



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 01077/2023/NLC/ETRLIC/PGF/AGU

NUP: 23257.001746/2022-48

INTERESSADO: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

ASSUNTO: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS CONTINUADOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. **GERENCIAMENTO DE FROTA. ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEL E MANUTENÇÃO PREVENTIVA/CORRETIVA . DO REGIME DE TRANSIÇÃO DE QUE TRATA O ART. 191, DA LEI N. 14.133/2021. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.**

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da minuta do Edital do Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a contratação da prestação de *"serviços continuados de Gestão de Frotas através de empresa especializada de administração, gerenciamento e controle de abastecimento e manutenção preventiva e corretiva, incluído o fornecimento de peças de reposição, acessórios, socorro mecânico, transporte por guincho, lavagem/higienização dos veículos que compõem a frota do IFCE campus de Sobral e órgãos participantes"*, no valor estimado de R\$ 4.896.400,00.

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- o Documento de Oficialização da Demanda (4138063);
- o Estudo Técnico Preliminar (5095863);
- o Pesquisa de preços (5099571 e 5105118);
- o Mapa comparativo de preços (5099573);
- o Despachos com as considerações a respeito da pesquisa de mercado (5099643 e 5105022);
- o Mapa de Riscos (5105019);
- o Resumo da IRP (5193479);
- o Autorização para abertura da licitação (5218563);
- o Designação de Pregoeiro e Equipe de Apoio (5218843);
- o Edital modelo para Pregão Eletrônico: Serviços Continuados sem mão de obra - Atualização: fevereiro/2022 (5218919);
- o Termo de Referência - Modelo para Pregão Eletrônico: Serviços Contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra, Atualização: julho/2021 (5219777);
- o Ata de Registro de Preços - Serviços Continuados Sem Dedicção Exclusiva de Mão de Obra - Atualização: dezembro/2019 (5220233);
- o Termo de Contrato - Modelo para Pregão Eletrônico: Serviços Contínuos sem dedicação de mão de obra exclusiva - Atualização: julho/2020 (5222795);
- o Aprovação do ETP e TR (5223599);
- o Justificativa para a adoção do SRP (5223719);
- o Certificação Processual (5223943 e 5223977);
- o Lista de Verificação de Contratações de Serviços em Geral Atualização: março/2022 (5224085);
- o Despachos de encaminhamento (5224094, 5226755 e 5227768).

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

DO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À ETR-Licitações

5. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018, acerca do encaminhamento de processos para a Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos – ETR-LIC:

Art. 14 São requisitos para o encaminhamento de processos administrativos contendo consultas sobre licitações e contratos da área meio à ETR-Licitações e Contratos:

I – a utilização de minutas padrão de termo de referência, edital de licitação, contrato e ata de registro de preços, conforme o caso, disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União; e

II – a utilização das listas de verificação (checklists) da instrução processual disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União.

§ 1º As inclusões, modificações e exclusões em minutas padrão deverão ser expressamente comunicadas e previamente submetidas à apreciação da ETR-Licitações e Contratos, em manifestação apartada que indique as disposições alteradas e explice suas justificativas.

§ 2º Para otimização dos trabalhos, a Coordenação da ETR-Licitações e Contratos poderá definir modelos de comunicação de inclusões, modificações, exclusões ou informações de observância obrigatória.

§ 3º No caso de crescimento excepcional da demanda de processos encaminhados à ETR- Licitações e Contratos, sem que haja ingresso de novos integrantes, o DEPCONSU poderá, ouvido o Responsável pela coordenação da equipe, entre outras medidas, permitir que os processos sejam analisados pela Equipe em prazo superior àquele estabelecido no plano de trabalho.

§ 4º A ETR-Licitações e Contratos não atuará em processos com pedido de análise em regime de urgência ou de prioridade, competindo à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal, nesses casos, a realização das respectivas atividades de consultoria jurídica, nos termos da Portaria PGF nº 261, de 05 de maio de 2017.

6. Sendo assim, nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, incluindo a informação constante do § 1º, os processos serão devolvidos para adequação, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.

7. Ainda, destaca-se a necessidade de que seja verificada, pela chefia da unidade de execução da PGF (ou a quem lhe for delegada competência), se os processos encaminhados estão, de fato, instruídos com as minutas da AGU. Essa análise é importante para evitar a devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na sua análise jurídica. Para tanto, sugere-se orientar o órgão competente para a responsabilização administrativa em caso de divergência de informação em relação ao uso das minutas.

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

8. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

9. A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

10. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, exclui-se da competência da ETR-LIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto. Tal análise deve ser feita, pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ETR-LIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

11. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

DO REGIME DE TRANSIÇÃO DE QUE TRATA O ART. 191, DA LEI N. 14.133/2021

12. A Lei Complementar n. 198, de 28 de junho de 2023, alterou o art. 193, inc. II, da Lei n. 14.133/21, de modo a prorrogar até 30 de dezembro de 2023 a possibilidade da Administração de optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com a Lei n. 8.666/93, da Lei n. 10.520/02 e da Lei n. 12.462/11.

13. Até o decurso do prazo de que trata o inc. II do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com a Lei n. 14.133/21 ou de acordo com a Lei n. 8.666/93, da Lei n. 10.520/02 e da Lei n. 12.462/11, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso (art. 191, da Lei n. 14.133/21).

14. Se a Administração optar por licitar de acordo com a Lei n. 8.666/93, a Lei n. 10.520/02 e a Lei n. 12.462/11, o respectivo contrato será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência, vedada a aplicação combinada da referida legislação com a Lei n. 14.133/21 (art. 191, parágrafo único, da Lei n. 14.133/21).

15. No mesmo sentido, tem-se os arts. 38 e 39 do Decreto n. 11.462, de 31 de março de 2023, que regulamenta os arts. 82 a 86 da Lei n. 14.133/21 e a PORTARIA SEGES/MGI Nº 1.769, de 25 de abril de 2023, que dispõe sobre o regime de transição de que trata o art. 191 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, fixando um cronograma para publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta.

16. Os contratos ou instrumentos equivalentes e as atas de registro de preços firmados em decorrência da aplicação do disposto supra serão regidos, durante toda a sua vigência, pela norma que fundamentou a sua contratação, inclusive quanto às alterações e às prorrogações contratuais.

17. Assim, cabe à Administração observar os requisitos da legislação acima, a fim de que: a) a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023, conforme cronograma constante do Anexo da PORTARIA SEGES/MGI Nº 1.769, de 25 de abril de 2023 e b) a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta.

DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS

18. Consta autorização (5218563) para abertura do procedimento licitatório (art. 8º, V, do Decreto n. 10.024/2019).

19. Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

20. De igual modo, para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto n.º 10.193, de 27 de dezembro de 2019.

21. **Deverá ser atestado nos autos, também, que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade, para o corrente exercício, em atendimento ao Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022.**

22. Por fim, foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Documentos necessários ao planejamento da contratação

23. De acordo com o Decreto n.º 10.024/2019, a IN SEGES/MP nº 05/2017 e a IN SG/ME nº 40/2020, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

24. Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos:

- o Documento de Oficialização da Demanda (4138063);
- o Estudo Técnico Preliminar (5095863);
- o Mapa de Riscos (5105019);
- o Termo de Referência - Modelo para Pregão Eletrônico: Serviços Contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra - Atualização: julho/2021 (5219777).

25. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

26. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do anexo II da IN SEGES/MP nº 05/2017, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, a indicação dos membros da equipe de planejamento e a data prevista para o início da execução contratual.

27. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 7º, §2º, da IN ME nº 40/2020. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução (inc. IV);
- **estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte**, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia

de escala (inc. V);

- **estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte**, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável (inc. VII);
- demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão (inc. IX);
- posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação (inc. XIII)

28. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos no art. 7º, da IN ME nº 40/2020, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 7º, §2º, da IN ME nº 40/2020.

29. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar, com a respectiva aprovação da autoridade administrativa.

- o Estudo Técnico Preliminar (5095863);
- o Aprovação do ETP (5223599).

30. Todavia, **não consta nos autos a estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo, preços unitários referenciais e dos documentos que lhe dão suporte.**

31. Desse modo, **recomenda-se que haja a previsão estimada, em planilha detalhada, da especificação técnica das peças, insumos e serviços, suas respectivas quantidades e custos unitários. Tal providência deverá ser sanada, antes da publicação do edital,** em atenção ao art. 6º, inciso IX, c/c art. 7º, § 2º, inciso II, e §§ 4º e 6º c/c art. 40, § 2º, II, da Lei 8.666/1993.

32. Em casos análogos, **o Tribunal de Contas da União vem apontando as seguintes falhas/impropriedades, que deverão ser evitadas pelo gestor:**

ACÓRDÃO 450/2008 - *PLENÁRIO*, Relator RAIMUNDO CARREIRO

7.4. determinar ao Serpro, Regional Recife, nos termos do art. 250, inciso II, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, que:

7.4.1. ao lançar novo edital em substituição ao certame anulado, adote as seguintes providências:

(...)

c) para a contratação dos serviços relativos à manutenção civil e atividades de oficina, faça estimativas das quantidades que podem ser utilizadas ao longo da vigência contratual, discriminando detalhadamente, se for o caso, os itens de serviços, de forma a individualizar cada serviço a ser executado, que deverá ser cotado pelos licitantes e incluído na sua proposta de preços, para efeito de julgamento das propostas;

(...)

ACÓRDÃO 1077/2019 - *PLENÁRIO* Relatora ANA ARRAES

(...)

II.2. A ausência de definição de preços referenciais dos serviços de manutenção de veículos, como preceitua o §2º, II, do art. 40 da Lei 8.666/1993, dificulta a aferição do benefício econômico oferecido pela proposta vencedora da licitação.

Tipificação: Falhas/impropriedades

Situação encontrada

55. O Edital 14/2017 adotou como critério de julgamento das propostas o menor preço, representado pela somatória dos grupos peças, serviços e taxa de gerenciamento. Os dois primeiros grupos seriam calculados aplicando-se, aos valores totais de peças e serviços estimados pelos Correios, os descontos percentuais oferecidos pela gerenciadora. Assim, quanto maiores os descontos e quanto menor a taxa de gerenciamento, menor o preço total da proposta. Contudo, o edital foi omissivo na definição de um referencial de preços de mercado para subsidiar a análise dos orçamentos que são submetidos à aprovação dos Correios antes da execução de cada serviço, em ofensa ao §2º, II, do art. 40 da Lei 8.666/1993.

