



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

PARECER n. 00407/2023/NLC/ETRLIC/PGE/AGU

NUP: 23223.000460/2023-13

INTERESSADO: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS - IFSUDESTE MG

ASSUNTO: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS CONTINUADOS, SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: **LEI Nº 14.133, DE 2021**, PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678/2021, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65/2021, DECRETO Nº 10.947/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58/2022, PORTARIA ME Nº 7.828/2022, DECRETO Nº 11.246, DE 2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81/2022. PORTARIA SEGES/ME Nº 938/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 98, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2022 E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, *NO QUE COUBER*. **REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.**

Prestação de serviços de intermediação, administração e gerenciamento informatizados, utilizando a tecnologia de cartão eletrônico ou microprocessado, para o fornecimento de combustíveis em rede de postos credenciados.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da minuta do Edital do Pregão Eletrônico, que tem por objeto a "*contratação de empresa especializada na prestação de serviços de intermediação, administração e gerenciamento informatizados, utilizando a tecnologia de cartão eletrônico ou micro-processado, para o fornecimento de combustíveis em rede de postos credenciados à Reitoria e aos campi do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais*", no valor total estimado de R\$ 6.389.880,00.
2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:
 - Documento de formalização da demanda (fls. 04-09, 13-14, 16-17, 19, 21-28, 31-33);
 - Estudo Técnico Preliminar - ETP (fls. 38-50);
 - Pesquisa de preços (fls. 56-140);
 - Histórico de consumo e estimativa de combustível (fls. 150-157);
 - Mapa comparativo de preços (fls. 159-258);
 - Despacho com considerações a respeito da pesquisa de mercado (fls. 259-261);
 - Mapa de gerenciamento de riscos (fls. 266-271);

- o Termo de Referência - TR - Serviços sem dedicação exclusiva de mão-de-obra - Atualização: 12/2022 (fls. 272-289);
 - o Indicação da disponibilidade orçamentária (fls. 309-310);
 - o Designação de pregoeiro e equipe de apoio (fls. 315-316);
 - o Edital modelo para Pregão Eletrônico - Lei nº 14.133, de 2021 - Atualização: fevereiro/2023 (fls. 317-344);
 - o Termo de contrato modelo para Pregão Eletrônico - Serviços - Lei n.º 14.133, de 2021 - Atualização: dezembro/2022 (fls. 345-362);
 - o Demanda estimada por unidade (fl. 363);
 - o Lista de Verificação (fls. 364-370);
 - o Certificação Processual (fls. 371-373);
 - o Despachos de encaminhamento para análise jurídica (fls. 374-375, 376-377 e 378).
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 explicita 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:

"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, nos moldes a seguir:

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

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

11. Para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019. A Portaria ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019. Tal providência deverá ser juntada aos autos até antes da efetiva contratação (art. 3º, da Portaria ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022).

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

13. Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81/2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021). Tal providência encontra-se justificada no ETP.

14. Por fim, observa-se que foi demonstrada (item 6 do ETP) a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015.

DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

15. 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. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014, item 1.2 do TR). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Documentos necessários ao planejamento da contratação

16. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58/2022, a IN SEGES/ME Nº 81/2022 e a IN SEGES/MP nº 05/2017, aplicável, no que couber, por força da IN SEGES/ME Nº 98/2022, 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.

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

- o Documento de formalização da demanda (fls. 04-09, 13-14, 16-17, 19, 21-28, 31-33);
- o Estudo Técnico Preliminar - ETP (fls. 38-50);
- o Mapa de gerenciamento de riscos (fls. 266-271);
- o Termo de Referência - TR - Serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra - Atualização: 12/2022 (fls. 272-289).

18. 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

19. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

20. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022. 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);
- 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 (inc. VII);
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

21. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58/2022.

22. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar:

- o Estudo Técnico Preliminar - ETP (fls. 38-50).

23. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58/2022.

24. 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:**

- o Sugere-se que Administração **avali**e a vantajosidade de adoção da sistemática prevista no [ACÓRDÃO 1498/2020 - PLENÁRIO](#), Relator RAIMUNDO CARREIRO:

(...)

