



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÃO, CONTRATOS E CONVÊNIOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO - K - 8º ANDAR - SALA 826 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

PARECER n. 01766/2018/HTM/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 05110.004912/2018-64

INTERESSADOS: Central de Compras

ASSUNTOS: Análise de Proposta de Licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, pelo Sistema de Registro de Preços

EMENTA: I - Proposta de Licitação na Modalidade Pregão Eletrônico, por Registro de Preços, com vistas à contratação de transporte ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal - APF, por demanda e no âmbito do Distrito Federal - DF;

II - Manifestação pela viabilidade jurídica do procedimento de licitação, observadas as recomendações dos itens 11, 13, 15, 16, 18, 19, 20 e 21 do presente parecer.

1. Em cumprimento ao disposto no artigo 11, inciso VI da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, c/c o artigo 38, Parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por encaminhamento da Secretaria de Gestão, vêm a exame, os autos do processo epigrafado, objetivando a licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, por Registro de Preços, visando selecionar empresa para "transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal - APF, por demanda e no âmbito do Distrito Federal - DF".

2. Os autos foram instruídos, em especial, com os seguintes documentos principais:

- o a) Relatório de Inteligência do Projeto TaxiGov 2.0 e diversos anexos;
- o b) Nota Técnica nº 29518/2018-MP relatando os acontecimentos do Pregão Eletrônico nº 4/2018 e a contratação dele decorrente, listando as modificações feitas nos documentos de contratação, bem como justificando a necessidade de encaminhamento de um novo procedimento licitatório;
- o c) Termo de Referência e Anexo;
- o d) Acórdão TCU Instrução TC 021.473/2018-8, com recomendações acerca da forma de precificação e faturamento do serviço;
- o e) Memorando 15063/2018-MP que relata suposta má-prestação de serviços no âmbito do Contrato nº 4/2018, decorrente do Pregão Eletrônico nº 4/2018;
- o f) Portaria CENTRAL nº 9.714, de 25 de Setembro de 2018, com designação de pregoeiros e da equipe de apoio;
- o g) Minutas de Edital, Proposta de Preços, Ata de Registro de Preços e Contrato;
- o h) Nota Técnica nº 30395/2018-MP, na qual consta um relato do atos realizados e, ao final, se encaminham os autos ao Gabinete da SEGES para remessa a esta CONJUR;
- o i) Despacho de remessa dos autos à CONJUR-MP para manifestação.

3. Processo instaurado em 2018, de modo que aplicável a IN SEGES/MP nº 5/2017. Ausente qualquer justificativa para afastamento do referido normativo, nos termos do seu art. 72.

4. É o que importa relatar. Passa-se ao parecer.

5. A Área requisitante justificou a contratação e a sistemática adotada no Termo de Referência - TR da seguinte forma:

3.1. A contratação do serviço e a sistemática adotada se justificam pela necessidade de proporcionar o transporte de servidores, empregados e colaboradores a serviço dos ÓRGÃOS e ENTIDADES, visando garantir meios para que os mesmos possam desenvolver as suas funções institucionais, no âmbito do DF e ENTORNO, considerando ainda os seguintes objetivos básicos:

- a. melhoria do gasto público, com pagamento do serviço pelo quilômetro efetivamente percorrido com o PASSAGEIRO ou USUÁRIO embarcado no VEÍCULO;
- b. padronização do serviço no âmbito dos ÓRGÃOS e ENTIDADES no DF;
- c. uso intensivo de tecnologia da informação e comunicação, de modo a propiciar melhorias na operação e na gestão do serviço, possibilitando a necessária transparência e o controle efetivo do gasto público.

3.2. O aperfeiçoamento do processo de compras públicas, mediante a simplificação dos

utilizando estratégias de contratação centralizada está previsto no Plano Plurianual - PPA 2016/2019, do qual destacamos:

“Objetivo

1157 - Ampliar a capacidade do Estado de prover entregas à sociedade com agilidade, qualidade e sustentabilidade a partir do aprimoramento da gestão de recursos e processos.

Órgão Responsável

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Metas 2016-2019

04R5 - Aprimorar a gestão por resultados por meio do desenvolvimento e aperfeiçoamento de instrumentos, ferramentas e mecanismos de indução e fomento de melhorias na gestão pública.

Iniciativas:

06K0 - Expansão e aperfeiçoamento das estratégias de contratação centralizada de bens e serviços de uso em comum com foco na eficiência da gestão e na qualidade do gasto.

06K1 - Otimização do processo de compras públicas, mediante o aperfeiçoamento do marco regulatório, simplificação dos processos de contratação de bens e serviços e definição de especificações de referência.”

3.3. O Planejamento Estratégico do MP para o período 2016/2019, tratando da contratação de serviços pela APF, destaca:

“ Objetivo Estratégico

06 - Aprimorar a gestão do gasto público, com foco na qualidade.