56. Embora o item 2.2 do edital disciplinasse que os preços dos serviços deveriam ser aqueles praticados à vista nos estabelecimentos credenciados com o desconto ofertado na licitação, os Correios/SC não possuíam, no momento da aprovação dos orçamentos, condições de aferir se os preços informados eram, efetivamente, os praticados pelas oficinas, visto tratar-se de um mercado com considerável assimetria de informação e grande diversidade de peças e marcas.

57. O edital estabeleceu controles e outras condições para a execução do contrato visando assegurar a obtenção do benefício econômico definido na proposta vencedora da licitação, conforme estipula o §1º do art. 54 da Lei 8.666/1993 (desconto aplicado sobre o preço praticado à vista, utilização dos valores constantes nas tabelas dos fabricantes como limites máximos de preços, possibilidade de realização de mais de um orçamento na rede credenciada).

58. Contudo, esses controles não podem ser considerados plenamente efetivos, pelas razões a seguir expostas. As tabelas dos fabricantes (item 2.5.5.3 da especificação técnica – evidência 8, p. 48) apresentam valores consideravelmente acima dos menores preços praticados no mercado. São tabelas de referência para oficinas autorizadas das diversas marcas. Não se prestam para manutenção de uma frota já bastante depreciada como a dos Correios/SC. Portanto, a simples utilização dos preços constantes dessas tabelas como teto para os valores orçados não é capaz de assegurar que a contratação se dê por preços adequados.

59. Além disso, o controle dos descontos aplicados sobre o preço à vista praticados pelas oficinas credenciadas (item 2.2 da minuta de contrato – evidência 8, p. 26) também é de difícil aplicação, uma vez que

não foram realizadas cotações prévias dos preços praticados.

60. Por fim, a realização de outras cotações entre as oficinas credenciadas (itens 10.6 e 10.9 da minuta de contrato – evidência 8, p. 32) podem não trazer o resultado esperado, na medida em que elas também podem ter seus preços majorados.

61. Em razão do exposto, conclui-se que a falta de uma referência de preços para balizar a aplicação dos descontos dificulta que os orçamentos apresentados somente sejam aprovados quando contemplarem o benefício econômico oferecido pela proposta vencedora da licitação.

62. A questão já fora enfrentada nesta Corte de Contas, quando também restaram comprovadas as dificuldades para se definir previamente à licitação um referencial de preços de mercado dos serviços de manutenção automotiva que abrangesse a diversidade de modelos e marcas de veículos presentes na frota dos Correios (processo TC [Processo 013.775/2015-4](#)).

63. Por certo que a definição de todos os possíveis serviços de manutenção dessa frota no projeto básico da licitação é praticamente inviável. No referido processo, os Correios informaram que a manutenção veicular envolve cerca de 105.000 itens, o que inviabilizaria a discriminação desses itens no projeto da licitação.

64. Além disso, os sistemas referenciais existentes, como a Audatex e a Cilia, também não supririam essa necessidade, na medida em que não são completos e apresentam, normalmente, valores superiores aos praticados no mercado. Ademais, as diferenças entre os preços apresentados e os normalmente praticados não se mostram uniformes, havendo itens com valores muito superiores. A título de exemplo, pode-se mencionar que, no mesmo processo citado anteriormente, foi mostrada uma peça que estava cotada a R\$ 445,98 no Sistema Órion e foi adquirida por R\$ 64,00 (evidência 15, p. 8).

65. Outro fator que dificulta a definição de uma tabela única de referência são as variações de preço que são observadas dependendo da localidade, pois cada mercado local possui suas especificidades.

66. Assim, considerando essas dificuldades, conclui-se que há necessidade de se aperfeiçoar os controles na etapa de aprovação dos orçamentos apresentados aos Correios, para garantir que os preços apresentados estão de acordo com o mercado local e ainda que, sobre esses valores de mercado, são aplicados os descontos ofertados na licitação. Para tanto, entende-se pertinente dirigir recomendação aos Correios no sentido de que desenvolvam estudos com o objetivo de elaborar uma lista referencial básica por região, que contenha, pelo menos, os preços das peças e serviços mais frequentes e que, em conjunto, respondam por parcela considerável dos recursos empregados em manutenção veicular.

Objeto

67. Constitui-se objeto deste achado o Edital do Pregão Eletrônico 14/2017, relacionado à contratação de serviços de gerenciamento informatizados da manutenção veicular da frota da Superintendência dos Correios no Estado de Santa Catarina.

Critério

68. Nesse sentido, restou configurada a inobservância do contido no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8666/1993, uma vez que não foram definidos preços unitários de referência dos serviços de manutenção automotiva no projeto básico da licitação.

Evidências

69. A situação restou evidenciada no Edital de Pregão Eletrônico 14/2017 (evidência 8). O edital que disciplinou a contratação dos serviços de gerenciamento informatizado da manutenção veicular da frota dos Correios/SC não definiu preços unitários dos serviços de manutenção (peças ou mão de obra). No mesmo sentido, o Contrato 22/2017 também não definiu preços de referência dos reparos de modo a permitir uma avaliação objetiva dos orçamentos apresentados aos Correios/SC.

Causas

70. O problema é que a falta de uma lista completa de preços que pudesse ser utilizada como referência acabou por dificultar a análise dos preços apresentados nos orçamentos das manutenções incluídos no sistema informatizado de gerenciamento, pois não havia mecanismos para assegurar que esses preços fossem os efetivamente praticados pelas oficinas credenciadas.

Efeitos

71. A ausência de preços referenciais pode gerar prejuízos aos Correios em razão da aprovação de orçamentos que não apresentem a vantagem ofertada na licitação, visto que não há um referencial para se aplicar o desconto previsto na proposta vencedora (efeito potencial). Nesse caso, os valores são aprovados tendo como referência o preço orçado pelas próprias prestadoras de serviço, que possuem interesse direto na majoração dos valores de manutenção aprovadas.

Proposta de encaminhamento

72. Recomendar à ECT que defina previamente referenciais de preços de certas peças e serviços que inevitavelmente se repetem ao longo do contrato, como por exemplo os serviços de manutenção preventiva (troca de óleo, filtros, geometria, kit de relação, velas, baterias, correia dentada, entre outros), de forma a subsidiar a aprovação dos orçamentos e dar aos responsáveis parâmetros mais seguros, com vistas a garantir que a vantagem ofertada na licitação seja observada na execução dos serviços.

(...)

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos artigos 169, inciso V, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. recomendar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar as seguintes medidas em relação aos contratos de manutenção veicular:

9.1.1. definir previamente referenciais de preços dos conjuntos de peças e serviços mais utilizados como por exemplo os serviços de manutenção preventiva (troca de óleo, filtros, geometria, kit de relação, velas, baterias, correia dentada, entre outros), de forma a subsidiar a aprovação dos orçamentos e dar aos responsáveis parâmetros mais seguros, com vistas a garantir que a vantagem ofertada nas licitações seja observada na execução dos serviços;

9.1.2. definir um conjunto mínimo de controles que contemple a definição de prazos para liquidação das despesas e realização de pagamentos a gerenciadora e desta a oficinas credenciadas, a ser implementado nos sistemas de gerenciamento de manutenção veicular com a finalidade de dar transparência a respeito do cumprimento dos diversos eventos necessários para o completo adimplemento das obrigações por parte de todos os atores envolvidos

no processo de gerenciamento, de modo a minimizar a ocorrência de conflitos tais como os observados na execução do Contrato 22/2017, celebrado com a empresa JMK Serviços S/A, relacionados com atrasos de pagamentos da rede credenciada, em atenção ao art. 54, §1º, da Lei 8.666/1993;

9.2. dar ciência à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos acerca das seguintes falhas relacionadas ao Contrato 22/2017 no âmbito da Superintendência Estadual de Operações dos Correios de Santa Catarina, **com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:**

9.2.1. **desconsideração da composição, da idade e da previsão da distância a ser percorrida pela frota dos Correios nos cálculos da estimativa de custos dos serviços de manutenção veicular, com vistas à alocação de recursos suficientes e necessários para prestação dos serviços durante todo o período contratual**, tendo como consequência o descumprimento do art. 8º da Lei 8.666/1993;

9.2.2. **insuficiência dos controles empreendidos em contratos de manutenção veicular no sentido de garantir que as oficinas credenciadas pudessem utilizar e alimentar o sistema para apresentar os seus orçamentos e que fosse possível a contratante solicitar outros orçamentos diretamente via sistema, de modo a permitir a transparência na aprovação de orçamentos dos serviços de manutenção**, conforme dispõem as especificações técnicas anexas ao Contrato 22/2017, afrontando o art. 66 da Lei 8.666/1993.

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à Auditoria da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Audit) e à Superintendência Estadual de Operações dos Correios de Santa Catarina;

9.4. arquivar o processo.

33. **A s s i m , recomenda-se incluir, em planilhas separadas, as listas das peças/insumos/serviços que costumeiramente são mais utilizados na execução, com base no histórico de contratações anteriores, com as especificações técnicas, quantidades e respectivos custos unitários.**

34. **No caso, não é possível a deflagração de um certame nos termos propostos, ou seja, sem a clara identificação das peças/insumos/serviços que serão prestados por demanda, e a respectiva quantidade, ainda que estimada. O que a Administração quer é contratar um objeto amplo, incerto e indefinido (gerenciamento de frota), sem especificar adequadamente as peças, insumos e serviços que serão necessários, licitando com base apenas na média de gastos do(s) último(s) exercício(s).**

35. **A indicação clara e objetiva do objeto e a definição dos quantitativos, ainda que estimados, é pressuposto legal indispensável em qualquer certame licitatório.** Aliás, trata-se de questão devidamente sumulada pelo TCU, conforme Súmula nº 177:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, **constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.**

36. **Portanto, a estimativa de quantitativos tanto de combustíveis, peças, insumos e serviços deverá ser devidamente fundamentada, amparada por documentos técnicos e dados concretos, considerando o histórico dos serviços prestados ou, em sua ausência, em análise técnica que considere a necessidade de abastecimento/manutenção, a experiência anterior, o estado de conservação dos veículos, de forma que seja a estimativa mais próxima da realidade possível, pois servirá de orientação para a elaboração das propostas pelos licitantes e para a fixação do valor da contratação. Essa conduta vai ao encontro dos princípios da eficiência, da economicidade, da moralidade e da probidade administrativas, evitando contratações que sejam lesivas ao erário e contrárias ao interesse público. Não é demais ressaltar que condutas lesivas ao patrimônio público podem levar à responsabilização do gestor.**

37. **Tal detalhamento, repita-se, deve ser feito ainda que não seja possível precisar com exatidão as quantidades que serão demandadas.**

38. **Ora, um valor não pode ser previsto sem estar embasado em uma planilha que indique os custos unitários, as quantidades estimadas de forma tecnicamente justificada, após pesquisa de preços adequada.**

39. **A Administração deverá apresentar a lista estimada de fornecimentos de combustíveis/peças/insumos/serviços de manutenção que pretende utilizar ao longo da execução do contrato, o que pode ser extraído de contratações anteriores e experiência da equipe técnica, bem como do estado de conservação dos veículos.**

40. **Tal lista deve contemplar combustíveis, peças, insumos e tudo o que possa ser previsto para ser utilizado durante a execução do contrato e que guardem pertinência com os serviços discriminados.**

41. **Todos esses itens (combustíveis, peças, insumos e serviços) deverão ter suas quantidades estimadas de forma justificada e embasada em documentação pertinente, com a juntada aos autos da respectiva planilha detalhada.**

42. **Tais valores unitários são relevantes não só para o julgamento da proposta, bem como para fins de medição e respectivo pagamento e eventual alteração quantitativa durante a execução contratual, com maior razão considerando-se que o valor global da contratação a ser indicado no ETP/TR trata-se de mera estimativa de valor global a ser pago sob demanda, mediante o regime de execução de empreitada por preço unitário, como indicado no TR.**

43. **Por outro lado, a adoção do modelo de quarterização do serviço de manutenção da frota, por se encontrar no âmbito de discricionariedade do gestor, exige justificativa específica,** elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo, tudo devidamente registrado no documento de planejamento da contratação (Acórdão 120/2018-TCU-Plenário).