7. Na sequência, cabe registrar que **parte das questões levantadas remete a questões semelhantes tratadas no âmbito do TC Processo 041.005/2019-8, que culminou no Acórdão de Relação 45/2020-TCU-Plenário (relator: Ministra Ana Arraes). Na oportunidade, questionou-se tanto a referência utilizada para composição do preço do combustível, quanto o valor das multas aplicadas, julgando-se pela improcedência destas e de outras questões.**

(...)

b. Quanto ao constante dos subitens 9.5 e 9.6 do Termo de Referência - Serv Contin sem Mão de Obra nº 2/2020/CGLOG/DSEG/SCP, a aplicação do "Preço Médio" ao consumidor praticado por município, divulgado no Resumo Mensal da Agência Nacional do Petróleo - ANP e o percentual de desconto, o qual incidirá sobre "Preço Médio ANP por Litro" ao consumidor praticado por município **se mostra o referencial mais adequado para o interesse da Administração Pública seguindo os princípios da legalidade e da economicidade.**

c. Outrossim, o referencial em tela é o praticado em contratações similares, conforme consta nas pesquisas que compõem o mapa comparativo de material (Doc SEI 1729157). Nesse contexto, cabe ressaltar que o mesmo referencial é praticado no âmbito do Contrato nº 001/2017 cujo objeto é a prestação de serviços de gerenciamento de frota, controle e fornecimento de combustível em rede de postos credenciados nas regiões metropolitanas de São Paulo - SP, Rio de Janeiro-RJ e Belo Horizonte-MG, através de sistema informatizado com uso de cartão microprocessador com chip, processo SEI/PR 00185.001831/2016-53, firmado junto a empresa LINK CARD ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS EIRELI - CNPJ 12.039.966/0001-11

- o **A contratação de combustível com o critério maior desconto sobre a média da ANP** também se encontra preconizada no [ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 45/2020 - PLENÁRIO](#), Relatora ANA ARRAES:

(ii) em relação a um possível desequilíbrio contratual em razão da adoção do valor para pagamento do combustível corresponder ao valor médio da tabela da Agência Nacional do Petróleo (ANP), a posição da Administração, ao examinar o recurso administrativo da representante, não merece reparos, conforme transcrição abaixo:

“O primeiro pedido da impugnante é que seja utilizado como **parâmetro de pagamento** os valores cobrados diretamente na bomba de combustível (excluir média da ANP). Esta Administração optou por estabelecer **como padrão de valores de combustíveis a média da ANP para tornar a licitação mais justa e competitiva**. Com essa sistemática, são obtidos dois benefícios. **O primeiro é que evita-se que sejam firmados contratos com valores abusivos, acima do valor de mercado. O segundo, e principal, é a manutenção do equilíbrio financeiro do contrato. O processo administrativo de reequilíbrio econômico-financeiro contratual é lento e não consegue acompanhar a oscilação do preço do combustível, que acontece diariamente.** Caso a contratação fosse por preço fixo, em poucas semanas o valor contratado já estaria abaixo do valor de mercado, causando prejuízos à contratada. **Com a possibilidade de contratação de combustível com o critério maior desconto sobre a média da ANP, o contrato torna-se mais benéfico para a contratada a longo prazo, tendo em vista que em cada abastecimento será cobrado o valor real de mercado, com base no valor médio da ANP.** Quanto ao argumento de que a contratada não terá controle sobre os valores praticados pela rede credenciada, este não tem fundamento. Caberá à contratada, ao credenciar os postos de combustíveis, deixá-los cientes dos **requisitos do contrato e da sistemática de faturamento**”;

(iii) ainda sobre a temática anterior, a Selog oportunamente acrescentou que **“o pagamento do combustível pelo valor da bomba, como sugere a ora representante, pode ensejar a ocorrência de fraudes na execução do contrato, mormente pela dificuldade em fiscalizar os preços exatos**

no momento do abastecimento, ao passo que a média da ANP constitui um parâmetro confiável”;

(iv) a licitante vencedora ofertou desconto de 3,85% sobre o preço médio da ANP;

- o A necessidade de observância dos princípios da **economicidade** e da **vantajosidade**, nesse tipo de contratação, vem sendo bastante realçada pelo TCU:

ACÓRDÃO 1472/2019 - PLENÁRIO

Representação acerca irregularidades cometidas em edital de pregão eletrônico que teve por objeto a contratação de serviços especializados em gerenciamento de abastecimento e operação de sistema de gestão de abastecimento, via web, com utilização de cartão magnético compreendendo o fornecimento de combustíveis. Análise de oitiva

(...)