Ainda concorre para o aprimoramento do gasto público a aquisição de bens e serviços utilizados na APF, caracterizado pelo alto nível de descentralização, em que cada órgão e entidade executa o processo de contratação de forma individualizada. Objetiva-se, por meio da estruturação e implantação do Centro de Serviços Compartilhados (CSC), que esse processo seja executado de forma centralizada, proporcionando integração dos processos de trabalho atualmente difusos, com redução de custos da cadeia de suprimentos de serviços administrativos de uso em comum, com ganhos de qualidade e eficiência, além da desoneração das áreas-meio dos órgãos.

Pretende-se fomentar novos métodos de contratação para possibilitar ao mercado fornecedor apresentar inovações técnicas no fornecimento de bens e serviços e implementar um banco de preços de referência, visando auxiliar as equipes na formulação de editais de compras e contratações, bem como assegurar a realização de contratações mais vantajosas para o Governo. Além disso, almejam-se normativos mais adequados à realidade que se impõe, otimizando o processo de compras, contratações e gestão por parte das equipes administrativas dos órgãos e capacitação das equipes que atuam nos processos licitatórios.

Objetivo 02 - SEGES

Aprimorar os processos de aquisição de bens e serviços no Poder Executivo Federal.

Descrição

Implementar processo de aquisição e gestão de bens e serviços administrativos de uso em comum de forma centralizada, proporcionando redução de custos.”

3.4. A contratação de serviços de uso em comum pelos ÓRGÃOS e ENTIDADES, de forma centralizada, mediante revisão dos modelos e estratégias, está alinhada com as competências da CENTRAL DE COMPRAS dispostas no artigo 18 do Anexo I do Decreto nº 9.035/2017, abaixo transcrito:

“Art. 18. À Central de Compras compete, no âmbito do Poder Executivo federal:

I - desenvolver e gerir, na condição de órgão correlato do Sisp, sistemas de tecnologia de informação para apoiar os processos de aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades;

II - desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades;

III - planejar, coordenar, controlar e operacionalizar ações que visem à implementação de estratégias e soluções relativas às licitações, aquisições, contratações, alienações e gestão de bens e serviços de uso em comum;

IV - planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de procedimentos licitatórios, de contratação direta e de alienação, relativos a bens e serviços de uso em comum;

V - planejar e executar procedimentos licitatórios e de contratação direta necessários ao desenvolvimento de suas atividades finalísticas; e

VI - firmar e gerenciar as atas de registros de preços e os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nos incisos IV e V.

§ 1º As licitações para aquisição e contratação de bens e serviços de uso comum pelos órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal serão efetuadas prioritariamente por intermédio da Central de Compras.

§ 2º As contratações poderão ser executadas e operadas de forma centralizada, em consonância aos incisos II e III do caput.

§ 3º Ato do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão definirá os bens e os serviços de uso em comum cujas licitações, aquisições, contratações, alienações e gestão serão atribuídas exclusivamente à Central de Compras.

§ 4º A centralização das licitações, da instrução dos processos de aquisição, de contratação direta, de alienação e de gestão será implantada de forma gradual.”

3.5. O modelo de contratação para prestação do serviço adotado atende as disposições do Decreto nº 9.287/2018, que dispõe sobre a utilização de veículos oficiais pela APF e

considerar todos os modelos de contratação praticados pela administração pública federal para prestação de serviço de transporte de material e de pessoal a serviço, de que trata o art. 4º, e adotar aquele que for comprovadamente mais vantajoso em comparação ao modelo vigente.”

3.6. A Portaria MP nº 6/2018 atribui exclusividade à CENTRAL DE COMPRAS para realizar procedimentos para contratação de sistema de transporte de servidores, empregados e colaboradores dos ÓRGÃOS, no âmbito do DF e ENTORNO, e, ainda, determina que as ENTIDADES a eles vinculadas e com unidades no DF deverão utilizar o modelo estabelecido, conforme os artigos 1º e 2º abaixo transcritos:

“Art. 1º Esta Portaria atribui exclusividade à Central de Compras da Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para realizar procedimentos licitatórios para contratação de sistema de transporte de servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos da Administração Pública Federal direta, no âmbito do Distrito Federal e entorno.

Parágrafo único. As necessidades de transporte relacionadas ao desenvolvimento das atividades finalísticas, institucionais ou de representação e aos transportes aéreo, fluvial e marítimo não integram o objeto descrito no caput.

Art. 2º As entidades autárquicas e fundacionais do Poder Executivo Federal, no âmbito do Distrito Federal e entorno, deverão utilizar o modelo de contratação de transporte de que trata esta Portaria.”

3.7. De forma a cumprir a regra estabelecida na letra “a” do subitem 2.2. do Anexo V da IN SEGES nº 5/2017, o Resumo Executivo do relatório que apresenta os principais dados, informações e análises relacionadas aos estudos realizados pela CENTRAL DE COMPRAS para definição da modelo de contratação de serviço está apresentado no Anexo F deste TR.

6. Em complemento à justificativa acima, consta da Nota Técnica nº 29518/2018-MP a seguinte informação:

10. Conforme consta da Ata de Realização do Pregão Eletrônico - Complementar nº 1, procedeu-se a convocação da segunda colocada, conforme adiante: item 1 - MEIA BANDEIRADA SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA- Quantidade: 6.097.452 Km - Preço unitário R\$ 1,77 - Preço total R\$ 10.792.490,04.

