

Gestão de Contratos de Combustíveis da Companhia Brasileira de Trens Urbanos - Superintendência de Trens Urbanos do Recife: Caso para ensino

Rayssa Santos da Silva
Universidade Federal de Pernambuco

Resumo

Este caso para estudo apresenta uma temática relacionada ao gerenciamento de contratos no serviço público, especificamente relacionado a Superintendência de Trens Urbanos do Recife - CBTU/STU-REC, no edital de licitação do Pregão Eletrônico - PEL nº 017 - 2019/CBTU-STU/REC no qual a empresa pública pretende adquirir combustíveis, gasolina e óleo diesel S-10, por 12 meses, utilizados para abastecimento de veículos rodoviários, geradores, máquinas de poda e capina e também na tração de veículos ferroviários, locomotivas e Veículo Leve sobre Trilhos – VLT. Os relatórios de gestão da CBTU do ano de 2020 informam que com a pandemia da COVID-19 o consumo de combustíveis foi reduzido impactando os contratos oriundos do processo licitatório. Esse caso para ensino pode ser útil para a graduação, nas aulas de Controladoria, Governança, Contabilidade Aplicada ao Setor Público, entre outras.

Palavras-chave: Licitação; Edital; Empresa pública; COVID-19; Combustíveis.

Abstract

This study presents a case study with the theme related to the management of contracts in the public service, specifically related to the Superintendency of Urban Trains of Recife - CBTU/STU-REC, in the bidding notice of the Electronic Auction - PEL nº 017 - 2019/CBTU-STU/REC in which the public company intends to acquire fuel, gasoline and S-10 diesel oil, for 12 months, used to supply road vehicles, generators, pruning and weeding machines and also in the traction of railway vehicles, locomotives and Vehicles Light on Rails – VLT. The CBTU management report for 2020 informs that with the COVID-19 pandemic, fuel consumption was reduced, impacting the contracts originating from the bidding process. This case for teaching can be useful for graduation, in Controllershship, Governance, Accounting Applied to the Public Sector classes, among others.

Keywords: Bidding; Public notice; Public company; COVID-19; Fuels.

Parte I - O caso

1 Introdução

Em junho de 2019 foi publicado o PEL nº 017 - 2019/CBTU-STU/REC, para contratação anual de combustíveis, dividido em dois lotes: 1º lote para aquisição de gasolina e 2º lote para aquisição de óleo diesel S-10. No item 3 do referido pregão tem-se a seguinte dotação orçamentária: Natureza da despesa: ORCUST - 33903003 e 33903001; ação 1056 2021 5453 2116 2843; fonte de recursos 250; plano interno R1GPPE02.

O instrumento convocatório da licitação publicado pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU atende às injunções das Leis nº 8666/93, nº 13.303/16 e ao regulamento interno de licitações e contratos da CBTU - RILC/CBTU, no que se refere à estrutura e organização do documento, contudo a redação do edital apresenta lacunas que devem ser observadas e podem vir a dificultar posteriormente o trabalho do gestor e fiscais dos contratos resultantes do processo licitatório.

O saldo de combustíveis licitados, contrato de 12 meses, de agosto de 2019 até agosto de 2020, podendo ser prorrogado até o limite de 05 anos, foi de 110.000L de gasolina (aproximadamente 9.200L/mês) e 810.000L de óleo diesel (aproximadamente 67.500L/mês) conforme necessidade da contratante, os valores globais contratuais estimados foram de R\$ 447.700,00 para gasolina e de R\$ 2.810.700,00 para óleo diesel S-10. O edital informa que há dois endereços para entregas dos produtos adquiridos (Centro do Cabo de Santo Agostinho e Cavaleiro em Jaboatão dos Guararapes), contudo o instrumento convocatório não esclarece se ambos os combustíveis serão entregues nos dois endereços, ao realizar visitas in loco verifica-se que o ponto de abastecimento do Cabo de Santo Agostinho recebe apenas óleo diesel que serve para tração dos Veículos Leves sobre Trilhos VLT e locomotivas, enquanto o posto de combustíveis de Cavaleiro recebe gasolina e óleo diesel, onde atende a veículos rodoviários, geradores, máquinas de poda e capina e também na tração de veículos ferroviários, máquinas especiais.