34. Embora a análise acima refira-se a serviço de gerenciamento de manutenção veicular, com fornecimento de peças, o raciocínio pode ser aplicado também ao gerenciamento de fornecimento de combustíveis, ora examinado. De fato, tanto naquela espécie como nessa, o lucro da contratada é sempre o seu objetivo final. Assim, tal como proposto para o gerenciamento relativo à manutenção de veículos, no gerenciamento de fornecimento de combustíveis, a Administração não deveria, a nosso sentir, buscar exclusivamente a menor taxa de administração. Nas duas espécies de contrato, **o objeto fornecido pela rede credenciada pode apresentar variação de preço (v. tabela da ANP com preços mínimo e máximo por estado - peça 36) , pelo que a Administração não disporá de meios para garantir que a vantajosidade e a economicidade da contratação. Portanto, entendemos que, quanto ao aspecto econômico,** a tese sustentada pela BBTS não deve prevalecer.

35. Quanto à possibilidade de se avaliar, além da taxa de administração, o valor do combustível, vale citar que, ao examinar um caso concreto, esta Corte de Contas, por meio do **Acórdão 90/2013-TCU-Plenário**, reconheceu a validade da solução engendrada pela Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo (Samf-SP) no âmbito do Pregão Eletrônico 49/2012, licitação do tipo menor preço global por grupos de itens, objetivando a contratação de serviço de gerenciamento e controle de aquisição de combustíveis em rede de postos credenciados por meio de sistema integrado, mediante uso de cartão magnético ou micro processado, a fim de atender à frota de veículos oficiais daquele órgão. Para esse certame, a unidade administrativa previu, no edital, 22 lotes, correspondentes a 22 municípios do Estado de São Paulo, tendo cada lote um ou mais itens de combustível (gasolina, etanol e óleo diesel) (peça 37, p. 45-50) . **A fim de obter a melhor proposta para a Administração,** o órgão licitante estabeleceu no instrumento convocatório do mencionado pregão que **o vencedor seria aquele que apresentasse a proposta de menor valor, que seria obtido mediante a aplicação de desconto percentual e da taxa de administração (limitada a 0,5%) sobre o produto da quantidade prevista de combustível em cada item e o corresponde preço de referência (peça 37, p. 7) . Em outras palavras, com base nas tabelas elaboradas pela Agência Nacional do Petróleo - ANP, a Administração fixou o limite máximo a ser pago, em cada município, pelo combustível. A disputa, então, ocorreu em relação ao percentual da taxa de administração e, também, de um desconto a ser concedido pelas licitantes sobre o preço do combustível tabelado.**

- o A preocupação com o risco de sobrepreço (art. 6º, inciso LVI, da Lei nº 14.133, de 2021) foi externada também no **ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 150/2019 - PLENÁRIO**, Relator RAIMUNDO CARREIRO, **que poderá ser adotada pelo gestor no caso concreto:**

*c) recomendar ao Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região – TRT/MG que, em futuras licitações envolvendo a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração e gerenciamento informatizado do fornecimento de combustíveis em rede de postos credenciados, **deve haver previsão no edital no sentido de que, caso o preço do combustível praticado na rede credenciada esteja acima do preço médio cotado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, a contratada deverá obrigatoriamente credenciar novos postos de combustíveis, num prazo razoável, de modo que o preço da rede credenciada seja reduzido, no máximo, ao mesmo patamar do preço médio cotado pela ANP.***