11. Considerada habilitada, a licitante Meia Bandeirada foi convocada para a realização da Prova de Conceito - PoC, cuja sessão pública foi marcada para os dias 12, 13 e 14 de setembro, onde a equipe técnica concluiu pela aprovação da solução.

12. Assim, a licitante Meia Bandeirada foi declarada vencedora do certame, assinando o respectivo contrato (nº 04/2018) e os serviços encontra-se em fase de testes e implantação.

13. Entretanto, conforme Memorando nº 15063/2018-MP - Central de Compras, de 19/12/2018, expedido pela Coordenação-Geral de Serviços Compartilhados à Coordenação-Geral de Gestão de Atas e Contratos, foi noticiado que o serviço até então prestado pela empresa contratada não está em conformidade com os níveis de qualidade operacionais exigidos no Termo de Referência (SEI 7683522).

14. Trata-se de análise de desempenho e qualidade da prestação do serviço, onde, segundo aquela Coordenação, a execução do transporte dos servidores, além de ultrapassar os níveis toleráveis dos indicadores previstos no TR, tem gerado, diariamente, dos órgãos pilotos que estão sendo atendidos pela Meia Bandeirada, relatos de problemas envolvendo a qualidade e a prestação do serviço.

15. Essa situação despertou preocupação na Central de Compras, haja vista que os serviços, na maioria dos órgãos ainda estão sendo executados pela empresa SHALOM em caráter emergencial. Assim, como medida de mitigação do risco de interrupção do serviço de transporte de servidores, em decorrência de eventual impossibilidade de atendimento satisfatório pela Meia Bandeirada e o término do contrato emergencial com a SHALOM, entende-se prudente iniciar os trâmites para uma nova contratação.

7. A mesma unidade, item 4.1 do TR, definiu-se a contratação como sendo na categoria de bens e serviços comuns “caracterizados como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos, por meio de especificações usuais no mercado”, sendo definida a licitação na modalidade Pregão Eletrônico de acordo com o disposto no Art. 4º do Decreto 5.450/05.

8. No item 4.8 do TR a contratação foi enquadrada como sendo de serviço de caráter continuado, “uma vez que o transporte de servidores, empregados e colaboradores deve ser prestado continuamente e não apenas para atender a uma demanda momentânea, vez que será necessário a sua execução novamente, no exercício seguinte e posteriores”.

9. O item 1.5 do TR informa que o valor estimado a ser gasto, alcança o montante de R\$ 19.572.820,02 para o período de 12 (doze) meses de execução contratual, com o valor referencial de R\$3,21 por quilômetro rodado. Consta da Nota Técnica nº 29518/2018-MP explicação acerca da metodologia utilizada para chegar nesses valores:

30. O preço de referência de R\$ 3,21 (três reais e vinte e um centavos) por quilômetro utilizado para definição do montante total estimado especificado no item 29 acima, observadas as disposições da IN SLTI nº 5/2014, da extinta Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MP, foi obtido a partir da mediana extraída de licitações do Distrito Federal conforme quadro abaixo:

Preço de Referência - Transporte Terrestre de Servidores						
Valores por Quilômetro Rodado						
Distrito Federal						
Item	Vigência Contrato	IN 05/2014	Órgão	Valor de Referência Teto (R\$)	Valor do Resultado da Licitação (R\$)	Objeto
01	08/07/2019	Art. 2º Inciso II	Câmara dos Deputados	3,18	3,18	Prestação de serviços de agenciamento de transporte terrestre de servidores, empregados e colaboradores a serviço da CONTRATANTE, por meio de veículos por demanda, no âmbito do Distrito Federal - DF e entorno, com disponibilização de central telefônica e de solução tecnológica que possibilite a operação e a gestão das corridas, por meio de aplicação web e aplicativo para dispositivos móveis, pelo período de 12 (doze) meses.
02	25/04/2019	Art. 2º Inciso II	Central	3,88	2,94	Contratação de serviço de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal - APF, direta, indireta e por demanda, no âmbito do Distrito Federal - DF e entorno.
03	26/04/2019	Art. 2º Inciso II	Central	3,30	1,77	Contratação de serviço de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal - APF, direta, indireta e por demanda, no âmbito do Distrito Federal - DF e entorno.
04	01/12/2019	Art. 2º Inciso II	EPL	4,63	4,51	Contratação de serviço de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal - APF, direta, indireta e por demanda, no âmbito do Distrito Federal - DF e entorno.
05	07/11/2019	Art. 2º Inciso II	Infraero	3,22	3,21	Contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de agenciamento de transporte terrestre por demanda
06	15/06/2019	Art. 2º Inciso II	CNPQ	3,65	3,63	Serviço de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, por demanda e no âmbito do Distrito Federal - DF e entorno, mediante uso de qualquer meio regular e legalmente apto, inclusive agenciamento de serviço de táxi ou de Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no Distrito Federal - STIP/DF
07	28/09/2019	Art. 2º Inciso II	TJDFT	3,64	3,64	contratação do serviço de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço
MÉDIA				3,64	3,27	
MEDIANA				3,64	3,21	Valor considerado conforme Caderne de Logística 2017

