



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
CONSULTORIA JURÍDICA DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÃO, CONTRATOS E CONVÊNIOS

PARECER n. 00493/2019/HTM/CGJLC/CONJUR-PDG/PGFN/AGU

NUP: 05110.003783/2018-97

INTERESSADOS: CENTRAL DE COMPRAS - SECRETARIA DE GESTÃO

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

EMENTA: I - Proposta de licitação na modalidade de Pregão na forma eletrônica para Registro de Preços dos serviços de transporte terrestre 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 da Região Metropolitana do Rio de Janeiro;

II - Manifestação pela viabilidade jurídica do procedimento de licitação, observadas as recomendações dos itens 8, 13, 19 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 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 da Região Metropolitana do Rio de Janeiro".

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

- o a) Termo de Abertura de Projeto;
- o b) Relatório de Inteligência de expansão do projeto TaxiGov, **Rio de Janeiro, São Paulo** e diversos anexos;
- o c) Formulários de Levantamento de Informações Básicas - Transporte de Servidores para atividades administrativas;
- o d) Relatório de Inteligência do Projeto TáxiGov 2.0, feito em 2018, e diversos anexos;
- o e) Documentação sobre publicação de aviso de Consulta Pública sobre os documentos da presente contratação;
- o f) Termo de Referência submetido à Consulta Pública;
- o g) Ata da Reunião da Consulta Pública e manifestações dos participantes;
- o h) Termo de Referência após a Consulta Pública;
- o i) Termo de Referência IRP 05/19-RJ;
- o j) Documentos/comunicado/quadro resumo de Intenção de Registro de Preço - IRP
- o k) Mapa de Riscos da Licitação;
- o l) Termo de Referência - SEGES-COPE1;
- o m) Nota Técnica SEI nº 2/2019/COPE1/CGEST/CENTRAL/SEGES/SEDGG-ME relatando elementos do planejamento da contratação no âmbito da Coordenação-Geral de Estratégias de Aquisições e Contratações;
- o n) Portaria CENTRAL nº 9.714, de 25 de setembro de 2018, com designação de pregoeiros e equipe de apoio;
- o o) Minutas de Edital, Proposta de Preços, Ata de Registro de Preços e Contrato;
- o p) Nota Técnica SEI nº 9/2019/CGLIC/CENTRAL/SEGES/SEDGG-ME, na qual consta um relato do atos realizados e, ao final, se encaminham os autos para remessa a esta CONJUR.

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 metodologia 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 a garantir meios para que os mesmos possam desenvolver as suas funções institucionais, no âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 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;
- 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 processos de contratação e com definição de especificações de referência, inclusive 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 extinto Ministério do Planejamento 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.

(...)

Objetivos de Contribuição das Unidades

(...)

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 131 do Decreto nº 9.745/2019, abaixo transcrito:

“Art. 131. À Central de Compras compete, no âmbito do Poder Executivo federal:

I - desenvolver e gerir 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 da administração pública federal;

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;

VI - planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para a realização de aquisições, contratações e gestão de produtos e serviços de tecnologia da informação e comunicação, de uso comum, para atender aos órgãos e às entidades da administração pública federal; e

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

§ 1º As licitações para aquisição e contratação de bens e serviços de uso comum pelos órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional 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, III e VI do caput.

§ 3º Ato do Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital 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 às disposições do Decreto nº 9.287/2018, que dispõe sobre a utilização de veículos oficiais pela APF direta, autárquica e fundacional, especialmente ao artigo 8º abaixo transcrito:

“Art. 8º Os órgãos, as autarquias e as fundações da administração pública federal deverão 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.”

6. Também 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.

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

8. O item 6.2 do TR informa que o valor estimado a ser gasto, alcança o montante de R\$ 11.897.723,76 para o período de 12 (doze) meses de execução contratual, com o valor referencial de R\$3,21 por quilômetro rodado. Saliente-se, entretanto, que o quadro do item 6, o item 3.19 da Nota Técnica 2 e o item 9 da Nota Técnica 9 trazem outro valor (R\$ 16.384.208,56), devendo haver a compatibilização dos valores em todos os instrumentos antes da publicação do edital.