- o No mesmo sentido, foi exarado o [ACÓRDÃO 90/2013 - PLENÁRIO](#), Relator VALMIR CAMPELO, **em relação ao critério de julgamento/medição/pagamento, cuja utilização deverá ser avaliada pelo gestor no caso concreto:**

10. De acordo com o termo de referência, a Samf-SP pretende contratar empresa especializada em gestão de abastecimento de frota por meio do uso de cartão eletrônico em postos de combustíveis credenciados. Esse modelo de contratação substitui aquele em que o órgão público licita o abastecimento e contrata uma determinada empresa de posto de combustível, **normalmente com base no maior desconto oferecido sobre o preço médio pesquisado pela Agência Nacional de Petróleo (ANP).**

11. Nesse novo modelo, o contrato é firmado não mais com uma determinada empresa de venda de combustíveis, mas com a empresa de gestão de cartões, que deve oferecer ao contratante a disponibilidade de postos credenciados de várias bandeiras e localidades, cabendo aos usuários e gerente da frota a escolha daqueles que possuam o menor preço unitário praticado no momento e localidade do abastecimento.

12. Contudo, **ainda que a contratação seja realizada com uma empresa de gestão, que não fornece combustível, o modelo pressupõe que a proposta da licitante seja parametrizada com base no preço desse produto, tanto para efeito de julgamento e escolha daquela que se apresentar mais vantajosa, quanto para precificar a execução do contrato.**

13. Na fórmula adotada pela Samf-SP, a proposta mais vantajosa será aquela que apresentar o **menor preço final após aplicados o desconto e a taxa de administração, tendo por base o preço de referência relativo à média do mercado local apurado pela ANP.** O item 7.6 do edital estabelece:

7.6. **Na proposta, deverá constar o preço unitário e mensal do item (já com a taxa de desconto eventualmente aplicada), bem como o valor total do item, considerando as quantidades mensais estimadas e a taxa de administração aplicada, nos termos do modelo do ANEXO VII.**

(...)

8.2.3 **O critério de julgamento no presente certame será o de menor preço global, considerando-se a menor taxa de administração e a maior taxa de desconto sobre os valores dos combustíveis constantes da tabela de preços emitida pela ANP.**

8.2.4 O preço global total será o resultado da soma do VALOR TOTAL MENSAL de cada um dos itens do certame, conforme consta dos anexos II e VII.

14. Portanto, **considerando que há dois fatores distintos que concorrem na formação do preço e na execução do contrato, desconto e taxa de administração, a obrigatoriedade de compor a proposta com base no consumo previsto e nos preços unitários dos combustíveis foi a forma encontrada para contornar a impossibilidade prática de se proceder ao julgamento com base naqueles dois parâmetros isoladamente. No sistema de pregão eletrônico não é possível efetuar lances de dois valores distintos para um mesmo item. Na etapa de lances, a licitante irá consignar no sistema o seu melhor preço para o item. Na entrega da proposta escrita, irá adequá-la ao valor do lance, discriminando, sobre o preço de referência, o percentual de desconto e da taxa de administração. Na execução do contrato, será pago à contratada o valor referente ao preço na bomba de combustível na data do abastecimento, limitado ao valor médio da ANP, deduzido do percentual de desconto e acrescido da taxa de administração.** Não procede de forma alguma a alegação da representante de que lhe será imputada responsabilidade pela alta ou baixa dos preços dos combustíveis. **Na execução do contrato, os preços dos combustíveis se tornam autônomos em relação à proposta de preço, sendo fixas as taxas de desconto e de administração.**

15. A exigência em relação aos preços é a de que a contratada disponha de rede de postos credenciados que forneçam à contratante **combustíveis com preços limitados aos valores médios pesquisados pela ANP, que irão refletir, no prazo de vigência do contrato, as flutuações de redução ou aumento dos preços praticados no mercado.**

(...)

VOTO

(...)