No que tange aos preços de referência a publicação informa, quanto à aplicação dos critérios de aceitabilidade dos preços a serem praticados, no preâmbulo do edital que o tipo de licitação é de “menor preço com base no maior desconto sobre o volume total das vendas com base no preço médio mensal de combustíveis em Pernambuco, publicado pela Agência Nacional de Petróleo - ANP”. A ANP, libera planilhas, semanalmente e mensalmente, com levantamento dos preços a revendedores praticados por municípios, estados e regiões. Conforme o edital, um pedido realizado durante o decorrer do mês atual teria que utilizar como referência o preço médio mensal divulgado no mês anterior, dessa forma o valor faturado pode estar defasado.

2 CBTU

A CBTU, oriunda da Rede Ferroviária Federal S.A.- RFFSA, constituiu-se em uma sociedade de economia mista em 22 de fevereiro de 1984, através do Decreto-Lei nº 89.396, com o objetivo de modernizar, expandir e implantar sistemas de transporte de passageiros sobre trilhos no país.

Os sistemas ferroviários operados pela RFFSA em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Maceió, Recife, João Pessoa, Natal e Fortaleza foram incorporados à

CBTU. A partir de 1994, as unidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Fortaleza foram sendo gradativamente transferidas para os seus respectivos governos locais.

Desde 8 de dezembro de 2016 o Decreto nº 8.927/16, vincula a CBTU ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com isso foi reconhecida a relevância da CBTU para a mobilidade e a acessibilidade da população ao transporte público.

Em 21 de junho de 2018, após Assembleia Geral Extraordinária, a CBTU tornou-se empresa pública.

2.2 Superintendência de Recife

Segundo a CBTU, a implantação do metrô em Recife foi pensada na década de 70 com a finalidade de melhorar a mobilidade urbana da região metropolitana, aproveitando a malha ferroviária já existente, na época administrada pela RFFSA. Em 9 de setembro de 1982, o Governo federal, através do Ministério dos Transportes, criou o consórcio do Trem Metropolitano de Recife (Metrorec), constituído pela Empresa Brasileira de Trens Urbanos (EBTU) e RFFSA (ambas extintas), em janeiro de 1983 o consórcio deu início à construção do metrô.

Em janeiro de 1985, o então metrorec foi incorporado como unidade da CBTU, denominada Superintendência de Trens Urbanos de Recife - STUREC. Em 11 de março, foi realizada a primeira viagem de metrô, entre as estações Recife e Werneck. Inicialmente a STUREC contava com sete estações ao longo de 6,5 quilômetros de extensão, o sistema funcionava das 9h às 13h. As demais estações do sistema foram inauguradas aos poucos, ao longo dos anos. Em 1998, iniciaram-se as obras de prolongamento da linha centro, a partir da estação rodoviária até Camaragibe (trecho inaugurado em dezembro de 2002) e a eletrificação de 14,3 quilômetros da linha sul, entre as estações Recife e Cajueiro Seco.

Atualmente, a CBTU - STUREC chega a transportar diariamente 262 mil passageiros na linha centro, 98 mil na linha sul e 4 mil na linha diesel, ou seja, aproximadamente 365 mil pessoas por dia ao longo dos 71 quilômetros de via férrea. São realizadas por ano em torno de 182 mil viagens nas linhas centro, sul e diesel. O sistema conta com 36 estações ligando os municípios de Recife, Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe e Cabo de Santo Agostinho. As linhas centro e sul funcionam das 5h às 23h, todos os dias, já a linha diesel opera de segunda a sábado.

