



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

---

**PARECER n. 00653/2021/NLC/ETRLIC/PGF/AGU**

**NUP: 23302.000406/2021-26**

**INTERESSADOS: IF SERTÃO PE - REITORIA**

**ASSUNTOS: 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. SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DE FROTA. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

**I.** Deve-se fixar a seguinte premissa para contratação de gerenciamento de frota: 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.

**II.** 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.

**III.** 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/concessionária etc. Ter-se-ia, assim, uma competitividade referente à taxa de administração cobrada pelo gerenciamento e uma competitividade sobre os serviços a serem efetivamente prestados, afastando-se, assim, uma série de questionamentos levantados pelo TCU no Acórdão 2.731/2009-Plenário. Caberia à Administração, nos estudos da fase interna, fixar esses pressupostos, com base nos aspectos técnicos aferidos.

**IV.** Em licitações que tenham por objeto o gerenciamento de *frota* com tecnologia de pagamento por cartão magnético, não deve ser proibida a apresentação de proposta de preço com taxa de administração zero ou negativa, porquanto a remuneração das empresas prestadoras desse serviço não se limita ao recebimento da taxa de administração, mas decorre também da cobrança realizada aos estabelecimentos credenciados e dos rendimentos das aplicações financeiras sobre os repasses dos contratantes, desde seu recebimento até o efetivo pagamento à rede conveniada.

## **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 de *administração e gerenciamento de frota para intermediação de abastecimento de combustíveis, manutenção preventiva e corretiva de veículos, operacionalizados através de rede*

*credenciada distribuída em todo o território nacional, com disponibilização de sistema informatizado e integrado via internet para registro e acompanhamento de todas as etapas de execução dos serviços, inclusive orçamento on line para cotação de peças e serviços, no valor total estimado de R\$ 1.348,972,76.*

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

- Inclusão no Plano Anual de Contratações (fls. 53-63);
- Estudo técnico preliminar aprovado (fls. 78/88-v);
- Documentos de formalização da demanda e justificativa de quantidades (fls. 90/125-v);
- Mapa de riscos (fls. 125-128);
- Pesquisa de preços e mapa comparativo de preços (fls. 129-166);
- Termo de Referência aprovado - Modelo para Pregão Eletrônico: Serviços Contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra Atualização: outubro/2020 (fls. 167-193);
- Certificação Processual (fls. 214/215-v);
- Justificativas técnicas (fls. 216/217-v);
- Autorização para abertura da licitação e designação de pregoeiro e equipe de apoio (fl. 223);
- Justificativas para a não divulgação da IRP (fls. 226-227);
- Justificativa para a previsão de adesão à Ata de Registro Preços (fls. 229/230-v);
- Edital modelo para Pregão Eletrônico: Serviços Continuados sem mão de obra Atualização: julho/2020 (fls. 236-259);
- Ata de Registro de Preços – Serviços Continuados Sem Dedicação Exclusiva de Mão-de-Obra Atualização: dezembro/2019 (fls. 350/352-v);
- Termo de Contrato - Modelo para Pregão Eletrônico: Serviços Contínuos sem dedicação de mão de obra exclusiva Atualização: julho/2020 (fls. 353/355-v);
- Certificação Processual (fls. 362/353-v);
- Modelo de Lista de Verificação de Contratações de Serviços em Geral Atualização: dezembro/2020 (fls. 364-367).

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 explicitamente 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 DEPCONSUS 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:

"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)

9. 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.

10. Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

## DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS

11. Na fl. 223, consta autorização para abertura do procedimento licitatório (art. 8º, V, do Decreto n. 10.024/2019).
12. Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.
13. 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.
14. Deverá ser atestado nos autos, também, que a presente contratação está contemplada no Plano Anual de Contratações da entidade, em atendimento à Instrução Normativa nº 01/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. Tal providência encontra-se atendida às fls. 53-63.
15. Por fim, reputa-se que foi demonstrada (fls. 78 e 216) a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.

## DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

16. Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o serviço a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 1º da Lei nº 10.520/2002 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014, item 4.1 do TR). Destaque-se que, à luz do art. 4º, X, da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 7º do Decreto nº 10.024/2019, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

## DO PROCEDIMENTO DE REGISTRO DE PREÇOS

17. Quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços - SRP, deve-se lembrar que tal procedimento é cabível nas hipóteses indicadas no art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa (*não se confundindo entrega parcelada dos produtos com entrega de parcelas do produto, nos termos do entendimento firmado no Acórdão TCU nº 125/2016 - Plenário*);
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a **contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade**, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (*podendo a incerteza da demanda ser relacionada com a sua ocorrência ou com a quantidade de bens, conforme Acórdão TCU nº 2.197/2015-Plenário*).

18. Registre-se, por oportuno, que, no âmbito desta Advocacia-Geral da União, resta uniformizado o entendimento de que é juridicamente viável a contratação de serviços continuados por meio de Sistema de Registro de Preços, desde que haja o efetivo enquadramento da situação concreta em uma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto n.º 7.892/2013, já que, em se tratando de rol taxativo, não se admite a ampliação de seu espectro a fim de abranger hipóteses não previstas na norma.

19. Nesse sentido, pode-se invocar o Parecer n.º 10/2013/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU (NUP: 00407.004525/2012-93), aprovado pelo Procurador-Geral Federal, bem como o Parecer nº 109/2013/DECOR/CGU/AGU (NUP: 00441.00379/2013-91) e a Nota nº 108/2014/DECOR/CGU/AGU (NUP: 00454.002069/2014-43), aprovados pelo Consultor-Geral da União.

20. Em se tratando de licitação para contratar serviços continuados, vale, ainda, o alerta de que a alegação de contingenciamento orçamentário, por si só, não constitui hipótese que autoriza a adoção do SRP; igualmente, se as necessidades administrativas puderem ser satisfeitas por meio da celebração de um único contrato de serviço continuado - e não de contratos diversos, firmados a cada vez que se demandar o serviço -, então não será dado à Administração utilizar o registro de preços.

21. Oportuna a transcrição, quanto ao ponto, dos seguintes trechos do Parecer n. 10/2013 /CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

65. Nesse diapasão, numa situação relativa à contratação de um serviço contínuo, não parece razoável que a Administração opte por fazer um registro de preço, por meio do qual demandará para cada necessidade sua um contrato, ao invés de fazer um único instrumento com o regime de empreitada por preço unitário ou tarefa, para vigorar pelo prazo admitido pelo art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993. Num caso como esse, parece mais eficiente que o Poder Público faça um único contrato, com a possibilidade de vigorar por até 60 (sessenta) meses, contadas as prorrogações admitidas pelo art. 57, II, da LLCA. Se adotar o SRP, aos nossos olhos, não haverá vantagem porque a licitação do qual ele decorrerá só poderá gerar resultados por 12 (doze) meses (art. 15, § 3º, III, da LLCA), além do que cada demanda da Administração ensejará um novo contrato, o que implicará alguns atos - como a publicação (art. 61, P.ú., da LLCA) - que poderiam ser eliminados no caso de se optar pelo contrato de serviço contínuo com os regimes de empreitada por preço unitário ou tarefa.

66. Ou seja, o SRP é preferencial no contexto dentro do qual a outra opção do gestor é realizar diversas licitações/contratações para ter o bem ou serviço à disposição da Administração Pública. Se ele tem a possibilidade de fazer uma única licitação/contratação para lhe atender pelo prazo no qual necessita, não resta dúvida que o SRP não terá preferência.

22. O Tribunal de Contas da União possui o mesmo entendimento, tendo julgado irregular recente contratação realizada pelo sistema de registro de preços por órgão da Administração Federal Indireta, sem que tenha havido o enquadramento legal adequado às hipóteses normativas de incidência, conforme Acórdão n. 1274/2018-Plenário, *in verbis*:

(...)

A jurisprudência desta Corte de Contas, a qual, apesar de considerar lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, condiciona o seu emprego à configuração de uma das hipóteses delineadas na norma regulamentadora e à expressa justificativa da circunstância ensejadora, a qual não pode ser entendida como a simples possibilidade de aumento futuro da demanda pelos serviços (Acórdãos 1737/2012, 3092/2014 e 1604/2017 ambos do Plenário do TCU).

(...)