44. Ademais, ao julgar representação sobre possíveis irregularidades em edital de pregão para contratação de serviços de administração e gerenciamento compartilhado de frota para manutenção preventiva e corretiva de veículos, o Plenário do Tribunal de Contas da União indicou alguns ajustes no instrumento convocatório e práticas relacionadas ao objeto. No **Acórdão nº 2354/2017-Plenário**, foi **recomendado** ao Ministério do Planejamento que promova a divulgação das **seguintes boas práticas a serem utilizadas em modelos de contratos cujos objetos envolvam gerenciamento de frota de veículos**, abrangendo manutenção preventiva e corretiva, mediante contratação de empresa credenciadora de oficinas automotivas:

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA GERENCIAR FROTA DE VEÍCULOS. POSSÍVEL RESTRIÇÃO À COMPETIÇÃO. CONSTATAÇÕES DE BOAS PRÁTICAS NO EDITAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIA.

(...)

9.1. conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente;

(...)

9.3. **recomendar** à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que indique, em sítio eletrônico de sua responsabilidade que verse sobre aquisições e contratos (ou algum outro endereço eletrônico pelo qual seja responsável e que trate de tema correlato), as boas práticas listadas a seguir, em modelos de contratos cujos objetos envolvam gerenciamento de frota de veículos, abrangendo manutenção preventiva e corretiva, mediante contratação de empresa credenciadora de oficinas automotivas:

9.3.1. **adoção de controles e procedimentos para minimizar risco de aquisição de peças meramente com base em valor constante de tabelas referenciais;**

9.3.2. **estímulo à competição entre prestadores de serviços integrantes de redes credenciadas, nos certames de abrangência local, regional e nacional, a exemplo do procedimento existente no Pregão Eletrônico 1/2017, no qual o Departamento de Polícia Rodoviária Federal realiza cotações junto a três ou mais oficinas credenciadas da empresa contratada, buscando realizar o serviço de manutenção com o prestador que ofertar o menor preço abaixo do desconto oferecido pela empresa contratada; e**

9.3.3. **realização, na fase de planejamento dos certames, de pesquisas de preços levando em conta não só valores mínimos de desconto propostos pelas gerenciadoras, mas também os efetivamente oferecidos pelas credenciadas.**

45. Em cumprimento, **o Departamento de Normas e Sistemas de Logística divulgou a seguinte orientação**, disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/noticias/boas-praticas-em-contratos-de-gerenciamento-de-frota-de-veiculos>

Publicado em 06/11/2017 14h20 Atualizado em 06/11/2017 18h30

Senhores usuários,

Em atendimento ao Acórdão nº 2354/2017 – TCU – Plenário, indicamos, a seguir, boas práticas em modelos de contratos cujos objetos envolvam **gerenciamento de frota de veículos**, abrangendo manutenção preventiva e corretiva, mediante contratação de empresa credenciadora de oficinas automotivas:

a) adoção de controles e procedimentos para minimizar risco de aquisição de peças meramente com base em valor constante de tabelas referenciais;

b) estímulo à competição entre prestadores de serviços integrantes de redes credenciadas, nos certames de abrangência local, regional e nacional, a exemplo do procedimento existente no Pregão Eletrônico SRP nº 1/2017, no qual o Departamento de Polícia Rodoviária Federal realiza cotações junto a três ou mais oficinas credenciadas da empresa contratada, buscando realizar o serviço de manutenção com o prestador que ofertar o menor preço abaixo do desconto oferecido pela empresa contratada; e

c) realização, na fase de planejamento dos certames, de pesquisas de preços levando em conta não só valores mínimos de desconto propostos pelas gerenciadoras, mas também os efetivamente oferecidos pelas credenciadas.

Departamento de Normas e Sistemas de Logística

46. Posteriormente, o Tribunal voltou a tratar da questão no julgamento do **Acórdão nº 120/2018 – Plenário**:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre representações contra o pregão eletrônico 21/2015, promovido pela Superintendência Estadual de Brasília da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, cujo **objeto era a contratação de empresa para prestação de serviço de gerenciamento informatizado da manutenção de veículos automotivos**,

(...)

9.2. com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 2º da Resolução-TCU 265/2014, **determinar** à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que:

9.2.1. condicione eventual prorrogação das contratações decorrentes do modelo sob exame (conforme tabela 1 do item 5.1 do memorial à peça 100 - p. 9) à demonstração de que estão sendo mantidas as condições mais vantajosas para a Administração, à luz do art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, e/ou do art. 31, *caput*, da Lei 13.303/2016, c/c a jurisprudência desta Corte (e.g., Acórdão 213/2017-TCU-Plenário), **adotando todas as boas práticas ao alcance da entidade contratante, a exemplo das conclusões contidas no parecer 2/2013-CPLC/PGE/AGU, dos procedimentos para a realização de pesquisa e cálculo do preço de referência previstos no Manual de Licitação e Contratação, da utilização de históricos de despesa obtidos a partir de relatórios extraídos do sistema e da projeção dos custos alicerçados em Indicadores de Gestão da Frota;**

9.3. com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 6º da Resolução-TCU 265/2014, **recomendar** à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que, **no âmbito das licitações e contratações relacionadas ao mesmo modelo sob exame, avalie a conveniência e a oportunidade de:**

9.3.1. **designar para atuar na condição de fiscal do contrato empregado que tenha passado por treinamento**

em mecânica e possua, no mínimo, conhecimentos básicos sobre o assunto, com vistas a mitigar os riscos da desnecessidade de contratação de serviços e/ou reposição de peças sem defeitos;

9 . 3 . 2 . considerar variadas metodologias d e pagamento da taxa de gerenciamento à contratada, incluindo, entre outras, a remuneração por quantidade de serviços prestados, independentemente do valor, e percentual sobre o valor mensal dos serviços e peças, adotando a melhor opção entre todas as estudadas;
(...)

47. N o PARECER n° 2/2013/CPLC/DEPCONSUSUP/PGF/AGU, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN022013CPLCDEPCONSUSUPGFAGU.pdf>, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, bem como encampado pelo TCU, foram expedidas **as seguintes orientações, que devem ser observadas pela Administração:**

EMENTA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DE FROTA.

I. Aspecto distintivo na contratação do serviço de gerenciamento de frota: intermediação. Constatação que exige da Administração justificativa com base em estudos técnicos que comprovem adequação, eficiência e economicidade para utilização do modelo.

II. Medidas necessárias para resguardar juridicidade da licitação da contratação: não exigência de rede credenciada na fase de habilitação; critérios de julgamento compatíveis com objeto licitado em sua integralidade; pesquisa de mercado elaborada conforme parâmetros do Parecer N° 02/2012/GT359/DEPCONSUSUP/PGF/AGU não deixada ao exclusivo critério da contratada.

(...)

20. Esclarecido isso, deve-se fixar seguinte premissa numa eventual contratação de gerenciamento de frota: conforme já esclarecido, existem dois serviços sendo licitados (o gerenciamento e os serviços efetivamente prestados), por isso deve haver pressupostos de competitividade em ambos. Afasta-se, desde já, a possibilidade de se licitar com base apenas no menor percentual de taxa de administração, pois aqui se estaria escolhendo apenas a melhor proposta para o gerenciamento, deixando sem parâmetros os serviços a serem prestados no bojo do contrato. À mesma conclusão chegaram Jessé Torres Pereira Júnior, Marinês Restelatto Dotti³ e o próprio TCU, quando analisou modelo⁴

21. Assim, deve haver competitividade não só em torno da taxa de administração cobrada pelo gerenciamento, mas também sobre os demais serviços serem prestados de modo a se conseguir proposta mais vantajosa em sua completude, em relação a todo o objeto contratual, que, como já esclarecido, não é só o gerenciamento da frota.

22. A forma como conseguir essa competitividade em relação aos serviços varia conforme cada um. A título de exemplo, cite-se a exigência de um percentual de descontos sobre os valores de combustíveis, peças, lubrificantes etc. Utilizar-se-iam, então, alguns valores tabelados, sobre os quais incidiriam esse desconto, como uma tabela de preço combustíveis da Agência Nacional de Petróleo (ANP), uma tabela de serviços (mão-de-obra peças) do fabricante etc. Ter-se-ia, assim, uma competitividade referente à taxa de administração cobrada pelo gerenciamento e também uma competitividade sobre os serviços a serem efetivamente prestados, afastando-se, assim, uma série de questionamentos levantados pelo TCU no Acórdão 2.731/2009-P. Caberia à Administração, nos estudos da fase interna, fixar esses pressupostos, com base nos aspectos técnicos aferidos.

(...)

CONCLUSÃO

29. Por todo o exposto, conclui-se que:

(...)

b) Na contratação do gerenciamento de frota, deve a Administração adotar as seguintes recomendações, a fim de resguardar a compatibilidade do procedimento com o regime jurídico das contratações públicas:

b.1) utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato;

b.2) evitar que pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única exclusivamente da empresa contratada, observando, nessa pesquisa, os termos do Parecer N° 02/2012/GT359/DEPCONSUSUP/PGF/AGU;

(...)