4. Conforme visto no relatório precedente, a representante se insurge contra os itens 7.6, 8.2.3 e 8.2.4 do edital em comento, que tratam da formulação da proposta de preço, e também contra os

itens 2.5.1, 20.1, 20.2 e 20.3, referentes aos requisitos de garantia de qualidade dos produtos fornecidos. Os mencionados itens do edital estabelecem o seguinte:

“7.6. Na proposta, deverá constar o preço unitário e mensal do item (já com a taxa de desconto eventualmente aplicada), bem como o valor total do item, considerando as quantidades mensais estimadas e a taxa de administração aplicada, nos termos do modelo do ANEXO VII.

(...)

8.2.3 O critério de julgamento no presente certame será o de menor preço global, considerando-se a menor taxa de administração e a maior taxa de desconto sobre os valores dos combustíveis constantes da tabela de preços emitida pela ANP.

8.2.4 O preço global total será o resultado da soma do VALOR TOTAL MENSAL de cada um dos itens do certame, conforme consta dos anexos II e VII.”

“2.5.1 Cabe observar que a contratação anterior se deu através de adesão de Ata de Registro de Preços, que limitava, pelo sistema do cartão, a aquisição de combustível que estivesse com preço acima da média da ANP, bloqueando a compra mesmo que não houvesse postos praticando o referido valor, causando, dessa forma, transtorno para a Administração, que deveria solicitar o desbloqueio na hora do abastecimento e arcar com o sobrepreço no valor do combustível. Assim, a fim de evitar que haja situação semelhante, os itens y-12 e C.1 do item 20 - DISPOSIÇÕES GERAIS, deste Termo de Referência, preveem a possibilidade de adquirir combustível acima da média, desde que, comprovadamente a CONTRATANTE não encontre um posto credenciado na referida localidade, que esteja praticando o valor médio, no entanto, a diferença será descontada da fatura da CONTRATADA.

(...)

5. Em relação ao primeiro ponto questionado, não vislumbro qualquer irregularidade no procedimento estabelecido pelo edital. Conforme se depreende, **a metodologia adotada permite a escolha da proposta que apresentar o menor preço final depois de aplicados o desconto e a taxa de administração, tendo por base os valores dos combustíveis constantes da tabela de preços emitida pela ANP.**

6. Significa que, ao contrário do que alega a representante, não se está atribuindo às licitantes a responsabilidade pela alta ou baixa dos preços dos combustíveis. **Na verdade, o valor a ser utilizado como parâmetro para aplicação do desconto e da taxa de administração é uniforme, sendo extraído diretamente da tabela de preços emitida pela ANP.** Desta forma, será declarada vencedora a licitante que oferecer o menor preço global quando aplicado o desconto e a taxa de administração **sobre o valor base constante da tabela da ANP.** Improcedente, portanto, esta primeira alegação.

- o Ademais, o PARECER nº 2/2013/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU (cópia integral em anexo), aprovado pelo Procurador-Geral Federal, expediu as seguintes orientações:

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 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 N° 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 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:

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, 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 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/DEPCONSU/PGF/AGU;

(...)

- **Portanto, recomenda-se ao gestor avaliar a vantajosidade/economicidade da solução escolhida e a necessidade de adequação dos critérios de julgamento/medição/pagamento estipulados no ETP/TR/Edital/Contrato (art. 11, inciso I, c/c art. 18, inciso VIII, c/c art. 107, da Lei nº 14.133, de 2021).**
- Compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares, do termo de referência, do edital e do contrato, revisados à luz das orientações acima, de modo que não existam contradições entre tais documentos.

Gerenciamento de riscos

25. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021), 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