2.3 A pandemia COVID-19 e a redução do uso de combustíveis

Conforme relatório de gestão da CBTU, com o surgimento dos primeiros casos da COVID-19, no Brasil, e da consequente Declaração do Estado de Calamidade por parte do Governo Federal, em 20 de março, a empresa se mobilizou para cumprir as recomendações de isolamento social propostas pelo Ministério da Saúde, em consonância com a Organização Mundial da Saúde e com as demais autoridades governamentais. Uma das medidas adotadas, a fim de estimular o cumprimento do isolamento social, foi a implantação de uma escala especial de operação, promovendo reduções drásticas na oferta de viagens e no trânsito de pessoas nos trens e estações. Em abril e maio de 2020 a redução de passageiros ultrapassou 80% e em dezembro foi de 38,81% quando comparado com o ano anterior.

No relatório de gestão do ano de 2020 podemos ver que as reduções de viagens consequentemente reduziram o consumo de óleo diesel, combustível utilizado na tração de VLTs e Locomotivas no transporte de passageiros e na tração de veículos ferroviários utilizados para a manutenção da via permanente. No ano de 2019 a superintendência de Recife consumia 563.677L de óleo diesel, em 2020 o consumo caiu mais de 36%, ficando em 360.160L.

2.4 Matriz de riscos do processo licitatório

Quadro 1 - Matriz de risco

CATEGORIA DO RISCO	OBJETO	PROCESSO CRÍTICO	RISCO	MITIGAÇÃO
Operacional	Fornecimento / Abastecimento de combustível do tipo GASOLINA	Entrega do produto nos Postos de Cavaleiro	Produto em desconformidade com padrão ANP; Veículo utilizado para entrega fora dos padrões legais e normativos exigidos; Responsável pela entrega impedido de adentrar nos postos de combustíveis por estar trajando vestimentas inadequadas;	Atender o que está descrito no termo de referência; Manter contato com a Coordenação Operacional de Via Permanente - COVIP de modo a sanar quaisquer dúvidas quanto às especificações técnicas do produto.
	Fornecimento / Abastecimento de combustível do tipo DIESEL	Entrega do produto nos Postos do Cabo e Cavaleiro	Observação: Os riscos elencados são de responsabilidade exclusiva do licitante. Locais de estoques inadequados fora das normas ANP, de responsabilidade do contratante.	Manter contato com o licitante e fiscalizar no momento das entregas nos locais de estoque, pela Coordenação Operacional de Armazenamento - COARM
Financeiro	Faturamento das notas fiscais de entrega dos combustíveis	Baixa capacidade de liquidez por parte da contratante	Falta de abastecimento seguido de paralisação dos sistemas rodante e manutenção e limpeza dos equipamentos	Manter contato com a Coordenação de Orçamento - COORC e Coordenação de Programação Financeira e Tesouraria - COPTE para acompanhamento do pagamento pela COARM.

Fonte: Adaptado do anexo I do Pregão Eletrônico 017 - 2019/CBTU-STU/REC

Conforme o Art.20, III, b do RILC todos os instrumentos convocatórios deverão anexar, entre outros documentos, a matriz de risco, cláusula contratual de suma importância haja visto o art. 4, LV, do regulamento:

matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;

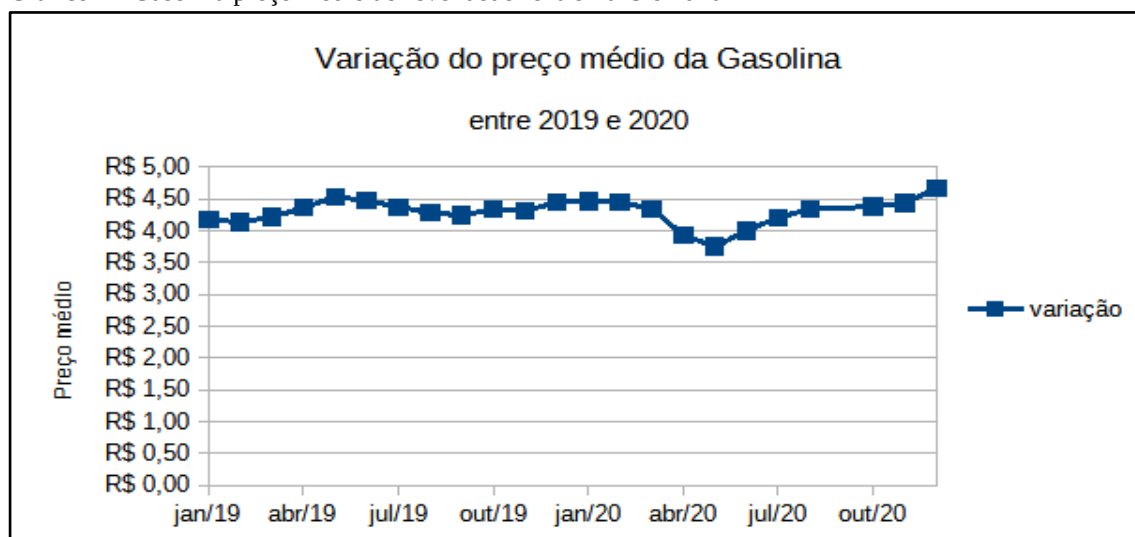
A matriz de riscos acostada ao edital não elenca alguns riscos possíveis quando da compra fracionada de produtos derivados de petróleo que tem sua demanda e preço fortemente influenciados por n fatores internos e externos ao contratante (variação cambial, fenômenos naturais, movimentos paredistas, obsolescência da frota a ser abastecida, variação da demanda, ausência de referência para formação de preço a ser faturado por pedido, entre