48. Nos itens 4.1.1 e 4.1.3 do ETP, foi exigida *rede credenciada "em todo o território nacional"*. Assim, **aparentemente, houve a inclusão de especificação potencialmente restritiva à competição. Desse modo, deve haver justificativa da razão pela qual se torna necessária a contratação do serviço com essa característica, sob pena de inviabilizar o regular prosseguimento do certame.**

49. Nesse mesmo sentido já decidiu o TCU:

Informativo de Licitações e Contratos 112/2012

Colegiado Plenário

Acórdão 1632/2012-TCU-Plenário, TC-Processo 033.757/2011-9, rel. Min. José Múcio Monteiro, 27.6.2011

Enunciado

A condição de que empresa a ser contratada para prestação de serviço de abastecimento de combustível de frota baseada em dada unidade da federação mantenha rede de postos de serviço credenciados em todo o território nacional configura restrição ao caráter competitivo de certame licitatório

Texto

Representação efetuada por empresa, com suporte no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, apontou possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico nº 352/2011-7, promovido pela Superintendência Regional do Dnit no Estado do Rio de Janeiro, que tem por objeto a prestação de serviços de gestão de abastecimento de

combustível, com a utilização de cartão magnético. A autora da representação alegou que o edital da licitação possuía cláusulas restritivas à competitividade do certame, entre elas a que impunham à contratada a obrigação de "6.5-Manter uma rede de postos de serviço credenciados em todo território nacional, com distância entre 60 Km a 200 Km entre eles, de forma a permitir um abastecimento continuado para veículo em viagem e/ou localizado em qualquer Unidade local da SRERJ/DNIT fora do município do Rio de Janeiro". A unidade técnica considerou que a exigência de que a contratada mantivesse rede de âmbito nacional, "mesmo se tratando de frota pertencente à unidade com jurisdição limitada ao estado do Rio de Janeiro", afrontaria o disposto no inciso I, § 1º do Art. 3º da Lei 8.666/93, "com evidente prejuízo à competitividade do certame". O relator, então, após consignar que apenas duas empresas participaram do certame, deferiu medida cautelar suspendendo-o, o que mereceu endosso do Tribunal. Após examinar os esclarecimentos trazidos pelo Dnit em resposta a oitiva, reiterou o entendimento de ter sido "desarrazoado o requisito de manutenção de uma rede de postos de serviço credenciados em todo o território nacional, sobretudo porque não há, no processo, qualquer estudo que demonstre a necessidade e a economicidade dessa opção". O Tribunal, após considerar o fato de que o certame em tela veio a ser anulado e ao acolher proposta do relator, decidiu determinar ao Dnit que: "9.2.2 - abstenha-se de estabelecer cláusula contratual que contemple rede de postos de serviço credenciados em todo o território nacional para abastecer os veículos das superintendências regionais, salvo se restar demonstrada nos autos a efetiva necessidade de deslocamentos para fora dos limites da unidade da federação envolvida e a economicidade dessa solução". Acórdão nº. 1632/2012-Plenário, TC-033.757/2011-9, rel. Min. José Múcio Monteiro, 27.6.2011.

50. Portanto, a Administração deve avaliar a conveniência de exigir que a empresa gerenciadora contratada se relacione com rede de postos de combustíveis ou oficinas, cuja largueza abrange grande extensão do território nacional. As localidades habituais de deslocamento da frota é que guiarão a decisão. Se os deslocamentos são restritos a um único estado da federação, por exemplo, basta a exigência de que a empresa gerenciadora conte com uma rede credenciada localizada apenas no território do estado do órgão que promove a licitação. A ampliação da rede credenciada para uma região do país ou para todo o território nacional, sem que isso seja necessário, constitui-se em fator que pode restringir o acesso de empresas do ramo de gerenciamento na licitação e reduzir o universo competitivo sem motivo. Sendo necessária uma rede de atendimento em todo o território nacional ou extensa região, pode o edital autorizar a participação de empresas em consórcio, no designio de aumentar a competitividade, sem perda de especialização, coordenação e eficiência.

51. Sugere-se que o ETP seja reavaliado pelo setor técnico, para contemplar efetivamente as orientações deste tópico.

Gerenciamento de riscos

52. Quanto ao mapa de riscos, percebe-se que foi adotado o anexo IV da IN SEGES/MP nº 05/2017, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

Termo de referência

53. O Termo de Referência é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços, o prazo para execução do contrato e as sanções (conforme definição do art. 3º, inciso XI, do Decreto nº 10.024/2019), devendo observar, ainda, as diretrizes constantes do art. 30 e do Anexo V da IN SEGES/MP nº 5/2017.

54. Tal documento deverá ser elaborado pelo setor requisitante e aprovado pela autoridade competente, conforme mencionam o art. 14, inciso II, do Decreto nº 10.024/2019, e o art. 29, § 2º, da IN SEGES/MP nº 05/2017.

55. Ademais, o termo de referência deverá observar os modelos elaborados pela Advocacia-Geral da União e seguir, com adaptações ao caso concreto, os Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (art. 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017).

56. Pelo exposto, compete à Administração Pública:

- a) utilizar o modelo de termo de referência da AGU mais atualizado, disponível em seu sítio eletrônico;
- b) verificar se existe Caderno de Logística para o presente objeto contratual, de modo que o termo de referência possa incorporar, no que couber, as especificações padronizadas (art. 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- c) destacar, formal e visualmente, todas as alterações realizadas no modelo de termo de referência, justificando as inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta.

57. Vale observar que a não identificação de eventuais inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta, a um só tempo, ofende a exigência do artigo 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017 e compromete a eficiência da análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico.

58. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado, assinado e aprovado pela autoridade superior:

- o Termo de Referência - Modelo para Pregão Eletrônico: Serviços Contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra, Atualização: julho/2021 (5219777);
- o Aprovação do TR (5223599).

59. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as

exigências contidas nos normativos acima citados.

60. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, **constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

- Nas tabelas dos itens 1.1 e 1.1.1, não foi possível compreender a expressão valor base "***R\$100,00***" para ambos os objetos licitados. O gestor deverá observar todas as orientações já prestadas neste opinativo por ocasião do ETP, no tocante aos critérios de julgamento adequados e à necessidade de elaboração de planilha detalhada de quantitativos e respectivos custos unitários, consolidando o consumo do órgão gerenciador e participantes.
- Nos itens 5.1.1.1 e 5.1.2.1, foi exigida rede credenciada "*em todo o território nacional*". Assim, aparentemente, houve a inclusão de especificação potencialmente restritiva à competição. **Desse modo, deve haver justificativa da razão pela qual se torna necessária a contratação dos serviços com essa característica, sob pena de inviabilizar o regular prosseguimento do certame.**
- Nesse mesmo sentido já decidiu o TCU:

Informativo de Licitações e Contratos 112/2012

Colegiado Plenário

Acórdão 1632/2012-TCU-Plenário, TC-Processo 033.757/2011-9, rel. Min. José Múcio Monteiro, 27.6.2011

Enunciado

A condição de que empresa a ser contratada para prestação de serviço de abastecimento de combustível de frota baseada em dada unidade da federação mantenha rede de postos de serviço credenciados em todo o território nacional configura restrição ao caráter competitivo de certame licitatório

Texto

Representação efetuada por empresa, com suporte no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, apontou possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico nº 352/2011-7, promovido pela Superintendência Regional do Dnit no Estado do Rio de Janeiro, que tem por objeto a prestação de serviços de gestão de abastecimento de combustível, com a utilização de cartão magnético. **A autora da representação alegou que o edital da licitação possuía cláusulas restritivas à competitividade do certame, entre elas a que impunham à contratada a obrigação de "6.5-Manter uma rede de postos de serviço credenciados em todo território nacional, com distância entre 60 Km a 200 Km entre eles, de forma a permitir um abastecimento continuado para veículo em viagem e/ou localizado em qualquer Unidade local da SRERJ/DNIT fora do município do Rio de Janeiro". A unidade técnica considerou que a exigência de que a contratada mantivesse rede de âmbito nacional, "mesmo se tratando de frota pertencente à unidade com jurisdição limitada ao estado do Rio de Janeiro", afrontaria o disposto no inciso I, § 1º do Art. 3º da Lei 8.666/93, "com evidente prejuízo à competitividade do certame".** O relator, então, após consignar que apenas duas empresas participaram do certame, deferiu medida cautelar suspendendo-o, o que mereceu endosso do Tribunal. Após examinar os esclarecimentos trazidos pelo Dnit em resposta a oitiva, reiterou o entendimento de ter sido **"desarrazoado o requisito de manutenção de uma rede de postos de serviço credenciados em todo o território nacional, sobretudo porque não há, no processo, qualquer estudo que demonstre a necessidade e a economicidade dessa opção"**. O Tribunal, após considerar o fato de que o certame em tela veio a ser anulado e ao acolher proposta do relator, decidiu determinar ao Dnit que: **"9.2.2 - abstenha-se de estabelecer cláusula contratual que contemple rede de postos de serviço credenciados em todo o território nacional para abastecer os veículos das superintendências regionais, salvo se restar demonstrada nos autos a efetiva necessidade de deslocamentos para fora dos limites da unidade da federação envolvida e a economicidade dessa solução"**. Acórdão nº. 1632/2012-Plenário, TC-033.757/2011-9, rel. Min. José Múcio Monteiro, 27.6.2011.

- Portanto, **a Administração deve avaliar a conveniência de exigir que a empresa gerenciadora contratada se relacione com rede de postos de combustíveis ou oficinas, cuja largueza abrange grande extensão do território nacional.** As localidades habituais de deslocamento da frota é que guiarão a decisão. Se os deslocamentos são restritos a um único estado da federação, por exemplo, basta a exigência de que a empresa gerenciadora conte com uma rede credenciada localizada apenas no território do estado do órgão que promove a licitação. A ampliação da rede credenciada para uma região do país ou para todo o território nacional, sem que isso seja necessário, constitui-se em fator que *pode* restringir o acesso de empresas do ramo de gerenciamento na licitação e reduzir o universo competitivo sem motivo. Sendo necessária uma rede de atendimento *em todo o território nacional* ou extensa região, pode o edital autorizar a participação de empresas em consórcio, no desígnio de aumentar a competitividade, sem perda de especialização, coordenação e eficiência.
- **Incluir**, no item 8. **MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO**, disposição no sentido de evitar que pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única e exclusivamente da empresa contratada, observando, nessa pesquisa, os termos da legislação vigente.
- **Incluir**, no item 8. **MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO**, a adoção de controles e procedimentos para minimizar risco de aquisição de peças meramente com base em valor constante de tabelas referenciais.
- **Incluir**, no item 8. **MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO**, a necessidade de realização pela Fiscalização de cotações junto a três ou mais oficinas credenciadas da empresa contratada, buscando realizar o serviço de manutenção com o prestador que ofertar o menor preço abaixo do desconto oferecido pela empresa contratada.
- No item 8. **MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO**, observar as recomendações do TCU no ACÓRDÃO 1077/2019 - PLENÁRIO, Relatora ANA ARRAES (já transcrito aqui por ocasião da análise do ETP).
- No item 10.1, informar também os veículos referentes aos órgãos participantes. Vale lembrar que sem o

conhecimento preciso das particularidades e das necessidades do órgão, a licitante terá dificuldade para dimensionar perfeitamente sua proposta, o que poderá acarretar sérios problemas futuros na execução contratual.