De outra banda, um dos argumentos apresentados pelo gestor [...] reforçou a questão orçamentária, justificando que o ano de 2017 foi atípico, com contingenciamento inicial causador de repasse de apenas 1/18 avos, com repercussão negativa nas contratações com o mundo empresarial.

Embora factível a alegação, a qual veio desprovida de demonstração detalhada da gestão orçamentária e financeira da unidade, essa hipótese fática não se encontra prevista o art. 3º do Decreto 7.892/2013. (grifo nosso)

23. Feitas estas considerações, verifica-se que, no caso, a Administração indicou, às fls. 171 e 217, que o SRP foi adotado, enquadrando a contratação no art. 3º, inciso III, do Decreto nº 7.892/2013, razão pela qual se considera cabível a adoção do SRP.

## **DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS**

24. Nos termos do art. 4º do Decreto nº 7.892/2013, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe,

como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

25. Assim, somente pode haver a dispensa dessa divulgação se esse procedimento for inviável. Em todo caso, deve haver a justificativa da decisão, pois o art. 4º, § 1º, assim dispõe: “A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada, de forma justificada pelo órgão gerenciador”.

26. No caso, apesar de não ter havido a referida divulgação, houve a juntada das devidas justificativas às fls. 226-227.

## **PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

### **Documentos necessários ao planejamento da contratação**

27. 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.

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

- Estudo técnico preliminar aprovado (fls. 78/88-v);
- Documentos de formalização da demanda e justificativa de quantidades (fls. 90/125-v);
- Mapa de riscos (fls. 125-128);
- Termo de Referência aprovado - Modelo para Pregão Eletrônico: Serviços Contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra Atualização: outubro/2020 (fls. 167-193);

29. 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**

30. 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.

31. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. o 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)

32. 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.

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

- o Estudo técnico preliminar aprovado (fls. 78/88-v)

34. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SG/ME nº 40/2020.

35. Todavia, a adoção do modelo de quarteirização 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).

36. 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.**



37. 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

38. 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/PGF/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 de 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;

(...)

39. No PARECER nº 2/2013/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU (disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN022013CPLCDEPCONSUSPGFAGU.pdf>), aprovado pelo Procurador-Geral Federal, bem como encampado pelo TCU, foram expedidas as seguintes orientações:

EMENTA CONTRATATAÇÃO 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 econômica 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 Nº 02/2012/GT359/DEPCONSUS/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 Dotti<sup>3</sup> e o próprio TCU, quando analisou modelo<sup>4</sup>**

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/DEPCONSUS/PGF/AGU;**

(...)

40. Portanto, **sugere-se que o ETP seja reavaliado pelo setor técnico, para contemplar efetivamente as orientações deste tópico.**

### **Gerenciamento de riscos**

41. 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 (fls. 125-128).

42. **Todavia, tal documento está parcialmente ilegível (fls. 126-v, 128-v), devendo tal questão ser sanada.**

### **Termo de referência**

43. 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.

44. 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.

45. 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).

46. 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.

47. 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.

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

- Termo de Referência aprovado - Modelo para Pregão Eletrônico: Serviços Contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra Atualização: outubro/2020 (fls. 167-193).

49. Além disso, foi juntada ao feito declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU:

- Certificação Processual (fls. 214/215-v).

50. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

51. 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 licitações para contratação de serviços de *gerenciamento* de manutenção de veículos, devem ser considerados nos cálculos da estimativa de custos, entre outros elementos intrínsecos às características do objeto, o tipo e a idade da frota, bem como a previsão de distância a ser percorrida pelos veículos, com vistas à alocação de recursos suficientes e necessários para prestação dos serviços durante todo o período contratual (art. 8º, caput, da Lei 8.666/1993 e Acórdão 1077/2019 - Plenário);
- No item 1.1, deve ser incluída disposição expressa, de modo a atender à seguinte jurisprudência do TCU:

Acórdão 321/2021-TCU-Plenário (Representação, Relator Ministro Augusto Nardes)

Indexação

Licitação. Proposta. Preço. Taxa de administração. Veículo. Abastecimento. Sistema informatizado.

