.10-31, set/out.

HAHAN, K., KIM, K.H., KIM J. S. (1986) Costs of competitions for purchasing strategy. *Journal of Purchasing and Materil Management*, New York, Fall p. 2-7.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Consulta a Mesorregiões de Minas Gerais. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/regioes_geograficas/pdfs-extra/31%20-%20Regi%C3%B5es%20Geogr%C3%A1ficas%20Estado%20de%20Minas%20Gerais.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

LARSON, P.D. (2009), “Public vs private sector perspectives on supply chain management”, *Journal of Public Procurement*, Vol. 9 No. 2, pp. 222-47.

LIMA, Luiz Henrique. **Sobrepreço e Superfaturamento**. 2022. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/artigos/sobrepreco-e-superfaturamento/222>. Acesso em: 10 de jun. 2023.

LIMA, Luiz Henrique. **Como identificar sobrepreço e superfaturamento**. 2016. Disponível em: <https://atrimon.org.br/como-identificar-sobrepreco-e-superfaturamento>. Acesso em: 10 de jun. 2023.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **A Impossibilidade de Redução Unilateral de Preços pela Administração por Alegação de Superfaturamento**. *Boletim de Licitações e Contratos*, v.10, n.11, p.536-540, novembro, 1997.

MEIRELES, H. L. **Licitação e contrato administrativo**. 5. Ed. São Paulo, Revista Tribunais, 1993.

MUKAI, T. **Novo estatuto jurídico das licitações e contratos**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MURRAY, J.G. (1999), “Local government demands more from purchasing”, *European Journal of Purchasing & Supply Management*, Vol. 5 No. 1, pp. 33-42.

NÓBREGA, Marcos. JURUBEBA, Diego Franco de Araújo. **Artigo: Assimetrias de Informação na Nova Lei de Licitações e o Problema da Seleção Adversa**. 2021. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Artigo-MN-e-PD-Direito-e-Desenv.-GP.pdf>. Acesso em: 2 de out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Avaliação da OCDE Sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira: Gerenciando Riscos por uma Administração Pública Íntegra**. 2011. p. 38. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acesso em: 10 de out. 2023.

PARANÁ. **Decreto 10.086, de 17 de janeiro de 2022**. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/anexo-decreto-10086-2022-parana-1.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2023.

RECEITA FEDERAL - **Consulta a porte da empresa**. Disponível em: https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp. Acesso em: 10 out. 2023.

REIS, Tiago. **Artigo Risco moral: o que você precisa saber sobre o termo**. 2021. Disponível em: <https://www.sun0.com.br/artigos/risco-moral/>. Acesso em 12 de out. 2023.

SEBRAE. Micro e pequenas empresas geram 27% do PIB do Brasil. 2023. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mt/noticias/micro-e-pequenas-empresas-geram-27-do-pib-do-brasil,ad0fc70646467410VgnVCM2000003c74010aRCRD>. Acesso em: 20 de mai. 2023.

SELDON, Arthur. PENNANCE, F.G. **Dicionário de Economia**. Editora Bloch. 1968.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Cartéis, superfaturamento e a atuação do TCU**, 2021.

Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/carteis-superfaturamento-e-atuacaodotcu.htm#:~:text=Segundo%20a%20OCDE%2C%20cart%C3%A9is%20geram,se%20precisamente%20em%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%BAblicas>. Acesso em: 21 de set. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria Geral de controle Externo. **Roteiro de Auditoria em Obras Públicas. Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (2012)**. Disponível em: <https://docplayer.com.br/5152005-Portaria-segecex-no-33-de-7-de-dezembro-de-2012.html>. Acesso em: 10 de jun. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESATADO DE MINAS GERAIS. Dados Abertos, frotas. Disponível em : <https://dadosabertos.tce.mg.gov.br/>. Acesso em: 20 abr. 2023

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Portaria-segecex nº 33, de 7 de dezembro de 2012**. Aprova revisão do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas, declarando-o documento público, revoga suas versões anteriores, e dá outras providências. Brasília: [2012]. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1.628%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/9/%2520>. Acesso em: 15 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 26210/2019, Plenário (Recurso de Revisão, Relator Ministro Bruno Dantas) – 30/10/2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2621%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso: em 01 de out. 2013

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Representação RP913476, Nota Taquigráfica, 23ª Sessão Ordinária – 23/0/2018, Relator Liturgo Mourão.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tce-mg/649436760/nota-taquigrafica-649436880> . Acesso em 01 de out. 2023.

TARSITANO, Fernanda Anselmo. **Estratégias de Captura de Renda por Sobrepreço e medidas corretivas na consolidação do assunto pelo Tribunal de Contas da União Brasileiro.** (Dissertação em contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-26102012-103957/publico/FernandaATarsitano_Corrigida.pdf. Acesso em: 18 de ago. 2023.

TITO, FABIANA FERREIRA DE MELLO. **Ensaio sobre Danos de Carte: Metodologia Cálculo do Sobrepreço, Efeito Repasse (Pass-on) e Multa Ótima. (Tese em Economia)** – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-21082018-150528/pt-br.php> Acesso em 09 de out. 2023.

VARIAN, Hal. **Microeconomia. Uma abordagem moderna.** 9 Ed. Editora Elsevier, Rio de Janeiro. 2015.

VIEIRA, Evelise Teixeira Prado (2014). **Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública comentada.** São Paulo: Verbatim.

VASCONCELOS, Marco Antônio S. GARCIA, Manuel E. Fundamentos de Economia. 7ª Edição, Saraiva. São Paulo. 2023

ZARIF, Tiago Cintra. Et.all. **Fraude em Licitações e Contratos. Ministério Público do Estado de São Paulo.** Volume 1. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilha_Eletronica/fraudesLicitacoes/FraudesLicitacoes.html#prefacio. Acesso em: 10 de out. 2023.

ZYMLER, Benjamin (2023). **Tribunal de Contas da União**, Acórdão 1217 de 2023. Relatório TC019.098/2021-9.

Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1217%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 20 de set. 2023.

WILLIAMSON, O. E. **Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives.** Administrative science quarterly, p.269-296, 1991.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism.** Free Press: New York. 1985.