- o No item "**18 DO PAGAMENTO**", **manter somente a redação padronizada do modelo da AGU, que está em plena sintonia com a regra do artigo 40, XIV, "a", da Lei 8.666, de 1993, cujo procedimento se encontra devidamente regulamentado pela INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, de 26 de maio de 2017:**

Subseção III

Do Procedimento para Recebimento Provisório e Definitivo dos Serviços

Art. 49. O recebimento provisório e definitivo dos serviços deve ser realizado conforme o disposto nos arts. 73 a 76 da Lei nº 8.666, de 1993, e em consonância com as regras definidas no ato convocatório.

Art. 50. Exceto nos casos previstos no art. 74 da Lei nº 8.666, de 1993, ao realizar o recebimento dos serviços, o **órgão ou entidade deve** observar o princípio da segregação das funções e **orientar-se pelas seguintes diretrizes:**

I - o recebimento provisório será realizado pelo fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial ou equipe de fiscalização, nos seguintes termos:

a) elaborar relatório circunstanciado, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato e demais documentos que julgarem necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo; e

b) quando a fiscalização for exercida por um único servidor, o relatório circunstanciado deverá conter o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato, em relação à fiscalização técnica e administrativa e demais documentos que julgar necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo;

II - o recebimento definitivo pelo gestor do contrato, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços obedecerá às seguintes diretrizes:

a) realizar a análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções;

b) emitir termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentação apresentados; e

c) **comunicar a empresa para que emita a Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR), observado o Anexo VIII-A ou instrumento substituto, se for o caso.**

(...)

ANEXO XI

DO PROCESSO DE PAGAMENTO

1. **Após recebimento definitivo dos serviços, conforme previsto nos arts. 49 e 50 desta Instrução Normativa**, o gestor do contrato deve instruir o processo de pagamento com a Nota Fiscal ou Fatura e os demais documentos comprobatórios da prestação dos serviços e encaminhar para o setor competente para pagamento.

2. A Nota Fiscal ou Fatura deverá ser obrigatoriamente acompanhada da comprovação da regularidade fiscal, constatada por meio de consulta online ao Sicaf ou, na impossibilidade de acesso ao referido Sistema, mediante consulta aos sítios eletrônicos oficiais ou à documentação mencionada no art. 29 da Lei nº 8.666, de 1993.

2.1. Constatando-se, junto ao Sicaf, a situação de irregularidade do fornecedor contratado, deverão ser tomadas as providências previstas no § 4º do art. 3º da Instrução Normativa nº 2, de 11 de outubro de 2010.

3. O setor competente para proceder o pagamento deve verificar se a Nota Fiscal ou Fatura apresentada expressa os elementos necessários e essenciais do documento, tais como:

a) o prazo de validade;

b) a data da emissão;

c) os dados do contrato e do órgão contratante;

d) o período de prestação dos serviços;

e) o valor a pagar;

f) o destaque do valor da retenção de 11% (onze por cento), dos tributos retidos na fonte pagadora de demais despesas dedutíveis da base de cálculo da retenção.

4. O pagamento da obrigação deverá ocorrer no prazo previsto no contrato, limitado: a) ao quinto dia útil subsequente ao recebimento da Nota Fiscal ou Fatura para despesas cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, observado o disposto no seu § 1º; **ou b) a trinta dias contados do recebimento da Nota Fiscal ou Fatura, para os demais casos.**

4.1. considera-se ocorrido o recebimento da Nota Fiscal ou Fatura no momento em que o órgão contratante atestar a execução do objeto do contrato.

4.2. observado o disposto na alínea "c" do inciso II do art. 50 desta Instrução Normativa, quando houver glosa parcial dos serviços, a contratante deverá comunicar a empresa para que emita a nota fiscal ou fatura com o valor exato dimensionado, evitando, assim, efeitos tributários sobre valor glosado pela Administração.

(...)

- o Nesse mesmo sentido, segue Nota Explicativa extraída do modelo da AGU, **que deve ser observada pela Administração:**

A IN SEGES/MP 05/2017 alterou profundamente a sistemática de pagamento, **deixando claro que a emissão da Nota Fiscal só se dará após o recebimento do serviço.** Ademais, houve uma pormenorização do procedimento de recebimento, definindo-se os papéis dos atores envolvidos.

Essa nova sistemática mostra-se mais adequada à dinâmica administrativa e tributária, porque a emissão da Nota no início do procedimento de pagamento gerava uma série de inconvenientes. Primeiramente porque 48 horas após sua emissão, a Nota já não poderia ser alterada, por conta da legislação tributária, e então somente cancelada, caso houvesse erros. Além disso, a emissão da nota gerava a obrigação de pagamento dos tributos relativos ao INSS, até o 20º dia do mês subsequente, conforme art. 129 da IN 971/2009, da SRFB.

Assim, a emissão da Nota somente após todas as verificações e acerto do valor devido facilita o pagamento dentro do prazo máximo de 30 dias, conforme disposto no artigo 40, XIV, "a", da Lei 8.666, de 1993, bem como de acordo com a alínea "b" do item 4 do Anexo XI da IN SEGES/MP n. 5/2017, e possibilita que a retenção tributária seja realizada no tempo adequado para o efetivo recolhimento.

Como, entretanto, o prazo para recebimento definitivo no âmbito da Lei de Licitações é de até 90 dias, a utilização desse prazo pela Administração inviabilizaria a execução contratual, pois a contratada só receberia mais de 150 dias após o adimplemento de parcelas significativas do serviço.

Por essa razão, sugerem-se os prazos de dez dias para recebimento provisório e de dez dias para recebimento definitivo para esses serviços, facultando-se ao órgão dispor de forma diferente.

Atentar para o prazo máximo de 30 dias para pagamento, conforme disposto no artigo 40, XIV, "a", da Lei 8.666, de 1993, bem como de acordo com a alínea "b" do item 4 do Anexo XI da IN SEGES/MP n. 5/2017. Esse prazo se inicia com a apresentação da Nota Fiscal/Fatura e inclui o prazo para o setor competente verificar se a Nota Fiscal ou Fatura expressa os elementos necessários e essenciais do documento, previstos no item 3 do Anexo XI da IN SEGES/MP, e demais trâmites burocráticos para pagamento. Ou seja, é o prazo desde a apresentação da Nota Fiscal até o envio da ordem bancária.

- o No item "19. REAJUSTE", manter somente a redação padronizada do modelo da AGU, que está em perfeita sintonia com a fórmula exigida no art. 5º do Decreto n.º 1.054, de 1994.
- o A redação do item 22.3.1.4 somente deverá ser incluída caso o TR exija a necessidade de comprovação da execução de quantitativos mínimos de serviços.
- o Sobre os critérios de julgamento, cabe à Administração observar as orientações já prestadas neste opinativo por ocasião da análise do ETP.
- o A respeito dos critérios de julgamento, o PARECER nº 2/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN022013CPLCDEPCONSUPGFAGU.pdf> aprovado pelo Procurador-Geral Federal, bem como encampado pelo TCU, expediu as seguintes orientações, que devem ser observadas pela Administração:

EMENTA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DE FROTA.

I. Aspecto distintivo na contratação do serviço de gerenciamento de frota: intermediação. Constatação que exige da Administração justificativa com base em estudos técnicos que comprovem adequação, eficiência e economicidade para utilização do modelo.

II. Medidas necessárias para resguardar a juridicidade da licitação da contratação: não exigência de rede credenciada na fase de habilitação; critérios de julgamento compatíveis com o objeto licitado em sua integralidade; pesquisa de mercado elaborada conforme parâmetros do Parecer Nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU não deixada ao exclusivo critério da contratada.

(...)

20. Esclarecido isso, deve-se fixar seguinte premissa numa eventual contratação de gerenciamento de frota: conforme já esclarecido, existem dois serviços sendo licitados (o gerenciamento e os serviços efetivamente prestados), por isso deve haver pressupostos de competitividade em ambos. Afasta-se, desde já, a possibilidade de se licitar com base apenas no menor percentual de taxa de administração, pois aqui se estaria escolhendo apenas a melhor proposta para o gerenciamento, deixando sem parâmetros os serviços a serem prestados no bojo do contrato. À mesma conclusão chegaram Jessé Torres Pereira Júnior, Marinês Restelatto Dotti³ e o próprio TCU, quando analisou modelo⁴

21. Assim, deve haver competitividade não só em torno da taxa de administração cobrada pelo gerenciamento, mas também sobre os demais serviços serem prestados de modo a se conseguir proposta mais vantajosa em sua completude, em relação a todo o objeto contratual, que, como já esclarecido, não é só o gerenciamento da frota.

22. A forma como conseguir essa competitividade em relação aos serviços varia conforme cada um. A título de exemplo, cite-se a exigência de um percentual de descontos sobre os valores de combustíveis, peças, lubrificantes etc. Utilizar-se-iam, então, alguns valores tabelados, sobre os quais incidiriam esse desconto, como uma tabela de preço combustíveis da Agência Nacional de Petróleo (ANP), uma tabela de serviços (mão-de-obra peças) do fabricante etc. Ter-se-ia, assim, uma competitividade referente à taxa de administração cobrada pelo gerenciamento e também uma competitividade sobre os serviços a serem efetivamente prestados, afastando-se, assim, uma série de questionamentos levantados pelo TCU no Acórdão 2.731/2009-P. Caberia à Administração, nos estudos da fase interna, fixar esses pressupostos, com base nos aspectos técnicos aferidos.

(...)

CONCLUSÃO

29. Por todo o exposto, conclui-se que:

(...)

b) Na contratação do gerenciamento de frota, deve a Administração adotar as seguintes recomendações, a fim de resguardar a compatibilidade do procedimento com o regime jurídico das contratações públicas:

b.1) utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato;

b.2) evitar que pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única exclusivamente da empresa contratada, observando, nessa pesquisa, os termos do Parecer Nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU;

(...)

- o Compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares com o termo de referência revisado à luz das orientações deste parecer, de modo que não existam contradições entre os documentos.

- o Submeter novamente o termo de referência à autoridade competente para sua aprovação, dada a necessidade de atendimento às exigências destacadas acima (art. 14, inc. II do Decreto nº 10.024, de 2019).