10. A licitação é do tipo menor preço, consubstanciada no menor valor para o quilômetro rodado, sendo garantido, para fins de faturamento, um mínimo de dois quilômetros por viagem, bem como sendo admitida a utilização de tarifas dinâmicas, desde que respeitado o teto do valor por km para cada viagem conforme justificativa abaixo, constante da Nota Técnica nº 29.518/2018-MP:

18.1 Especificamente quanto à alínea C do item anterior, a recomendação exarada no item 98 do TC 021.473/2018-8 que teve impacto na elaboração de edital futuro, foi a seguinte:

“PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

98. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

(...)

e) dar ciência ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no art. 7º da Resolução - TCU 265/2014, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no pregão eletrônico 4/2018, que contraria o princípio da motivação, disposto no art. 2º da Lei 9.784/1999, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes em certames futuros para o mesmo objeto:

e.1) insuficiência de justificativas específicas, nos estudos preliminares da contratação, para a adoção do critério de julgamento das propostas (menor valor por quilômetro), não se tendo documentado a eventual avaliação da possibilidade de utilização de outras soluções possíveis, tais como o preço médio fixo por quilômetro (que assegura o pagamento do valor pactuado ao final do período de apuração e possibilita a tarifa dinâmica), ou a alternativa verificada no pregão 2/2017, da Prefeitura de São Paulo (que permitiu a prática de tarifas variáveis por corrida, limitadas a um valor de referência máximo por quilômetro, informado na proposta de preços);”

18.1.1 Assim, em observação à recomendação citada, o termo de referência objeto desta Nota técnica traz em seu bojo a seguinte regra:

“1.3 A presente contratação terá como unidade de referência, para fins do art. 9º do Decreto nº 7.892/13, o quilômetro rodado, tendo a quantidade de corridas estimada valor meramente informativo, não servindo para definição ou limitação da demanda contratual.

1.3.1 Será assegurado à CONTRATADA, a cobrança do valor de 2 (duas) vezes o quilômetro rodado contratado nas corridas realizadas até 2 (dois) quilômetros.

1.3.2 Será admitida a utilização de quaisquer soluções que não utilizem como medição o preço fixo por quilômetro rodado, como é o caso de tarifa dinâmica, por exemplo, bem como serão admitidas quaisquer formas de composição do preço, inclusive com bandeirada, tarifa horária, tarifa quilométrica, tarifa fixa por corrida e outros.

1.3.2.1 O valor unitário de cada viagem a ser faturado ao final de cada mês deverá ser igual ou inferior à cobrança da corrida pelo preço por quilômetro informado na Proposta de Preços, à exceção da cobrança assegurada no 1.3.1.

1.3.2.2 Deverá ser aplicado, no caso de práticas como o preço dinâmico, eventual cobrança de menor valor por quilômetro rodado do que aquele definido na proposta da CONTRATADA, em função de tarifas promocionais e descontos específicos advindos de datas e horários que a CONTRATADA adotar em seu modelo de negócio.

1.4 Deverão ser atendidas solicitações com origem e destino no Distrito Federal e, ainda, com destino para municípios componentes da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE, ou outra denominação advinda de nova legislação, observado o disposto no subitem 12.26 deste Termo de Referência.”

18.1.2 Importante salientar que o futuro edital não impedirá, em nenhum momento, que

certame, ou seja, o valor do quilômetro rodado proposto, o qual foi definido como teto de R\$ 3,21 (três reais e vinte e um centavos), conforme precificação disposta no subitem 30 desta Nota.

18.1.3 Observe-se, ainda, que na nova regra poderá ocorrer que a prática do preço dinâmico venha a resultar em eventual cobrança de menor valor por quilômetro rodado do que aquele definido na proposta do vencedor, em função de tarifas promocionais e descontos específicos advindos de datas e horários que o fornecedor adotar em seu modelo de negócio.

18.1.4 O asseguramento à CONTRATADA da cobrança do valor de 2 (duas) vezes o quilômetro rodado contratado nas corridas realizadas até 2 (dois) quilômetros advém da prática de mercado atual, onde numa corrida curta, consideradas aquelas com parâmetros semelhantes nessa distância, empresas como CABIFY, UBER e 99 adotam tarifa mínima entre R\$ 6,00 e R\$ 7,00 (seis e sete reais).

18.1.4.1. Considerando que o valor estimado do quilômetro no respectivo Termo de Referência é de R\$ 3,21 (três reais e vinte e um centavos), julgamos que o asseguramento de 2 (vezes) o valor estimado, o que corresponderia a R\$ 6,42 (seis reais e quarenta e dois centavos), a título de estimativa, está dentro dos padrões de mercado.

18.1.5 Ressaltamos que não é possível adotar especificamente o preço dinâmico como critério objetivo de julgamento do pregão face à impossibilidade do mesmo em evidenciar qual é o menor dentre os preços propostos pelas licitantes, portanto, sendo inviabilizadas: 1) a avaliação da adequação da proposta aos preços de mercado/eventualidade de superfaturamento de preços; e, 2) a vantajosidade da proposta; sem anotar, ainda, que os outros fornecedores do mercado adotam outras formas de cobrança, como é o caso dos táxis e das locadoras de veículos, por exemplo.