outros). A pandemia da COVID-19 foi um fato superveniente não previsto na matriz de riscos, contudo os outros riscos, prováveis e passíveis de previsão, porém não levados em consideração, podem vir a dificultar a gestão e fiscalização dos produtos contratados.

O edital indica o levantamento da ANP para formação de preços para proposta a ser apresentada na licitação e a ser faturado quando realizados os pedidos de fornecimento de combustíveis, porém não indica outra referência que possa ser utilizada caso esta não esteja disponível. Observa-se que no anexo II do edital, modelo de proposta de preços, o preço sugerido como referência se relaciona com o praticado no Distrito Federal - DF, no mês de março de 2019, e não com o estado onde o produto deve ser entregue. Enquanto a gasolina estava cotada, no modelo apresentado, por R\$ 4,16 e o diesel S-10 por R\$ 3,61, em Pernambuco custavam R\$ 4,21 e R\$ 3,55, respectivamente. No preâmbulo do edital verifica-se uma sinédoque (substituição da parte - municípios Jaboatão ou Cabo de Santo Agostinho, pelo todo - Estado de Pernambuco) que é corrigida no termo de referência que estabelece adoção dos preços médios por município onde serão feitas as entregas.

Ao longo dos anos de 2019 e 2020 foram registradas, conforme a ANP, as seguintes variações de preço médio mensal dos combustíveis no Estado de Pernambuco:

Gráfico 1 - Gasolina preço médio ao revendedor entre 2019 e 2020



Fonte: elaborado pela autora com base na série de planilhas da ANP.

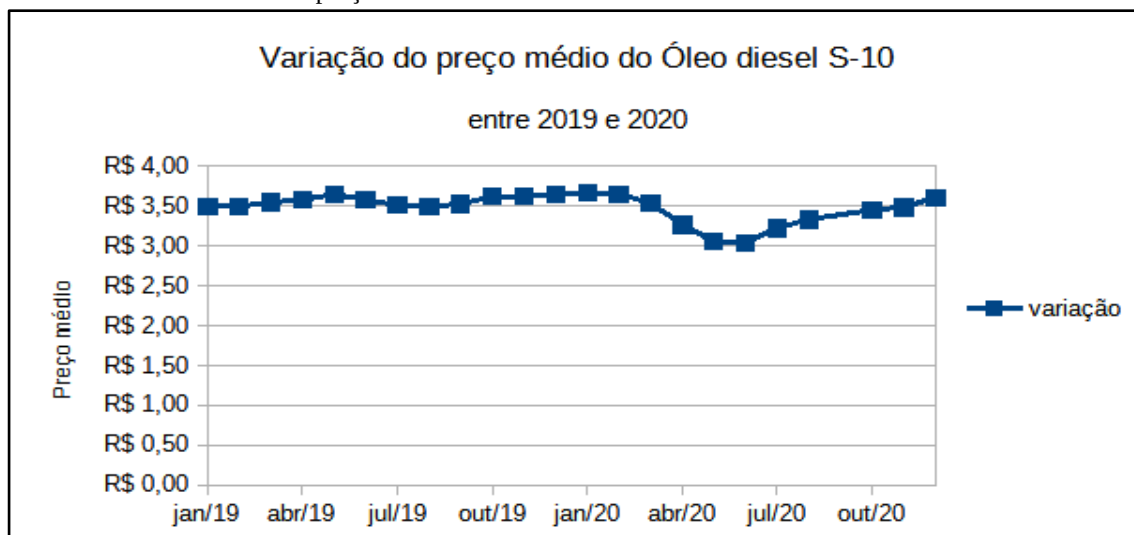
Quadro 2 - Preço médio mensal x semanal Gasolina