Enunciado

Em licitações que tenham por objeto o gerenciamento de *frota* com tecnologia de pagamento por cartão magnético, não deve ser proibida a apresentação de proposta de preço com taxa de administração zero ou negativa, porquanto a remuneração das empresas prestadoras desse serviço não se limita ao recebimento da taxa de administração, mas decorre também da cobrança realizada aos estabelecimentos credenciados e dos rendimentos das aplicações financeiras sobre os repasses dos contratantes, desde seu recebimento até o efetivo pagamento à rede conveniada.

- Deve-se fixar a seguinte premissa para contratação de gerenciamento de frota: 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;
- 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;
- 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/concessionária 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-Plenário. Caberia à Administração, nos estudos da fase interna, fixar esses pressupostos, com base nos aspectos técnicos aferidos;
- Na hipótese de adoção do 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.

- Nos itens 1.1, 7.1.12, 7.2, 7.4.1, 7.6.1 e 7.6.2 do TR (rede credenciada), observar a recomendação contida nos itens 59 a 61 do presente parecer;
- Incluir 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 a adoção de controles e procedimentos para minimizar risco de aquisição de peças meramente com base em valor constante de tabelas referenciais;
- Recomenda-se a inserção dos seguintes itens:
  - 14.16.3 A Fiscalização do contrato, antes de cada pagamento, deve atestar se realmente foram adotados os preços à vista registrados nas tabelas de referência, se foi aplicado o percentual de desconto que se sagrou vencedor da licitação;
  - 14.16.4 A Fiscalização deve verificar e comparar o tempo gasto para a execução do serviço e o quantitativo de horas (mão de obra) estabelecido em tabela pela montadora (tabela de tempo padrão de reparos).
- O edital/TR pode estabelecer, como critério de julgamento, percentual mínimo de desconto em itens licitados, o que significa, por via indireta, a fixação de preço máximo, que é permitida pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 (Acórdão TCU n. 1633/2020, Plenário, Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro - Boletim de Jurisprudência n 316).

“O edital que tenha por objeto a contratação de empresa especializada em “gestão de frota de veículos e embarcações com o fornecimento de combustíveis, óleos lubrificantes, aditivos e filtros, pode estabelecer, como critério de julgamento, percentual mínimo de desconto em itens licitados, o que significa, por via indireta, a fixação de preço máximo, que é permitida pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 Merece destaque a exigência, no edital, de proposta com percentual de desconto mínimo em itens licitados: “1.4. O Desconto Mínimo aceitável para os Itens 1 e 3 será de 3,77% (três vírgula setenta e sete por cento)”, percentual decorrente da pesquisa de mercado realizada nos autos. “A proposta atualmente vencedora do certame apresentou o melhor lance de 4% de desconto nos dois itens (1 e 3) licitados com base no critério do maior desconto”, procedimento considerado cabível pelo TCU, tendo o Plenário decidido considerar improcedente a representação formulada pela empresa interessada.” (Acórdão n. 1633/2020 Plenário, Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro - Informativo de jurisprudência nº 394).
- Cabe ao gestor definir justificadamente a solução a ser escolhida, adotando aquela mais vantajosa ao erário (art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93), por exemplo, definindo se a licitação adotará como critério de julgamento e de pagamento o menor preço unitário fixo sujeito a reajuste anual **ou** o menor preço global estimado obtido por meio do maior percentual de desconto sobre o preço médio da tabela da ANP, **hipótese que não demanda reajuste anual para os itens de combustíveis**, na medida em que o preço unitário a ser pago será apurado mensalmente, conforme a ser definido no TR/ETP;
- Assim, recomenda-se ao gestor avaliar a vantajosidade da solução escolhida e a adequação do item 17.1.1 do TR, referente ao reajuste anual **em relação aos combustíveis**, objeto de monitoramento de preços por meio da tabela da ANP, **de modo a não incidir o reajuste anual sobre tais itens**, uma vez que os preços destes itens e a respectiva variação de preços durante toda a vigência contratual devem observar o percentual de desconto objeto da proposta apresentada na licitação sobre o preço médio apurado na tabela de preços da ANP, que corresponde ao levando da média de mercado, o que por si só já teria aptidão de garantir o equilíbrio econômico-financeiro da proposta contratada ao longo do tempo. Entender o contrário, poderia, em tese, significar que após decorridos 12 meses, a Administração poderia pagar valor superior ao preço médio levantado na tabela da ANP, situação que se agravaria a cada novo reajuste anual, o que não encontra amparo legal, não havendo justificativa para a Administração Pública pagar valor superior à média de mercado apurada por meio da tabela da ANP. Se o particular, que consome uma quantidade inferior de combustível quando comparado ao ente público, busca uma contratação mais vantajosa, o gestor público deve agir do mesmo modo, resguardando o erário, em prol do princípio da economicidade,

buscando selecionar a proposta mais vantajosa e manter sua vantajosidade durante todo o período de execução contratual e eventuais prorrogações (art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93);

- Compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares e do edital, com o termo de referência revisado à luz das orientações deste parecer, de modo que não existam contradições entre os documentos;
- Submeter novamente o termo de referência à autoridade competente para sua aprovação, dada a necessidade de atendimento às exigências destacadas neste parecer.

52. 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**

53. A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método amparado por documentos juntados aos autos (fls. 90/125-v).

54. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

55. 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.

56. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da a 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.

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

58. 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).

59. **Diante dessa exigência legal, percebe-se que, aparentemente, houve a inclusão de especificação potencialmente restritiva à competição, uma vez que foi exigida "rede credenciada em todo o território nacional". 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.**

60. 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.

61. Portanto, **é necessário que avalie a conveniência de exigir-se que a empresa gerenciadora contratada se relacione com rede de oficinas e postos de combustíveis, 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 de oficinas credenciadas localizadas apenas no território do estado do órgão que promove a licitação. A ampliação da rede credenciada para uma região 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.

### **Da viabilidade jurídica da terceirização**

62. O § 1º do art. 3º do Decreto nº 9.507/2018, aplicável a toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e sociedades de economia mista, explicita que somente poderão ser objeto de execução indireta *“Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos*

*administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.”.*

63. Por sua vez, o mesmo art. 3º estabelece a vedação de execução indireta na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dos seguintes serviços:

1. que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
2. que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
3. que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
4. que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

64. Diante disso, como condição preliminar à realização da licitação, cabe à Administração atestar nos autos, à luz dos dispositivos acima citados, a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas. Também é necessário que a Administração registre no processo que as atividades listadas no Termo de Referência estão contempladas na Portaria n.º 443, de 27 de dezembro de 2018, editada pelo então Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual elenca as atividades que devem ser preferencialmente terceirizadas.

65. Adverte-se, ainda, nos termos do parágrafo único da Portaria acima mencionada, que outras atividades que não estejam listadas no normativo indicado poderão ser passíveis de execução indireta, desde que atendidas as vedações constantes no Decreto n.º 9.507/2018.

66. Em sendo assim, compete à Administração demonstrar que a contratação pretendida se encontra em consonância com as regras acima expostas.

67. Percebe-se, nesse sentido, que a Administração declarou, no item 4.2 do TR, que as atividades podem ser terceirizadas.

### **Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens**

68. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU n.º 247:

**É obrigatória a admissão da adjudicação por item** e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

69. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU n.º 1972/2018-Plenário (Rel. Min, Augusto Sherman, 22/08/2018):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...]



32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

70. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por grupos, com as justificativas de ordem técnica e econômica presentes no item 9 do ETP e no item 2.2 do TR. Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

### **Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações**

71. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 3º, da Lei n. 8.666/1993 e art. 7º, II, da IN SG/ME nº 40/2020), deverão ser tomados três cuidados gerais à luz dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.746/2012:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência dos mesmos nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.

72. Não foi por outra razão que os arts. 1º e 2º da IN SLTI/MP nº 01/2010 dispuseram que as especificações para serviços devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

73. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomendam-se consultas ao art. 6º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 01/2010 e ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Consultoria-Geral da União no sítio <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos/licitacoes-sustentaveis>.

74. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

75. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 14 do ETP e no item 5.1.2 do TR, critérios e práticas de sustentabilidade.

### **Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas**

76. 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).

77. 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.

78. 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).

79. 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.

80. 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 refram-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).

81. 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.

82. **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.**

83. 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.