61. Considerando que a presente licitação tem como critério de julgamento o maior desconto, o valor estimado, o valor máximo aceitável ou o valor de referência para a aplicação do desconto devem constar obrigatoriamente do instrumento convocatório, nos termos do art. 15, §3º, do Decreto n. 10.024/2019.

62. Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

63. No caso, **a justificativa da necessidade da contratação lançada no processo merece ser aperfeiçoada, sendo certo que a Administração deverá juntar manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e documentos (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas), pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. Recomenda-se, ainda, que o esclarecimento técnico contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa de quantidades.**

64. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/1993 e art. 3º, XI, “a”, 1, do Decreto nº 10.024/2019). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

65. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017, quais sejam:

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

66. Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.

67. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 7º, §1º, da IN ME nº 40/2020).

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

68. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (arts. 7º, §2º, II, e 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993).

69. Compulsando os autos, **verifica-se que não foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada pela Administração por meio de servidor devidamente identificado nos autos. Desse modo, deverá a planilha ser preenchida pela Administração com a indicação de todos os custos unitários dos itens referentes ao serviço ou justificada sua dispensa.**

70. **Atenta-se que somente se admite a dispensa de seu preenchimento nas contratações em que, pela própria natureza do objeto, torne-se desnecessário ou inviável o detalhamento dos custos para fins de aferição de exequibilidade (subitem 2.9, b.1, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017).**

71. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

72. Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SG/ME nº 73/2020. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: identificação do agente responsável pela cotação; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável (art. 3º).
- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).
- Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do

Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço e telefone de contato; e data de emissão, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);

- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais;

- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas o “painel de preços” e as “contratações similares de outros entes públicos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até um ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório, em detrimento da pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” (desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso) e “pesquisa com os fornecedores” (desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;

- na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, formas de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso (art. 4º).

- somente em casos excepcionais, devidamente justificados e aprovado pela autoridade competente, poderá haver a pesquisa em quantidade inferior a três preços (art. 6º, § 4º);

- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§1º, 2º e 3º).

- o preço máximo a ser praticado na contratação poderá assumir valor distinto do preço estimado na pesquisa de preço, acrescido ou subtraído de determinado percentual, de forma justificada, definido de forma a aliar a atratividade do mercado e a mitigação de risco de sobrepreço, vedado qualquer critério estatístico ou matemático que incida a maior sobre os preços máximos (art. 10, caput, §§1º, 2º e 3º).

73. Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

74. Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

75. Considerando que se trata de matéria técnica, cabe à Procuradoria orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

76. No caso, **a estimativa de preços e o procedimento de pesquisa de preços devem observar critérios de julgamento adequados, conforme orientações já prestadas neste opinativo, por ocasião da análise do ETP e do TR.**

DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL, CONTRATO E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

77. Inicialmente, cumpre dizer que, no regime jurídico atual dos contratos de prestação de serviço, a utilização das minutas da AGU pela Administração passou a ser obrigatória (art. 35 da IN SEGES/MP nº 05/2017).

78. Dito isso, consta dos autos que foram utilizadas as minutas padronizadas de edital, contrato e ata de registro de preços elaboradas e disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União.

79. Vale observar que a não identificação de eventuais inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta, a um só tempo, ofende a exigência dos artigos 29 e 35 da IN SEGES/MP n. 05/2017 e compromete a eficiência da análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico.

80. Quanto ao uso propriamente dito dos modelos, não há ressalvas a fazer, pois foram adotadas as minutas :

- o Edital modelo para Pregão Eletrônico: Serviços Continuados sem mão de obra - Atualização: fevereiro/2022 (5218919);
- o Ata de Registro de Preços - Serviços Continuados Sem Dedicção Exclusiva de Mão de Obra - Atualização: dezembro/2019 (5220233);
- o Termo de Contrato - Modelo para Pregão Eletrônico: Serviços Contínuos sem dedicação de mão de obra exclusiva - Atualização: julho/2020 (5222795).

81. Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis das minutas, **constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

- o No preâmbulo e no item 1.2, a respeito dos critérios de julgamento, observar as orientações já prestadas neste opinativo por ocasião da análise do ETP e do TR.
- o No item 1.3, sugere-se a seguinte redação:

1.3 O critério de julgamento adotado será o maior desconto GLOBAL do grupo, observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto.

- o Atentar para as recomendações do TCU no ACÓRDÃO 1077/2019 - PLENÁRIO, Relatora ANA ARRAES (já transcrito aqui por ocasião da análise do ETP).

- o A redação do item 8.11.1.4 **somente** deverá ser incluída caso o TR/Edital exija a necessidade de **comprovação da execução de quantitativos mínimos de serviços**.
- o Excluir a redação dos itens 9.21 e 9.21.1, tendo em vista que a presente licitação será adjudicada por preço global de grupo de itens.
- o No item 16.2 do edital, sugere-se a seguinte redação:

16.2 O adjudicatário terá o prazo de 05 (cinco) dias úteis, contados a partir da data de sua convocação, **para assinar o Termo de Contrato**, sob pena de decair do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas neste Edital.

- o Excluir, no caso concreto, o item 16.3 e respectivos subitens do edital, tendo em vista a juntada de minuta de termo de contrato.
- o No item 25.12, anexar a "*Planilha de Custos e Formação de Preços*", **conforme orientações prestadas neste opinativo por ocasião da análise do ETP e do TR**.
- o Na tabela da Ata de Registro de Preços, **a respeito dos critérios de julgamento, observar as orientações prestadas neste opinativo por ocasião da análise do ETP e do TR**.
- o No item 5.1 da minuta de ata de registro de preços, sugere-se a seguinte redação:

5.1 A validade da Ata de Registro de Preços será de 12 (doze) meses, **a partir da data de sua assinatura pelas partes**, não podendo ser prorrogada.

- o Na tabela da Cláusula 1.3 da minuta de contrato, **a respeito dos critérios de julgamento, observar as orientações prestadas neste opinativo por ocasião da análise do ETP e do TR**.

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

82. No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, incidindo, pois, além da parte final do art. 8º, inciso IV, do Decreto n.º 10.024/2019, as previsões da Orientação Normativa AGU n.º 20, de 1/04/2009, ("*Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato*"), bem assim do art. 7º, §2º, do Decreto n.º 7.892/2013 ("*Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.*").

83. Por essa razão, não é necessária, na fase interna da licitação, a indicação da dotação orçamentária para fazer face aos custos da futura contratação.

84. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

85. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("*As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000*").

86. **Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas** (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

87. Conforme os arts. 20 e 21 do Decreto n.º 10.024/2019, deverá ser providenciada a publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União, no sítio eletrônico oficial do órgão promotor da licitação e no endereço eletrônico <https://www.gov.br/compras/pt-br>, observando-se, a partir dessa data, o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação pelos licitantes.

88. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724/2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

CONCLUSÃO

89. Em face do exposto, manifesta-se esta Equipe no sentido da **aprovação, com ressalvas**, da minuta do edital do pregão eletrônico e dos respectivos anexos, **condicionada** ao atendimento das recomendações formuladas nos **itens 21, 30 a 51, 60, 63, 69, 70, 76 e 81 deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

90. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ETR LIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 2º, incisos I e II e art. 4º, inc. I, da Portaria PGF nº 931/2018).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

GEORGE MACEDO PEREIRA

Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23257001746202248 e da chave de acesso d30d318a



Documento assinado eletronicamente por GEORGE MACEDO PEREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1267989226 e chave de acesso d30d318a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GEORGE MACEDO PEREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-08-2023 20:24. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER Nº 02 /2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº: 00407.001847/2013-61

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de licitações e contratos administrativos instituída pela Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DE FROTA.

I. Aspecto distintivo na contratação do serviço de gerenciamento de frota: intermediação. Constatação que exige da Administração justificativa com base em estudos técnicos que comprovem a adequação, eficiência e economicidade para utilização do modelo.

II. Medidas necessárias para resguardar a juridicidade da licitação e da contratação: não exigência de rede credenciada na fase de habilitação; critérios de julgamento compatíveis com objeto licitado em sua integralidade; pesquisa de mercado elaborada conforme parâmetros do Parecer Nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU e não deixada ao exclusivo critério da contratada.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Dando continuidade ao projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal por intermédio da Portaria 359, de 27 de abril de 2012, que criou Grupo de Trabalho com objetivo de uniformizar questões jurídicas afetas a licitações e contratos, foi constituída a presente Câmara Permanente de licitações e Contratos, através da portaria nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, cujo art. 2º estabelece como objetivos:

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III - submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revistos em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

4. No Parecer ora em apreço, cuidar-se-á do problema envolvendo a contratação do serviço de gerenciamento de frota. Ao final, poderão ser observadas algumas orientações que procuram assegurar o melhor atendimento ao interesse público.

5. É o relatório.

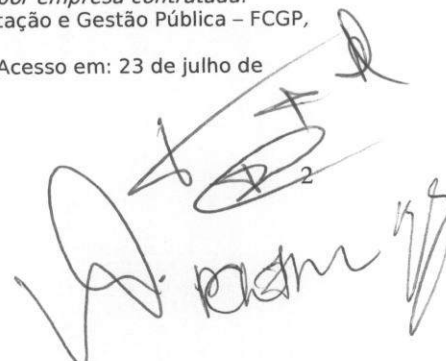
I. DA DEFINIÇÃO

6. Antes de apresentar os problemas suscitados na chamada contratação do serviço de gerenciamento de frotas, é preciso fixar o que se entende por tal serviço, de modo a bem situar a questão suscitada. Para tal mister, emprestam-se aqui algumas linhas escritas por Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti em elucidativo artigo sobre o tema:

É o que se vê ocorrer com a contratação de empresa privada para o gerenciamento do fornecimento de combustíveis e a prestação de manutenção corretiva e preventiva de veículos do serviço público. O novo modelo propõe-se a modernizar os mecanismos de gestão pública [...], por meio da transferência de ações da Administração a particulares que se desdobram em dois níveis – o da gerência da prestação e o da execução da prestação¹.

(sublinhamos)

¹ *Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da "quarteirização" na gestão pública?*. Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 102, jun. 2010. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=67572>. Acesso em: 23 de julho de 2010.



7. Retira-se da definição acima que o elemento marcante nesse tipo de contratação é a intermediação; em vez de a Administração licitar diretamente a aquisição de combustível de um posto ou a manutenção de veículos de uma oficina, utiliza-se da intermediação de uma empresa, a qual ficará incumbida de duas coisas: gerenciar a prestação dos serviços (abastecimento e manutenção) e fornecer esses serviços por meio de rede credenciada de postos e oficinas.