Cenários para faturamento de GASOLINA	Preço médio unitário Pernambuco	Preço unitário a ser faturado
Mês de julho	R\$ 4,42	R\$ 4,33
1ª semana de agosto	R\$ 4,36	R\$ 4,28
2ª semana de agosto	R\$ 4,36	R\$ 4,27
3ª semana de agosto	R\$ 4,35	R\$ 4,26
4ª semana de agosto	R\$ 4,34	R\$ 4,25

Fonte: elaborado pela autora com base na série de planilhas da ANP.

A ANP publica semanalmente, também, o preço médio ao revendedor, porém o edital estabelece que deverá ser utilizada a referência mensal, nesse caso o gestor do contrato de combustíveis ao solicitar gasolina no mês de agosto de 2019 utilizando a referência mensal anterior em comparação com qualquer semana daquele mês, a diferença entre o preço seguindo a planilha mensal em oposição à semanal pode chegar a 1,88% a maior.

Gráfico 2 - Óleo diesel S-10 preço médio ao revendedor conforme ANP entre 2019 e 2020



Fonte: elaborado pela autora com base na série de planilhas da ANP.

Quadro 3 - Preço médio mensal x semanal Óleo diesel S-10

Cenários para faturamento de ÓLEO DIESEL S-10	Preço médio unitário Pernambuco	Preço unitário a ser faturado
Mês de julho	R\$ 3,48	R\$ 3,35
1ª semana de agosto	R\$ 3,45	R\$ 3,32
2ª semana de agosto	R\$ 3,46	R\$ 3,33
3ª semana de agosto	R\$ 3,46	R\$ 3,33
4ª semana de agosto	R\$ 3,45	R\$ 3,32

Fonte: elaborado pela autora com base na série de planilhas da ANP.

Considerando ainda que o gestor do contrato de combustíveis ao solicitar óleo diesel no mês de agosto de 2019 utilizando a referência mensal anterior em comparação com qualquer semana daquele mês, a diferença entre o preço seguindo a planilha mensal em oposição à semanal pode chegar a 0,9% a maior.

A falta de atenção ao detalhe da periodicidade nesse processo poderia gerar discussões quanto ao faturamento dos produtos, ferindo o princípio da eficiência na Administração Pública.

Durante o mês de agosto de 2022 a ação de hackers deixou fora do ar por mais de uma quinzena o site com levantamento de preços da ANP, levando a agência a mudar a forma de

captação e divulgação dos preços aos revendedores e deixando descobertos todos que dependem dessas informações.

No sítio eletrônico da CBTU não estão disponíveis novo edital para aquisição de combustíveis pela STUREC, tampouco os aditivos dos contratos oriundos do processo licitatório, sabe-se que pela lei o último processo poderá sofrer aditivos até o máximo de 05 anos, sendo assim o prazo limite para publicação de novo processo será junho 2024. Importante salientar que o próximo processo não será mais regido pela Lei 8666/93, que em abril de 2023 será revogada pela Lei 14.133/21, esta última não abrange empresas estatais.

Referências

COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS - CBTU. Companhia Brasileira de Trens Urbanos. Rio de Janeiro: CBTU, 2018. 48p. 28cm. Disponível em: <<<http://livro.cbtu.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/2018-05-10-livro.pdf>>> Acesso em: 11 de ago. de 2022.