84. No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços (fls. 129-166). **Todavia, constata-se a necessidade de manifestação técnica conclusiva, que analise criticamente os preços coletados, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, caput, §§ 2º e 3º, da IN nº 73/2020).**

85. **Sugere-se a realização, na fase de planejamento do certame, de pesquisas de preços levando em conta não só valores mínimos de desconto propostos pelas gerenciadoras, mas também os efetivamente oferecidos pelas credenciadas.**

#### **Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio**

86. Houve a juntada (fl. 223) de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 3º, inciso IV, da Lei nº 10.520/02 e arts. 13, inciso I, 14, inciso V e 16, incisos I e II, do Decreto n.º 10.024/2019), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

#### **Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**

87. O Decreto nº 8.538, de 2015, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

88. O art. 6º do referido decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

89. Adicionalmente, vale lembrar que, de acordo com a Orientação Normativa AGU n. 47/2014, é obrigatória a participação exclusiva de ME e EPP na licitação quando os itens ou lotes/grupos tiverem valor igual ou inferior a R\$ 80.000,00.

90. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

91. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às

cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007.

92. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538/2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

93. Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa de cada grupo ultrapassa R\$ 80.000,00. Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

### **Do Regime de Execução**

94. O regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual.

95. Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.

96. Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

97. Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 47 da Lei nº 8.666/93), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

98. Já na empreitada por preço unitário, em que o preço é fixado por unidade determinada, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC

007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

99. Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

100. A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

101. Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.

102. Ocorre que a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa não tem como ser feita por este órgão jurídico, motivo pelo qual tal incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui.

103. No caso concreto, não houve maiores justificativas a respeito da escolha pela empreitada por preço global. Assim sendo, **recomenda-se que sejam trazidas ao processo maiores justificativas para o regime de execução escolhido para a presente contratação.**

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

104. 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).

105. 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:

- Certificação Processual (fls. 362/353-v).

106. 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.

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

- Edital modelo para Pregão Eletrônico: Serviços Continuados sem mão de obra Atualização: julho/2020 (fls. 236-259);
- Ata de Registro de Preços – Serviços Continuados Sem Dedicção Exclusiva de Mão-de-Obra Atualização: dezembro/2019 (fls. 350/352-v);
- Termo de Contrato - Modelo para Pregão Eletrônico: Serviços Contínuos sem dedicação de mão de obra exclusiva Atualização: julho/2020 (fls. 353/355-v);

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

- Na capa do edital e no item 1.1, observar, quanto à extensão geográfica da rede credenciada, o disposto nos itens 59 a 61 do presente parecer;
- No preâmbulo do edital, excluir a expressão "*da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007*", tendo em vista a vedação à participação de cooperativas no edital;

- Incluir a seguinte disposição no edital:

**Não deve ser proibida a apresentação de proposta de preço com taxa de administração zero ou negativa**, porquanto a remuneração das empresas prestadoras desse serviço não se limita ao recebimento da taxa de administração, mas decorre também da cobrança realizada aos estabelecimentos credenciados e dos rendimentos das aplicações financeiras sobre os repasses dos contratantes, desde seu recebimento até o efetivo pagamento à rede conveniada (Acórdão 321/2021-TCU-Plenário).

- O critério de julgamento no preâmbulo deverá ser compatível com a descrição no item 1.3 do edital;
- Excluir a vedação contida no item 4.2.8 do edital, em cumprimento à orientação do Ministério da Economia, disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/noticias/orientacao-sobre-contratacao-de-instituicao-sem-fins-lucrativos-acordao-no-2-426-2020-tcu-plenario>

Orientação sobre contratação de instituição sem fins lucrativos - Acórdão nº 2.426/2020-TCU-Plenário

Publicado em 08/01/2021 10h43

A Secretaria de Gestão **orienta** os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da realização de processos licitatórios destinados à contratação de empresário, de sociedade empresária ou de consórcio de empresa, **que incluam em seus editais a possibilidade de participação de instituições sem fins lucrativos nos processos licitatórios para a contratação de serviços sob regime de execução indireta, excetuadas aquelas qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)**, até que se proceda a alteração da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2019.

- Com a supressão da vedação do item 4.2.8, deve também ser feita a supressão do subitem 4.2.8.1, que a excepciona, já que perde o seu propósito;
- Incluir a seguinte regra no edital, conforme consta no modelo da AGU:

20.1.1 É admitida a cessão de crédito decorrente da contratação de que trata este Instrumento Convocatório, nos termos do previsto na minuta contratual anexa a este Edital.