18.1.6 Permanece a conclusão de que o menor valor por quilômetro rodado é o critério de julgamento mais apropriado para tornar objetivo o julgamento do certame e propiciar assertividade à análise da vantajosidade dos preços propostos, uma vez que se está admitindo a participação de qualquer empresa que esteja apta a realizar transporte terrestre ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, seja da forma que sua natureza lhe permita trabalhar e com as diversas formas de precificação e cobranças que lhe são intrínsecas.

11. Sobre a forma de precificação, entende-se que ela está suficientemente justificada. Saliente-se, apenas, que, como a ata adota como quantitativo referencial a quantidade de quilômetros rodados e sendo possível que cada quilômetro não corresponda necessariamente ao valor unitário respectivo (em razão da admissão, por exemplo, de tarifas promocionais), tanto a quantidade de quilômetros quando o valor de cada contrato e da ata em si servirão como limites independentes da demanda. Em outras palavras: se a quantidade de quilômetros **ou** o valor alocado no contrato se esgotarem, não será mais possível a utilização do contrato.

12. Definiu-se a licitação como não sendo exclusiva a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, de acordo com o disposto no artigo 6º do Decreto 8.538/2015. Verifica-se, também, que não foram aplicados os privilégios constantes dos artigos 7º e 8º do Decreto nº 8.538/15, haja vista não se tratar de bem divisível muito menos de contratação para a qual se permita a subcontratação.

13. A autorização para contratação, a autorização de despesa e a declaração de impacto orçamentário deverão ser providenciadas pelas autoridades competentes quando da utilização da Ata de Registro de Preços com assinatura dos contratos, visto tratar-se de Registro de Preços.

14. Foi elaborado Termo de Referência em que se consta a definição do objeto, sua descrição, obrigações das partes contratantes, bem como o prazo de sua execução, sendo firmado pelo Sr. Coordenador-Geral de Estratégias de Aquisições e Contratações.

15. Foi utilizado o Sistema de Registro de Preços. Quanto a esse ponto, recomenda-se complementar a justificativa trazida no subitem 4.3 do Termo de Referência, explicitando, pelo menos, qual o inciso específico do art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013, em que se enquadraria esta contratação e justificativa respectiva para tanto, ainda que de forma sucinta.

16. Ao que consta do Termo de Referência (subitem 1.5.2), houve o aproveitamento da IRP feita para o Taxigov 2.0 (NUP 05110.001959/2018-76). Recomenda-se que, oportunamente, os documentos respectivos sejam apensados ao presente feito, seja mediante juntada, seja por referência em outro documento, certificando-se de que esses dados estão atualizados.

17. Será permitida a adesão à Ata por não-participantes, de acordo com o item 3 da Minuta de Edital, observando os limites do Decreto do SRP. Cabe consignar que o Tribunal de Contas da União possui entendimento no sentido de que a abertura à adesão para não participantes é excepcional e deve ser motivada. Veja o que disse o tribunal:

"26. Sobre esse tema, já expus minha opinião em várias ocasiões. Volto a repetir o que deixei explicitado no despacho constante à peça 15. Este Tribunal tem se deparado frequentemente com processos envolvendo possíveis irregularidades em pregões efetuados pelo Sistema de Registro de Preços (SRP). Nessa linha, posso citar os TC's 032.610/2013-0, 014.969/2014-9, 020.025/2014-9, 020.363/2014-1, 021.893/2014-4 e 033.552/2013-4. Três desses processos já foram apreciados pelo TCU, com determinação para anulação do procedimento ou de algum ato (Acórdãos 2.561/2014, 2.583/2014 e 3.092/2014, todos do Plenário).

principalmente, da possibilidade de alimentação inconveniente e inoportuna do pernicioso "mercado de atas".

(...)

30. De minha parte, estou convicto que, em futuro muito próximo, esta Corte deverá voltar se debruçar sobre o exame da constitucionalidade do dispositivo regulamentar que permite a utilização da ata de registro de preços por órgão não participante, também conhecida como "adesão tardia", ou mais simplesmente, "carona", atualmente o art. 22 do Decreto 7.892/2013.

31. Boa parte da doutrina também aponta que a prática do carona representa uma possível afronta a diversos princípios no mundo jurídico (por exemplo, legalidade, moralidade, isonomia e competitividade) e ainda possibilita algumas distorções que podem ser claramente percebidas no mundo dos fatos (por exemplo, os riscos de a empresa detentora da ata controlar parte significativa de negócio local, regional ou nacional e de aquisições que não contemplam a real necessidade do órgão com a leniente adaptação do objeto a ser contratado a um objeto já registrado em ata).

32. Em face de tais considerações, reforço meu entendimento de que a adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013 para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos de pregões para Sistema de Registro de Preços. Nesse sentido, conforme defendeu a peça instrutiva, a Fundação licitante, na qualidade de órgão gerenciador do registro de preços em comento, deve também justificar a previsão para adesão de órgãos não participantes.