26. O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

27. Cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021).
28. Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).
29. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado:
30. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.
- Termo de Referência - TR - Serviços sem dedicação exclusiva de mão-de-obra - Atualização: 12/2022 (fls. 272-289).
31. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.
32. 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:**
- **Conforme já tratado por ocasião da análise do ETP, recomenda-se ao gestor avaliar a vantajosidade/economicidade da solução escolhida e a necessidade de adequação dos critérios de julgamento/medição/pagamento estipulados no TR/Edital/Contrato** (art. 11, inciso I, c/c art. 18, inciso VIII, c/c art. 107, da Lei nº 14.133, de 2021).
 - **Na tabela do item 1.1 do TR, explicitar também a taxa máxima de administração aceitável, os tipos de combustíveis a serem consumidos, os respectivos custos unitários referenciais, a unidade de medida e cada um dos quantitativos estimados, de forma detalhada, em relação ao período inicial de vigência contratual, nos termos do art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, c/c art. 5º, inciso I, da IN SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021.**
 - Nos itens 1.4. e 1.4.1, a respeito da fixação da vigência em 05 (cinco) anos, o art. 106 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece as seguintes diretrizes, **que devem ser observadas pelo gestor:**
 - I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;
 - II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;
 - III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.
 - No item 1.4, deverá constar a seguinte redação:
 - 1.4. O prazo de vigência da contratação é de **5 (cinco) anos, contados da data de assinatura do contrato pelas partes**, prorrogável por até 10 (dez) anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.
 - Deve haver indicação de qual será o regime de execução do contrato, cláusula obrigatória, nos termos do art. 92, IV, da Lei n. 14.133/2021. Verifica-se que a minuta de contrato remete ao TR (CLÁUSULA TERCEIRA), porém, o TR é omissivo no ponto. Recomenda-se, assim, utilizar a seguinte redação, no caso concreto:

1.7 A presente contratação adotará o regime de execução de Empreitada por Preço Unitário.

- o Tal regime de execução parece ser o mais compatível com a redação da cláusula 5.4 da minuta de contrato.
- o Nos itens que tratam dos **requisitos da contratação**, do **modelo de execução** e do **modelo de gestão**, o TR deve observar as seguintes decisões do TCU:

[Acórdão 2015/2020-TCU-Plenário](#) (Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro)

Licitação. Edital de licitação. Veículo. Manutenção. Faturamento. Rede credenciada. Nota fiscal.
ENUNCIADO

Em licitação que tem por objeto a prestação de serviços de *gerenciamento de frota de veículos por meio de cartão magnético*, é regular a exigência, no edital, de que os estabelecimentos credenciados emitam as notas fiscais em nome da contratada, e não em nome da contratante.

[Acórdão 1498/2020-TCU-Plenário](#) (Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro)

Licitação. Edital de licitação. Vedação. *Combustível*. Terceiro. Alvará.

Nos editais de licitação e nas minutas do contrato, não devem constar obrigações alheias à relação jurídica entre o órgão contratante e a futura contratada, a exemplo da exigência, para a prestação de serviços de *gerenciamento*, controle e fornecimento de *combustível*, de alvarás dos postos da rede credenciada.

[Acórdão 2212/2017-TCU-Plenário](#) (Representação, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer)

Licitação. *Combustível*. Rede credenciada. Habilitação de licitante. Competitividade. Restrição.

Em certame licitatório para a contratação de serviço de *gerenciamento*, controle e fornecimento de *combustíveis*, é irregular a exigência de comprovação de rede credenciada na fase de habilitação, porquanto acarreta ônus desnecessário ao licitante e, em consequência, restringe indevidamente a competitividade da licitação.

[Acórdão 7936/2014-TCU-Segunda Câmara](#) (Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

Licitação. Restrição à competitividade. Chip eletrônico.

Na contratação de empresa para *gerenciamento* informatizado de compra de *combustíveis* e lubrificantes, é aceitável a exigência de fornecimento de cartões eletrônicos equipados com chip de segurança. O uso dessa tecnologia se insere na esfera de discricionariedade do contratante, cabendo às empresas atuantes no setor a evolução de sua tecnologia com vistas a oferecer soluções condizentes com aquele instrumento de segurança.

- o Suprimir a redação do item 8.29.2, tendo em vista que, no caso, não houve exigência de comprovação de **quantitativo mínimo** (art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).
- o No item 10 - ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, **preencher e adotar a redação padronizada** (art. 6º, inciso XXIII, **alínea "j"**, da Lei nº 14.133, de 2021):

10.1 As despesas decorrentes da presente contratação correrão à conta de recursos específicos consignados no Orçamento Geral da União.