- A previsão do subitem visa atender ao comando do art. 15 da IN SEGES/ME nº 53, de 2020;
- No item 1.1 da ata de registro de preços, observar, quanto à extensão geográfica da rede credenciada, os itens 59 a 61 do presente parecer;
- No item 5.1 da ata de registro de preços, deverá constar a seguinte redação:

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

- Na ementa da minuta de contrato, excluir a expressão "*A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO (A)*";
- Na cláusula 1.1 da minuta de contrato, observar, quanto à extensão geográfica da rede credenciada, os itens 59 a 61 do presente parecer;
- Na cláusula 2.1, constar a redação do modelo da AGU: "*O prazo de vigência deste Termo de Contrato é aquele fixado no Edital, com início na data de ...../...../..... e encerramento em ...../...../....., podendo ser prorrogado por interesse das partes até o limite de 60 (sessenta) meses, desde que haja autorização formal da autoridade competente e observados os seguintes requisitos: (...)*"

109. No tocante à formalização da relação jurídica a ser firmada entre a Administração e o particular, tem-se que o art. 62 da Lei nº 8.666/1993 autoriza a dispensa do termo de contrato e faculta a sua substituição por instrumentos outros, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de

execução de serviço, quando se tratar de ajustes cujo valor seja de até R\$ 176.000,00 (cento e sessenta e seus mil reais) ou, independentemente do valor, caso se trate de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

110. Vale frisar, no entanto, que o mesmo dispositivo, em seu § 2º, determina que o instrumento substitutivo, quando adotado, deverá conter as cláusulas elencadas no art. 55 da Lei n.º 8.666/1993, naquilo que couber, de forma que consigne as condições essenciais que regerão a execução do ajuste, como, por exemplo, a descrição precisa do objeto, as obrigações e responsabilidades das partes, a vinculação ao edital e à proposta ofertada, os prazos de execução, forma e prazo de pagamento, sanções, etc.

111. Sobre o assunto, inclusive, tem-se a orientação proferida pelo TCU no Acórdão n.º 1179/2006 - Primeira Câmara (item 9.5.10), no sentido de que *“ao utilizar nota de empenho de despesa como instrumento hábil de contratação, nos moldes permitidos pelo art. 62 da Lei n.º 8.666/93, indique explicitamente, no anexo denominado de ‘cláusulas necessárias’, o número da nota de empenho associado à contratação”*.

112. Em hipóteses tais, deverão ser observadas, também, as disposições inseridas no Termo de Referência e Edital, a fim de que haja compatibilidade entre os documentos que disciplinam a contratação.

### **DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

113. Verifica-se, ainda, que a Administração optou por admitir a adesão de entidades não participantes, conforme informações e justificativas apresentadas às fls. fls. 229/230-v.

### **DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

114. 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.”*).

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

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

117. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar n.º 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 n.º 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 n.º 101, de 2000”*).

118. 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**

119. 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.

120. 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

121. Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, o parecer **APROVA COM RESSALVAS** a minuta de edital e anexos (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93), **desde que** cumpridas as observações lançadas ao longo deste opinativo, **em especial** o disposto **nos itens 40, 42, 51, 59, 82, 84, 85, 103 e 108**.

122. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

123. 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, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

Adalberto do Rêgo Maciel Neto  
Procurador Federal

Cynthia Regina de Lima Passos  
Procuradora Federal

Danilo Eduardo Vieira de Oliveira  
Procurador Federal

**George Macedo Pereira**  
Procurador Federal

Gerson Leite Ribeiro Filho  
Procurador Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho  
Procurador Federal

Juliana Fernandes Chacpe  
Procuradora Federal

Karina Bacciotti Carvalho Bittencourt  
Procuradora Federal

Maristela Silva Menezes Plessim  
Procuradora Federal

Marina Define Ottavi  
Procuradora Federal

Patrícia Ruy Vieira  
Procuradora Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23302000406202126 e da chave de acesso 41162652

---

Documento assinado eletronicamente por GEORGE MACEDO PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 697697038 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GEORGE MACEDO PEREIRA. Data e Hora: 15-08-2021 11:38. Número de Série: 17378055. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---