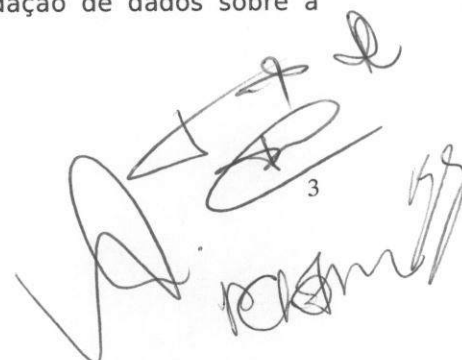
8. Em outro trecho do artigo supracitado tem-se um melhor delineamento do que é, em termos práticos, o gerenciamento de frotas:

Trata-se, nesse modelo, de a Administração Pública transferir a empresa privada especializada, vencedora de licitação, o gerenciamento de sua frota por meio de um sistema informatizado, cujo encargo principal é o de cuidar da manutenção preventiva e corretiva de veículos, incluindo o fornecimento de peças, acessórios, mão de obra e transporte por guincho. Manutenção e fornecimento esses a serem executados por meio de rede credenciada de oficinas localizadas em âmbito estadual, regional ou nacional, ou seja, a empresa especializada contratada pela Administração gerencia a prestação de serviços a serem executados por outras empresas. Há, portanto, duas ordens de relações jurídicas: a que se estabelece entre a Administração e a empresa gerenciadora e a que esta estabelecerá com as empresas executoras, em sistema de rede.

9. São, portanto, duas contratações em um só procedimento: a gestão dos serviços prestados e os próprios serviços. Aqui fica mais fácil perceber a característica singular desse tipo de contratação: a existência de intermediação. A empresa contratada nada mais é do que uma intermediária entre a Administração e o prestador dos serviços. Contrata-se, portanto, o serviço de intermediação (gestão) e os serviços realmente prestados (abastecimento, manutenção, guincho etc.).

10. Não se trata, a rigor, de uma novidade, dada a existência de outras contratações que se utilizam dessa mesma sistemática, como a intermediação das agências de viagem na aquisição de passagens aéreas, a intermediação de empresas na aquisição de jornais e revistas e a intermediação de rede de cartões no fornecimento de alimentação por meio de cartões vale-refeição. Em todos os casos, o que se quer é uma utilidade, utilizando-se do meio mais adequado para tanto. No caso do gerenciamento de frota, é preciso que os automóveis de determinado órgão público mantenham-se funcionais, prestando-se à finalidade para a qual integram o patrimônio da Administração: o transporte.

11. Para fechar o tópico, o essencial aqui é apreender que o que se chama de gerenciamento de frota, na verdade, caracteriza-se como uma intermediação entre a Administração Pública e o efetivo prestador de serviço, contratação no âmbito da qual fica o intermediário (empresa credenciadora) responsável pela consolidação de dados sobre a gestão da frota veicular.



II. DA NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA PARA UTILIZAÇÃO DO MODELO

12. Sem adentrar especificamente às questões jurídicas suscitadas para obstar a utilização do sistema de gerenciamento de frotas, constata-se, desde logo, que será imprescindível que a Administração, quando optar por utilizá-lo, justifique a opção em detrimento da utilização sistema tradicional. Explica-se.

13. A remuneração dessa intermediação é feita por meio do pagamento de uma taxa de administração. Isso significa dizer que além do custo natural do combustível, da peça ou do serviço de manutenção, será devido ainda um valor adicional a título de remuneração à empresa vencedora do certame. Em princípio, significaria uma maior onerosidade, o que desafia, portanto, uma justificativa para não licitar diretamente a aquisição de combustível ou a manutenção. Essa justificativa pode fundar-se em motivos vários, tais como o grande número da frota, os constantes deslocamentos e necessidades contínua de reparo onde quer que o veículo se encontre etc.

14. O que não se admite, contudo, é dizer de forma genérica que o novo modelo é melhor do que o anterior e furtar-se de licitar da forma, por assim dizer, tradicional. Explicam de modo elucidativo Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti, no artigo já mencionado:

Não se diga que se tornou ineficaz o modelo tradicional, ou seja, aquele em que a Administração contrata uma única oficina para manutenção de sua frota. É que, dependendo do porte da frota existente no órgão, da natureza de suas atividades, da frequência dos deslocamentos para outros municípios e estados da federação, do número de registros de consertos em outras localidades não atendidas pelo contrato existente, da considerável utilização do suprimento de fundos para atender a despesas com manutenção, deve a Administração Pública repensar o modelo tradicional, para outro que possa suprir as deficiências de manutenção que se tornaram criticamente habituais.

15. Assim, a assunção dos custos e das dificuldades inerentes à contratação dos serviços por meio do gerenciamento de frotas não deve se dar por comodismo ou conveniências outras da Administração, que não a estrita necessidade da prestação do serviço daquela forma, isto é, por meio de uma intermediação, de um gerenciamento.

16. De forma exemplificativa, distinguem-se duas situações bastante diversas: aquele órgão público cuja frota circula apenas num determinado município ou em municípios circunvizinhos e cuja atividade pode ser prestada por meios alternativos de transporte daquele outro órgão público cujas necessidades de longos e ininterruptos deslocamentos são inerentes à própria atividade desempenhada, como uma operação policial. Destaca-se aqui tratar-se de meros exemplos, sem qualquer vinculação, utilizados



apenas a título ilustrativo para evidenciar casos hipotéticos de necessidade e desnecessidade de utilização do chamado novo modelo.

17. Encerrando essa fase, pode-se dizer que a justificativa para utilização ou não do sistema de gerenciamento de frotas desafia estudos técnicos que demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo. Recentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU) deixou clara essa necessidade de justificativa preliminar², sem prejuízo das demais correções que o modelo precisa enfrentar, a serem enfrentadas no tópico seguinte. Assim, a Administração deve deixar demonstrada de forma evidente nos autos, de preferência no documento de planejamento da contratação (termo de referência ou projeto básico), essa justificativa para utilização do modelo. Nessa justificativa é importante afastar as opções originalmente vislumbradas, como a contratação de dois ou três postos em municípios distintos dentro de um mesmo Estado, por exemplo, opção que possivelmente supriria a necessidade de abastecimento no território necessário sem a necessidade da utilização do sistema de gerenciamento.

III. DAS DIFICULDADES NA LICITAÇÃO E NA FORMA DE SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

18. Conforme já salientado, há dois serviços contratados no sistema de gerenciamento de frotas: o gerenciamento e a prestação do serviço em si. Isso exige certos desafios na implementação do sistema, o que restou debatido de forma exaustiva no Acórdão 2.731/2009 do Plenário do Tribunal de Contas da União. Desse Acórdão podem ser retiradas diversas recomendações para aperfeiçoamento do sistema. Antes, porém, cumpre fazer alguns esclarecimentos.

19. O Acórdão em tela, além de não ter sido proferido em sede de consulta, dotado assim, de caráter normativo e prejulgamento de tese, não vedou a contratação do gerenciamento de frotas; apenas levantou uma série de questões e, ao final, resolveu:

9.3. determinar ao [...] que, diante da especificidade do caso concreto, efetue estudos, no prazo de um ano, com vistas a verificar a viabilidade de realizar credenciamento de oficinas para prestação dos serviços de manutenção de suas viaturas, seja diretamente ou por meio de empresa especializada, estabelecendo, no ato de convocação, regras objetivas a serem observadas em todo procedimento e por ocasião das futuras contratações, em especial no que se refere à forma de qualificação dos interessados, em consonância com os arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993, condições de pagamento e critérios a serem observados por ocasião da escolha da empresa que executará os serviços;

² Acórdão 1040/2012 – Segunda Câmara: "1.6.2. demonstre eficiência e economicidade do modelo de gestão de frota a ser eventualmente adotado, comprovando suas justificativas com estudos/pareceres prévios efetuados".

Handwritten signature and stamp. The stamp is circular with the number '5' in the center. The signature is written over the stamp and extends to the right.

20. Esclarecido isso, deve-se fixar a seguinte premissa numa eventual contratação de gerenciamento de frota: conforme já esclarecido, existem dois serviços sendo licitados (o gerenciamento e os serviços efetivamente prestados), por isso deve haver pressupostos de competitividade em ambos. Afasta-se, desde já, a possibilidade de se licitar com base apenas no menor percentual de taxa de administração, pois aqui se estaria escolhendo apenas a melhor proposta para o gerenciamento, deixando sem parâmetros os serviços a serem prestados no bojo do contrato. À mesma conclusão chegaram Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti³ e o próprio TCU, quando analisou o modelo⁴.

21. Assim, deve haver competitividade não só em torno da taxa de administração cobrada pelo gerenciamento, mas também sobre os demais serviços a serem prestados, de modo a se conseguir a proposta mais vantajosa em sua completude, em relação a todo o objeto contratual, que, como já esclarecido, não é só o gerenciamento da frota.

22. A forma como conseguir essa competitividade em relação aos serviços varia conforme cada um. A título de exemplo, cite-se a exigência de um percentual de descontos sobre os valores de combustíveis, peças, lubrificantes etc. Utilizar-se-iam, então, alguns valores tabelados, sobre os quais incidiriam esse desconto, como uma tabela de preço combustíveis da Agência Nacional de Petróleo (ANP), uma tabela de serviços (mão-de-obra e peças) do fabricante etc. Ter-se-ia, assim, uma competitividade referente à taxa de administração cobrada pelo gerenciamento e também uma competitividade sobre os serviços a serem efetivamente prestado, afastando-se, assim, uma série de questionamentos levantados pelo TCU no Acórdão 2.731/2009-P. Caberia à Administração, nos estudos da fase interna, fixar esses pressupostos, com base nos aspectos técnicos aferidos.

23. Não se desconhece que os contratos de manutenção trazem em si uma nota de emergencialidade. Não se sabe, ao certo, quando uma ou outra peça irá precisar de substituição ou quando ocorrerá um acidente. O conserto de um veículo, a reparação de um ar-condicionado dentre outros muitas vezes não dão sinais de quando serão necessárias, por isso os contratos de manutenção, muitas vezes, adotam a sistemática de exigir 03 (três) orçamentos quando da necessidade de algum reparo.

³ "Não se diga que o critério de julgamento da proposta baseado na menor taxa de administração (percentual aplicado sobre o valor dos serviços e peças cobrados pelas oficinas credenciadas) consulta o princípio da economicidade, mesmo que a proposta vencedora ofereça taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, se for deixado em aberto o real valor a ser pago pelos serviços, ainda que as peças com código da montadora e os quantitativos de mão de obra para cada espécie de serviço constem de tabelas". Ob. cit.