_____. Edital de licitação nº 028/2019. Pregão eletrônico nº 017/2019. [Aquisição de combustíveis]. Disponível em: <<<https://www.cbtu.gov.br/lic/download/P%2028-19%20PEL%2017-19%20-%20Combustivel.pdf>>> Acesso em: 11 de ago. de 2022.

_____. Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU. Rio de Janeiro: CBTU, 2020. 149p. Disponível em: <<https://www.cbtu.gov.br/images/licitacoes/rilc_cbtu_2020.pdf>> Acesso em: 11 de ago. de 2022.

_____. Relatório de gestão 2020: Companhia Brasileira de Trens Urbanos. Rio de Janeiro: CBTU, 2020. 84p. Disponível em: <<https://www.cbtu.gov.br/images/gaplo/gestaoanual/gestao2020_v2.pdf>> Acesso em: 11 de ago. de 2022.

VIEIRA, A. L. Gestão de Contratos Administrativos. **Revista de Contratos Públicos**, v. 3, n. 5, 2014. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/5/2017_05_0131_0166.pdf>> Acesso em 08 de out. 2022.

Parte II – Notas de Ensino

1 Questões para Discussões

1.1 Tendo em vista que a contabilidade é responsável por acompanhar a execução da receita orçamentária e o provável aditamento dos contratos oriundos do PEL nº 017-2019/CBTU-STU/REC, podemos analisar como se comportou o orçamento destinado à aquisição de combustíveis pela STUREC durante 05 anos, se mantendo as condições iniciais de quantidade e formação de preço mediante levantamento de preços da ANP.

1.2 Quais os impactos econômicos possíveis nos contratos frente a não distinção dos municípios no faturamento dos pedidos, a indexação ao preço médio estadual ao invés do local?

1.3 Qual seria a alternativa provável a ser adotada na ausência da publicação da ANP?

1.4 Quais mudanças você proporia para a matriz de riscos supondo que você seja o gestor do contrato tendo em vista a seguinte afirmação de Pereira Júnior e Dotti, quanto à responsabilidade do gestor de contrato:

O compromisso com os resultados (princípio da eficiência) e a responsabilidade decorrente da má gestão do contrato recomendam a participação do gestor na fase de planejamento da contratação, seja esta precedida de licitação ou realizada de forma direta, com vista ao perfeito entendimento dos elementos que a fundamentam. (...) Na medida em que o gestor acompanhe a elaboração do projeto básico, contribuirá para a formulação do modelo de gestão a ser praticado, uma vez iniciada a execução do contrato.

1.5 A dotação orçamentária indica duas naturezas de despesas, 33903001 e 33903003, quanto deverá ser destinado a cada uma? Qual a distinção entre as duas? De onde vem os recursos da fonte 250?

2 Indicações Bibliográficas

CHIAVENATO, I. Administração Geral e Pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

FURTADO, L. R. Curso de Licitações e Contratos Administrativos. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GOMES, A. R. G. A gestão de contratos na Administração Pública. **Id on Line Revista de Psicologia**, v. 10, n. 29, p. 100-110, 2016.

OLIVEIRA, W. F. M.; LEONE, R. J. G.; SOUZA, L. A. As variáveis para uma gestão de contratos eficiente: o caso de uma empresa pública federal. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 2, 2020.

PEREIRA JÚNIOR, J. T.; DOTTI, M. R. Da Responsabilidade de Agentes Públicos e Privados nos Processos Administrativos de Licitação e Contratação. São Paulo: Editora NDJ, 2012.

RIGOLIN, I. B.; BOTTINO, M. T. Manual Prático das Licitações. 8.ed., 2009, São Paulo: Saraiva.

SACRAMENTO, A. A. *et al.* Terceirização de tecnologia da informação e gestão de contratos no setor público: um estudo na SEFAZ/SE. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 12, n. 2, 2021.

VIEIRA, A. L. Gestão de Contratos Administrativos. **Revista de Contratos Públicos**, v. 3, n. 5, 2014.

VIEIRA, A. P. *et al.* Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática. Editora Fórum, 4 ed., 2010.