10.1.1 A contratação será atendida pela seguinte dotação:

- I) Gestão/Unidade: [...];
- II) Fonte de Recursos: [...];
- III) Programa de Trabalho: [...];
- IV) Elemento de Despesa: [...];
- V. Plano Interno: [...];

10.2 A dotação relativa aos exercícios financeiros subsequentes será indicada após aprovação da Lei Orçamentária respectiva e liberação dos créditos correspondentes, mediante apostilamento.

- o Compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares, do termo de referência, do edital e do contrato, revisados à luz das orientações deste parecer, de modo que não existam contradições entre tais documentos.

33. Considerando que a presente licitação tem como critério de julgamento o maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável para a aplicação do desconto devem constar obrigatoriamente do instrumento convocatório, nos termos do art. 24, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, o que foi observado no presente caso.

34. 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

35. A necessidade da contratação foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método amparado por documentos juntados aos autos.

- o Histórico de consumo e estimativa de combustível (fls. 150-157);
- o Demanda estimada por unidade (fl. 363);
- o item 7 do ETP (fls. 43-44).

36. 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.

37. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/2021). 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.

38. 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, limitam, 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.

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

40. 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. 9º, inc. I, §2º, da IN SEGES Nº 58/2022).

41. **Diante dessa exigência legal, percebe-se que, aparentemente, houve a inclusão de especificação potencialmente restritiva à competição, uma vez que foi exigido (item 4.20.9 do TR) que a contratada deva possuir e/ou credenciar rede de postos para a prestação dos serviços "em todo o território nacional". Desse modo, deve haver justificativa da razão pela qual se torna necessária a contratação de serviços com essa característica, sob pena de inviabilizar o regular prosseguimento do certame.**

42. 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.

43. **Portanto, é necessário que avalie a conveniência de se exigir que a empresa gerenciadora contratada se relacione com 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 postos de combustíveis localizada 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 plausível. Sendo necessária uma rede de atendimento em todo o território nacional ou em 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.**

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

44. 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 nº 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.

45. No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133/2021): *I - a responsabilidade técnica; II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens; III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.*

46. 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 nº 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)

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

Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

48. 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 (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021).

49. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos (item 8 do ETP).

50. 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.

51. Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME nº 65/2021. 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 conterà, no mínimo: identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (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 físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, 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, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, 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 (art. 6º, §§ 3º e 4º);
- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a “composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente” e as “contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente”, **em detrimento** da “pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” (desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso), de “pesquisa direta” com fornecedores (desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital) e de “pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital), 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, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (art. 4º).
- somente em casos excepcionais, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente (art. 6º, § 5º);
- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º).
- o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, §2).

52. 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.

53. 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.

54. 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.

55. No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços realizada mediante consulta ao Painel de Preços, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos:

- Pesquisa de preços (fls. 56-140);
- Mapa comparativo de preços (fls. 159-258);
- Despacho com considerações a respeito da pesquisa de mercado (fls. 259-261);
- item 8 do ETP (fl. 44).

Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

56. Houve a juntada de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133/2021 e Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL E CONTRATO

57. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, inciso IV, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

58. Dito isso, consta dos autos que foram utilizadas as minutas padronizadas de edital e contrato disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União:

- Certificação Processual (fls. 371-373);

59. Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

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

- Edital modelo para Pregão Eletrônico - Lei nº 14.133, de 2021 - Atualização: fevereiro/2023 (fls. 317-344);
- Termo de contrato modelo para Pregão Eletrônico - Serviços - Lei n.º 14.133, de 2021 - Atualização: dezembro/2022 (fls. 345-362).

61. 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:**

- 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).

- Excluir os itens 4.1.2 e 4.1.3, que parecem inaplicáveis ao objeto licitado.
- Suprimir os itens 6.14 a 6.16, tendo em vista a não exigência de amostras.
- Na minuta de contrato, deverá constar:

CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº/....., QUE FAZEM ENTRE SI O INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS E

- Na CLÁUSULA SEGUNDA – VIGÊNCIA E PRORROGAÇÃO, deverá constar:

O prazo de vigência da contratação é de **5 (cinco) anos**, contados da data de assinatura do contrato pelas partes, prorrogável por até 10 (dez) anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

A prorrogação de que trata este item é condicionada ao ateste, pela autoridade competente, de que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado

- **Sanar a contradição entre o item 4.23.1 do TR e a cláusula 11.2 do contrato:**

4.23.1 Será exigida a garantia da contratação de que tratam os arts. 96 e seguintes da Lei nº 14.133, de 2021, no percentual de **1% (um por cento) do valor contratual**, conforme regras previstas no contrato.