⁴ "23. Na realidade, a ausência de disputa em torno dos preços das peças e dos serviços deixa em aberto o valor a ser pago pela Administração durante a execução do ajuste, o que impede a verificação da vantajosidade da proposta contratada".

Handwritten signatures and initials in black ink, located in the bottom right corner of the page. There are several distinct signatures, including one that appears to be 'P.J.' and another that looks like 'R.S.'.

24. O contrato de gerenciamento de frota não está salvo dessa possibilidade: ser necessário serviço ou peça não previsto em tabela de fabricante ou outra tabela-padrão adotada na licitação. A solução seria, então, utilizar-se da sistemática de apuração dos valores de mercado para fins de aplicação do percentual acordado e respectivo pagamento. No entanto, o TCU muito criticou a perda da gestão sobre essa pesquisa de mercado, que é feita a critério da contratada-gerencidora, sem qualquer participação da Administração, que apenas aprova o orçamento.

25. Assim, quando houver a necessidade de, no curso do contrato, realizar-se um serviço ou se adquirir um produto inicialmente não vislumbrado, isto é, não previsto na tabela ou parâmetro utilizado na licitação, deve a Administração prever cláusula em edital evitando que essa pesquisa de mercado fique ao completo alvedrio da contratada, afastando assim algum direcionamento da pesquisa e o possível sobrepreço dos serviços.

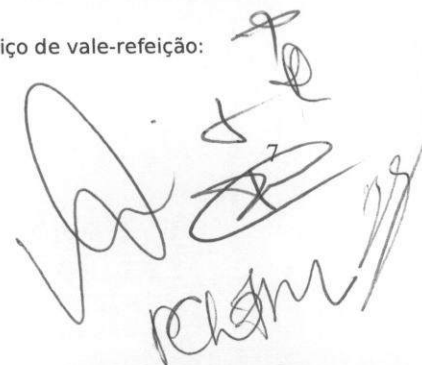
26. Vale destacar que essa pesquisa de mercado é uma pesquisa como qualquer outra, devendo utilizar-se dos parâmetros do Parecer Nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU. Cabe à Administração ainda fiscalizar se os preços estão compatíveis, não se limitando a aceitar a pesquisa da contratada. Detectado sobrepreço, ser-lhe-á lícito realizar procedimentos com vistas à glosa dos valores entendidos como pagos a maior. Tais providências dizem com a regular fiscalização do contrato, inerente a todo e qualquer contrato administrativo, atentando-se aqui para aspectos específicos da contratação em apreço.

27. Em resumo, ciente de que o modelo de contratação de gerenciamento de frotas é bastante recente e se encontra em fase de aprimoramento, tem-se que, com as cautelas necessárias à apuração da proposta mais vantajosa em sentido lato, isto é, em relação a todos os componentes do contrato, é possível sua utilização em compatibilidade com o ordenamento jurídico, considerando ainda a necessidade de correção das falhas pontuais ora abordadas e consignadas pelo TCU quando analisou a questão a fundo.

28. Por fim, fim cumpre alertar para um critério de há muito combatido pelo TCU como restritivo à competitividade, que é a exigência de que a rede credenciada seja apresentada já na fase de habilitação. Entendeu o TCU, em diversas oportunidades, que tal exigência seria descabida, por restringir indevidamente o caráter competitivo, a exemplo do Acórdão 3.513/2011 – Primeira Câmara⁵:

9.2. nos termos dos arts. 43, I, da Lei nº 8.443/92, e 250, II, do RI/TCU, determinar ao [...] que, caso persista a necessidade da contratação, se abstenha de prorrogar o Contrato [...], promovendo nova licitação, imediatamente após o seu encerramento, escoimada da irregularidade ali detectada, qual seja, a exigência de comprovar, ainda

⁵ Nesse mesmo julgado, citam-se, ainda os seguintes Acórdãos, todos referentes ao serviço de vale-refeição: 3156/2010-P, 2581/2010-P, 842/2010-P e 2651/2010-P.



na fase de habilitação/classificação de propostas, que a licitante possui rede credenciada de oficinas multimarcas/centros automotivos/concessionárias e distribuidoras de autopeças e pneus, bem como rede credenciada de postos de combustível de bandeira, por ser restritiva à competitividade, contrariando o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993;

(sublinhamos)

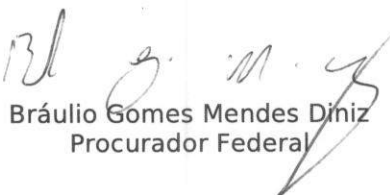
IV. CONCLUSÃO

29. Por todo o exposto, conclui-se que:

- a) A adoção do denominado serviço de gerenciamento de frota, por se tratar de intermediação na aquisição de bens e serviços, exige justificativa específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo, tudo a ser devidamente consignado no documento de planejamento da contratação (termo de referência, projeto básico etc.);
- b) Na contratação do gerenciamento de frota, deve a Administração adotar as seguintes recomendações, a fim de resguardar a compatibilidade do procedimento com o regime jurídico das contratações públicas:
 - b.1) utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato;
 - b.2) evitar que a pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única e exclusivamente da empresa contratada, observando, nessa pesquisa, os termos do Parecer Nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU;
 - b.3) não exigir a apresentação de rede credenciada na fase de habilitação, mas sim fixar no edital prazo hábil à vencedora para que apresente a relação conforme exigências do instrumento convocatório.

À consideração superior.

Brasília, 25 de abril de 2013.

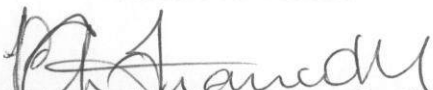

Bráulio Gomes Mendes Diniz
Procurador Federal



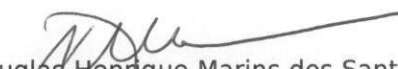
De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013).


Renata Resende Ramalho Costa Barros
Procurador Federal


Daniel de Andrade Oliveira Barral
Procurador Federal

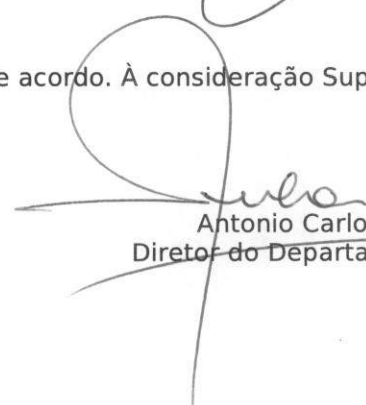

Patricia Cristina Lessa Franco Martins
Procurador Federal


Rafael Sérgio Lima de Oliveira
Procurador Federal


Douglas Henrique Marins dos Santos
Procurador Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 29 de abril de 2013.


Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO a PARECER Nº 02/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 29 de abril de 2013.


MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 23 /2013
(Licitação e contratação de gerenciamento de frota)

I. A ADOÇÃO DO DENOMINADO SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DE FROTA, POR SE TRATAR DE INTERMEDIÇÃO NA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, EXIGE JUSTIFICATIVA ESPECÍFICA, ELABORADA COM BASE EM ESTUDOS TÉCNICOS, OS QUAIS DEMONSTREM ASPECTOS COMO A ADEQUAÇÃO, A EFICIÊNCIA E A ECONOMICIDADE DE UTILIZAÇÃO DO MODELO, TUDO A SER DEVIDAMENTE CONSIGNADO NO DOCUMENTO DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO (TERMO DE REFERÊNCIA, PROJETO BÁSICO ETC.)

II. NA CONTRATAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE FROTA, DEVE A ADMINISTRAÇÃO ADOTAR AS SEGUINTE RECOMENDAÇÕES, A FIM DE RESGUARDAR A COMPATIBILIDADE DO PROCEDIMENTO COM O REGIME JURÍDICO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: (A) UTILIZAR CRITÉRIO DE JULGAMENTO NÃO SÓ EM RELAÇÃO AO SERVIÇO DE GERENCIAMENTO, MAS TAMBÉM EM RELAÇÃO AOS BENS E SERVIÇOS DECORRENTES DO CONTRATO; (B) EVITAR QUE A PESQUISA OU COTAÇÃO DE PREÇOS DE MERCADO QUE SE FAÇA NECESSÁRIA NO CURSO DO CONTRATO FIQUE A CRITÉRIO ÚNICA E EXCLUSIVAMENTE DA EMPRESA CONTRATADA, OBSERVANDO, NESSA PESQUISA, OS TERMOS DO PARECER Nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU; (C) NÃO EXIGIR A APRESENTAÇÃO DE REDE CREDENCIADA NA FASE DE HABILITAÇÃO, MAS SIM FIXAR NO EDITAL PRAZO HÁBIL À VENCEDORA PARA QUE APRESENTE A RELAÇÃO CONFORME EXIGÊNCIAS DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ
GABINETE PROCURADOR-CHEFE
RUA JORGE DUMAR, 1703 - JARDIM AMÉRICA- CEP: 60410-426 - FONE (85) 3401.2326

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00147/2023/GAB-PFIFCE/PFIFCEARÁ/PGF/AGU

NUP: 23257.001746/2022-48

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS

1. Aprovo o **PARECER n. 01077/2023/NLC/ETRLIC/PGF/AGU**, por sua própria fundamentação, nos termos do inciso I do art. 8º da Portaria AGU nº 1.399 de 05/10/2009.
2. Pelos motivos e fundamentos indicados na supramencionada manifestação, conclui-se que **a proposta examinada demanda aperfeiçoamento e correção**. Assim, cabe à Administração atender suas recomendações, especialmente as que constam dos **itens indicados na conclusão**, eliminar as impropriedades apontadas ou suprir a fundamentação de modo a demonstrar eventual desnecessidade ou inconveniência da adoção das medidas sugeridas, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros. Estes, como sabido, são próprios do juízo de mérito da Administração e, portanto, são alheios às competências desta Procuradoria Federal.
3. Ressalte-se que a análise desta Chefia cinge-se exclusivamente à manifestação jurídica exposta no Parecer, sendo de exclusiva responsabilidade do advogado subscritor a análise da documentação acostada aos autos.
4. Ao Apoio desta Procuradoria para:
 - a) Dar ciência do aludido Parecer e deste Despacho de Aprovação ao setor de origem para conhecimento e adoção das providências nele apontadas.
 - b) Após, arquivar o processo no sistema SAPIENS.

Fortaleza, 11 de setembro de 2023.

TARCISIO BESSA DE MAGALHÃES FILHO
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23257001746202248 e da chave de acesso d30d318a



Documento assinado eletronicamente por TARCISIO BESSA DE MAGALHÃES FILHO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1277123251 e chave de acesso d30d318a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TARCISIO BESSA DE MAGALHÃES FILHO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-09-2023 15:09. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