33. Ressalvo, todavia, da mesma forma que expus no item 24 deste voto, que se afigura mais adequado, à luz da Resolução TCU 265/2014, no lugar de promover-se determinação à entidade, dar-lhe ciência de que a previsão, no edital de licitação, da possibilidade de adesão por outro órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame à ata de registro de preço, nos termos do art. 22 do Decreto 7.892/2013, sem que haja justificativa para inclusão dessa possibilidade, fere o art. 3º da Lei 8.666/1993 e o princípio da motivação dos atos administrativos.

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.3. dar ciência à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), com fundamento no art. 7º, da Resolução TCU 265/2014, sobre as seguintes falhas identificadas no Pregão Eletrônico 1/2015, para que sejam adotadas providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:

(...)

9.3.2 falta de justificativa para previsão, no edital, de adesão à ata de registro de preços por outros órgãos ou entidade da administração (art. 22 do Decreto 7.892/2013), o que fere o art. 3º da Lei 8.666/1993, o princípio da motivação dos atos administrativos e o art. 9º, III, in fine, do Decreto 7.892/2013; [grifamos]

18. Salvo melhor juízo, não consta dos autos a justificativa para a opção pela liberação da adesão para "por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública que não tenha participado do certame licitatório". Recomenda-se que se justifique essa escolha. Nesse ponto cabe citar o que fora dito recentemente no voto condutor do Acórdão nº 311/2018-Plenário do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

8. De modo diverso, o quinto e último ponto, concernente à possibilidade de utilização da ata de registro de preços por outros órgãos e entidades que não participaram do planejamento da contratação, não foi adequadamente explanado pelo órgão licitante. Tal questão desdobra-se, basicamente, em duas vertentes.

9. Em primeiro lugar, há que se discutir a própria previsão no edital desta possibilidade, também conhecida como adesão tardia ou, mais simplesmente, carona. Arguido quanto a isso, o órgão não apresentou justificativas plausíveis.

10. Conforme venho reiterando em diversos julgados sob a minha relatoria (a exemplo do item 9.3.4 do Acórdão 757/2015-TCU-Plenário e do item 9.3.2 do Acórdão 1.297/2015-TCU-Plenário), resta claro, à luz do art. 9º, inciso III, in fine, do Decreto 7.892/2013, que a inserção de cláusula em editais licitatórios permitindo a adesão tardia é uma faculdade do órgão gerenciador. Nessa esteira, é certo que tal ato, embora discricionário, não prescinde de motivação.

11. Tenho constatado que uma cláusula deste tipo (permitindo a adesão tardia) é inserida de forma repetida e impensada em quase todos os editais de pregões para Sistema de Registro de Preços. No mais das vezes, costuma-se alegar que sua inserção seria justificável porque traria alguma espécie de economia de escala. Todavia, trata-se invariavelmente de mera alegação genérica, sem nenhum lastro em estudos técnicos relacionados especificamente ao objeto que se deseja licitar e realizados preliminarmente à contratação que se almeja.

12. A meu ver, a necessidade de motivação é ainda mais essencial em relação a atos de processo licitatório, relacionados à despesa pública e sujeitos à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do TCU quanto à sua legalidade, legitimidade e economicidade. Sobretudo no caso deste ato específico, em que pesa sobre o instituto questionado (a adesão tardia) sérias dúvidas sobre sua legalidade e constitucionalidade, conforme expus nas precitadas deliberações. Assim, cumpre dar ciência ao órgão sobre a falha identificada para que sejam adotadas providências internas

Acórdão:

9.2. com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 2º da Resolução-TCU 265/2014, determinar ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil que se abstenha de permitir a adesão tardia de outros órgãos à ata de registro de preços decorrente do pregão eletrônico SRP 15/2017;

9.3. com fundamento no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, dar ciência ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil da ocorrência da seguinte falha, de modo a serem adotadas medidas de prevenção à ocorrência de outras semelhantes:

9.3.1. ausência de justificativa devidamente motivada para inserção de cláusula no edital prevendo a possibilidade de adesão tardia à ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do planejamento da contratação, à luz do princípio da motivação dos atos administrativos, do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, do art. 3º da Lei 8.666/1993, do art. 9º, inciso III, in fine, do Decreto 7.892/2013, e da jurisprudência do TCU (Acórdãos 757/2015 e 1.297/2015, ambos do Plenário) ;

19. Estudos preliminares e Análise de Riscos exigidos na IN SEGES/MP nº 5/2017 constam dos relatórios técnicos da Coordenação-Geral de Estratégias de Aquisições e Contratações, ainda que sob uma modelagem diferente das constantes dos anexos do referido normativo. Entretanto, necessário haver a complementação no seguinte ponto:

- Nos termos do art. 24, IV e do subitem 3.4 do Anexo III, ambos da IN SEGES/MP nº 5/2017, apresentação de memória de cálculo ou justificativa, ou indicação de onde elas se encontram no processo, para o quantitativo de corridas e respectiva quilometragem previsto para a UASG da Central de Compras (Administração Direta), haja vista que, salvo melhor juízo a Nota Técnica nº 29518/2018-MP limita-se a dizer que "As quantidades estimadas foram definidas pela CGSEC, no caso dos órgãos da APF direta", sem uma maior clareza sobre os parâmetros utilizados para tanto.