11.2. A contratação conta com garantia de execução, nos moldes do art. 96 da Lei nº 14.133, de 2021, em valor correspondente a **01% (um por cento) do valor anual do contrato**.

- Como visto neste parecer, **por ocasião da análise do ETP**, cabe ao gestor definir justificadamente a escolha da melhor solução, adotando a mais vantajosa ao erário, 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, na medida em que o preço unitário a ser pago será apurado **mensalmente ou quinzenalmente, conforme a ser definido no termo de referência/estudo técnico preliminar**.
- Caso seja adotado o critério de julgamento/medição/pagamento, **tratado neste parecer por ocasião da análise do ETP**, cabe alertar ao gestor que a contratação não precisaria de reajuste anual por índice inflacionário.
- **Recomenda-se ao gestor avaliar a vantajosidade da presente contratação e eventual supressão da CLÁUSULA SÉTIMA - REAJUSTE - do contrato**, referente ao reajuste anual em relação aos combustíveis e derivados do petróleo (gasolina, etanol, diesel, diesel S10), objeto de monitoramento de preços por meio de tabela da ANP **e/ou** não prever o reajuste anual em relação a 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 levantamento da média de mercado, o que, por si só, já teria a aptidão de garantir o equilíbrio econômico-financeiro da proposta contratada ao longo do tempo. Entender o contrário, poderia, em tese, significar que após decorridos doze 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 em relação 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. 11, inciso I, c/c art. 18, inciso VIII, c/c art. 107, da Lei nº 14.133, de 2021).

- o Compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares, do termo de referência, do edital e do contrato, revisados à luz das orientações deste parecer, de modo que não existam contradições entre tais documentos.

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

62. No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, consta a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

63. 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.

64. 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*").

65. 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

66. Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União.

67. No caso de serviços, deve ser observado o prazo mínimo de **10 (dez) dias úteis**, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, II, alínea "a", Lei nº 14.133/2021).

68. Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

69. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011., c/c art. 7º, §3º, inciso V, do DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 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

70. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, da minuta do edital do pregão eletrônico e dos respectivos anexos, condicionada ao atendimento das

recomendações formuladas nos **itens 11, 24, 32, 41, 43 e 61** deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão de consultoria.

71. 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.

Bráulio Gomes Mendes Diniz
Procurador Federal

Daniel Viana Teixeira
Procurador Federal

Danilo Eduardo Vieira de Oliveira
Procurador Federal

Douglas Alexandre Goergen
Procurador Federal

George Macedo Pereira
Procurador Federal

Gerson Leite Ribeiro Filho
Procurador Federal

Ilko Machado de Carvalho
Procurador Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho
Procurador Federal

José Welton Medeiros Ferreira
Procurador Federal

Juliana Fernandes Chacpe
Procuradora Federal

Karina Bacciotti Carvalho Bittencourt
Procuradora Federal

Karla Baião de Azevedo Ribeiro
Procuradora Federal

Luiz Paulo Ferreira
Procuradora Federal

Marcela Sales Meinerz
Procuradora Federal

Marcelo Benetele Ferreira
Procuradora Federal

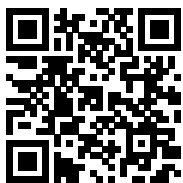
Marina Define Ottavi
Procuradora Federal

Maristela Silva Menezes Plessim
Procuradora Federal

Raquel Mamede de Lima
Procuradora Federal

Sandra Carneiro Valença Santos
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223000460202313 e da chave de acesso 0570f224



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 1161355814 e chave de acesso 0570f224 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: 05-05-2023 14:35. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