20. Foi analisada a minuta de edital e respectivos anexos, havendo as recomendações de aprimoramentos a serem feitos na forma abaixo:

Edital

- a) Com o advento da Instrução Normativa SEGES/MP nº 3/2018, substituindo a IN SLTI/MP nº 2/2010, recomendam-se as seguintes correções na minuta de edital:
- a.1) no subitem 5.2, recomenda-se utilizar a seguinte redação "5.2 O cadastro no SICAF deverá ser feito no Portal de Compras do Governo Federal, no sítio www.comprasgovernamentais.gov.br, por meio de certificado digital conferido pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil";
- a.2) no subitem 5.4, recomenda-se utilizar a seguinte redação "5.4. É de responsabilidade exclusiva do licitante o uso adequado do sistema, cabendo-lhe zelar por todas as transações efetuadas diretamente ou por seu representante.". Pela mesma razão remover a expressão "A perda da senha ou " do subitem 5.5;
- a.3) no subitem 6.1, recomenda-se utilizar a seguinte redação "6.1 Poderão participar deste Pregão interessados cujo ramo de atividade seja compatível com o objeto desta licitação, e que estejam com Credenciamento regular no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, conforme disposto no art. 9º da IN SEGES/MP nº 3, de 2018."
- a.4) recomenda-se incluir subitem 6.1.1 com a seguinte redação "6.1.1 Os licitantes deverão utilizar o certificado digital para acesso ao Sistema";
- a.5) recomenda-se incluir subitem 10.1.6.1 com a seguinte redação:
 - 10.1.6.1. Caso conste na Consulta de Situação do Fornecedor a existência de Ocorrências Impeditivas Indiretas, o gestor diligenciará para verificar se houve fraude por parte das empresas apontadas no Relatório de Ocorrências Impeditivas Indiretas.
 - 10.1.6.1.1. A tentativa de burla será verificada por meio dos vínculos societários, linhas de fornecimento similares, dentre outros.
 - 10.1.6.1.2. O licitante será convocado para manifestação previamente à sua desclassificação.
- a.6) recomenda-se remover o subitem 10.3.5, haja vista que a ME/EPP é também uma sociedade limitada ou uma EIRELI ou outra forma societária e a sua habilitação jurídica se dará na forma do subitem respectivo para cada forma societária;
- a.7) No subitem 10.9, remover o trecho "Posteriormente, os documentos serão remetidos em original, por qualquer processo de cópia reprográfica, autenticada por tabelião de notas, ou por servidor da Administração, desde que conferidos com o original, ou publicação em órgão da imprensa oficial, para análise, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, após encerrado o prazo para o encaminhamento via funcionalidade do sistema (upload), fac-símile (fax) ou e-mail.", haja vista o disposto no art. 4º §1º da IN SEGES/MP nº 3/2018, *in verbis*: "§1º Somente haverá a necessidade de comprovação do preenchimento de requisitos mediante apresentação dos documentos originais não-digitais quando houver dúvida em relação à integridade do documento digital.";
- a.8) no subitem 10.11 remover a expressão " conforme o disposto nos arts. 4º, caput, 8º, § 3º, 13 a 18 e 43, III, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2, de 11.10.10.";
- a.9) recomenda-se a inclusão de novo subitem 17.2.1 (com renumeração do atual 17.2.1) e ajuste da redação do atual 17.2.1 de modo que fique da seguinte forma:

identificar possível suspensão temporária de participação em licitação, no âmbito do órgão ou entidade, proibição de contratar com o Poder Público, bem como ocorrências impeditivas indiretas, observado o disposto no art. 29, da Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, e nos termos do art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, consulta prévia ao CADIN.

17.2.1. Nos casos em que houver necessidade de assinatura do instrumento de contrato, e o fornecedor não estiver inscrito no SICAF, este deverá proceder ao seu cadastramento, sem ônus, antes da contratação.

17.2.2. Na hipótese de irregularidade do registro no SICAF, o contratado deverá regularizar a sua situação perante o cadastro no prazo de até 05 (cinco) dias, sob pena de aplicação das penalidades previstas no edital e anexos.

- o a.10) recomenda-se alterar a redação do subitem 21.6 e inclusão de subitem 21.7 (com a renumeração dos subseqüentes, incluindo o 21.7 atual), da seguinte forma:

21.6 Constatando-se, junto ao SICAF, a situação de irregularidade da contratada, será providenciada sua notificação, por escrito, para que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, regularize sua situação ou, no mesmo prazo, apresente sua defesa. O prazo poderá ser prorrogado uma vez, por igual período, a critério da contratante.

21.7 Previamente à emissão de nota de empenho e a cada pagamento, a Administração deverá realizar consulta ao SICAF para identificar possível suspensão temporária de participação em licitação, no âmbito do órgão ou entidade, proibição de contratar com o Poder Público, bem como ocorrências impeditivas indiretas, observado o disposto no art. 29, da Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018.

- o b) Sobre o subitem 8.12, registre-se apenas que tramitou por esta CONJUR-MP, nos últimos dias, proposta de Decreto alterando o Decreto nº 5.450/05, quanto à forma de finalização da fase de lances. Deve a área demandante, antes da publicação deste edital, verificar se houve a publicação de alteração ao decreto 5.450/05 e, caso positivo, fazer os ajustes necessários;
- o c) No item 21, recomenda-se adotar o padrão do Edital da AGU e da IN SEGES/MP nº 5/2017, no qual há primeiro o recebimento do objeto, mediante termo circunstanciado, e após é que há a emissão da Nota Fiscal/Fatura, com o valor aprovado pela fiscalização. Caso não se adote as regras padrão, deve ser juntada justificativa, nos termos do art. 35 da IN SEGES/MP nº 5/2017. Saliente-se, por fim, que o item 16 do Termo de Referência adota a sistemática de pagamento prevista na IN SEGES/MP nº 5/2017;

Termo de Referência

- o d) No subitem 9.5.5, substituir "apresentação" por "recebimento", haja vista que, nos termos da IN SEGES/MP nº 2/2016, o recebimento da Nota Fiscal configura o a sua apresentação e o recebimento definitivo do objeto (atesta);
- o e) Recomenda-se compatibilizar o item 9, em especial os subitens 9.5 e seguintes, ao disposto na IN SEGES/MP nº 5/2017, em especial quanto ao que fora recomendado na alínea "c" acima, haja vista que, aparentemente, o Termo de Referência estabelece a remessa de relatórios com a Nota Fiscal, enquanto que, pela sistemática da aludida IN, os relatórios são encaminhados antes para aprovação do gestor do contrato e, apenas este fazer o recebimento do objeto é que há a emissão da Nota Fiscal/Fatura com o valor aprovado pela fiscalização;
- o f) No anexo D, recomenda-se avaliar a conveniência e oportunidade de incluir previsão, para cada um dos parâmetros, de forma objetiva, de que se a desconformidade ultrapassar determinado patamar por um específico período, poderá ser considerado como inexecução parcial para fins de aplicação das penalidades cabíveis.

Minuta de Ata de Registro de Preços

- o g) Registre-se, apenas, que a minuta de ata já deve ter os quantitativos preenchidos, para inclusão apenas do valor unitário e do valor total a depender do lance vencedor;

Minuta Contratual

- o Nada a opor.

21. Registre-se, por fim, a necessidade de a área demandante ter especial atenção com potenciais situações de inexecução do contrato, seja mediante diligências quanto ao valor inexecução do lance, seja mediante requisitos de habilitação técnica.

22. Feitas tais considerações e abstraídas questões de conveniência, oportunidade e valores, conclui-se pela viabilidade jurídica da presente licitação, ressalvadas as recomendações listadas nos itens 11, 13, 15, 16, 18, 19, 20 e 21 deste parecer, observadas as cautelas de praxe, sem necessidade de retorno a esta CONJUR.

23. Sugere-se o encaminhamento dos autos à Central de Compras para as providências cabíveis.

À consideração superior.

HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES

Advogado da União
SIAPE 2071850

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 05110004912201864 e da chave de acesso 5ef3ba1f

Documento assinado eletronicamente por HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 210779890 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES. Data e Hora: 03-01-2019 18:51. Número de Série: 504022735606494964. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÃO, CONTRATOS E CONVÊNIOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO - K - 8º ANDAR - SALA 826 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00017/2019/JAR/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 05110.004912/2018-64

INTERESSADOS: Central de Compras

ASSUNTOS: Análise de Proposta de Licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, pelo Sistema de Registro de Preços -

com vistas à contratação de transporte ou agenciamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal – APF,

1. De acordo com o PARECER n. 01766/2018/HTM/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU em anexo.
2. Ao Senhor Consultor Jurídico para apreciação.

Brasília, 03 de janeiro de 2019.

OSÉ ANTÔNIO RODRIGUES SANTIAGO
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE LICITAÇÃO, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 05110004912201864 e da chave de acesso 5ef3ba1f

Documento assinado eletronicamente por JOSE ANTONIO RODRIGUES SANTIAGO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 211391111 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE ANTONIO RODRIGUES SANTIAGO. Data e Hora: 03-01-2019 18:55. Número de Série: 2764841037898250. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
GABINETE DA CONJUR/MP

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO K - 4º ANDAR - SALA 482 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00018/2019/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 05110.004912/2018-64

INTERESSADOS: SECRETARIA DE GESTÃO - SEGES/MP

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

- I. Aprovo a manifestação.
- II. Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília, 04 de janeiro de 2019.

VÂNIA LÚCIA RIBEIRO VIEIRA
CONSULTORA JURÍDICA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 05110004912201864 e da chave de acesso 5ef3ba1f

Documento assinado eletronicamente por VANIA LUCIA RIBEIRO VIEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 211415664 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VANIA LUCIA RIBEIRO VIEIRA. Data e Hora: 04-01-2019 11:45. Número de Série: 13424160. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