9. Consta da Nota Técnica SEI nº 2/2019/COPE1/CGEST/CENTRAL/SEGES/SEDGG-ME explicação acerca da metodologia utilizada para chegar nesse valor:

3.22 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 3.19 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 média extraída de licitações/contratos realizados em São Paulo, Rio de Janeiro e no Distrito Federal, vez que em diversos certames os valores dos seus resultados tem demonstrado compatibilidade entre esses 2 estados e o DF, conforme quadro abaixo:

Preço de Referência - Transporte Terrestre de Servidores						
Valores por Quilômetro Rodado						
São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal						
Item	Vigência Contrato	Órgão	ESTADO	Valor de Referência Teto (R\$)	Valor de Referência de Licitação (R\$)	Objeto
01	08/01/2019	Câmara dos Deputados	DF	3,18	3,18	Prestação de serviços de agendamento de transporte terrestre de servidores, empregados e colaboradores a serviço da CONTRAIANTE, 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	Central	DF	3,88	2,94	Contratação de serviço de agendamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal - APF, direta, por meio de táxi e por demanda, no âmbito do Distrito Federal - DF e entorno.
03	01/12/2019	EPL	DF	4,63	4,51	Contratação de serviço de agendamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal - APF, direta, por meio de táxi e por demanda, no âmbito do Distrito Federal - DF e entorno.
04	01/11/2019	Infraero	DF	3,22	3,21	Contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de agendamento de transporte terrestre por demanda
05	15/06/2019	CNPQ	DF	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 agendamento de serviço de táxi ou de Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede no Distrito Federal - SIF/DF
06	28/09/2019	TIJDF	DF	3,64	3,64	contratação do serviço de agendamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço
07	23/05/2020	CENTRAL	DF	3,21	2,90	Registro de Preços para eventual contratação de transporte terrestre ou agendamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por demanda e no âmbito do Distrito Federal - DF
08	22/09/2019	CENTRAL	DF	EMERG.	2,00	Contratação de agendamento/intermediação de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos da Administração Pública Federal - APF, por demanda e no âmbito do Distrito Federal - DF.
09	19/01/2019	Prefeitura de São Paulo	SP		2,52	Contratação de empresa ou cooperativa especializada na intermediação ou agendamento de serviços de transporte individual remunerado de passageiros via aplicativo customizável web e mobile com apoio operacional e tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem da internet, provedores de conteúdo e outros serviços de informação na internet, conforme especificações constantes do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 02/2017/COMIS.
10	15/08/2021	BESS	SP	3,59	3,35	Contratação de empresa ou cooperativa especializada na intermediação e agendamento de serviços de transporte terrestre individual remunerado de passageiros, via aplicativo customizável web e mobile, com apoio operacional e tratamento de dados, para atender a demanda da superintendência regional sudeste I e suas unidades jurisdicionadas no estado de São Paulo, conforme as especificações detalhadas constantes do termo de referência (anexo I) e demais anexos do edital.
11	16/04/2019	ANCINE	RJ	3,41	3,34	Contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviço de agendamento de transporte terrestre de servidores, empregados e colaboradores a serviço, visando atender as demandas do escritório central da agência nacional do cinema - ancine.
12	15/01/2020	ANCINE	SP	3,03	3,03	Contratação de serviços de intermediação ou agendamento de serviços de transporte individual remunerado de passageiros via aplicativo customizável web e mobile
13	24/07/2019	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	SP	2,94	2,75	Prestação de serviços de intermediação e agendamento de transporte de passageiros, via aplicativo para smartphones, com acesso à internet, e também via plataforma WEB, com apoio operacional e tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem, provedores de conteúdo e outros serviços de informação na internet, conforme especificações constantes do Termo de Referência, que integra este Edital como Anexo I.
14		IFPA	RJ	DISPENSA	4,00	Contratação de cooperativa especializada em serviços de táxi, mediante voucher eletrônico, para o transporte de servidores, colaboradores, estagiários e autoridades do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, exclusivamente a serviço a fim de atender às necessidades do IFPA, no Rio de Janeiro/RJ
MÉDIA				3,49	3,21	
MEDIANA				3,41	3,20	Valor considerado conforme Caderno de Logística 2017

10. Relata-se nos autos a realização de consulta pública sobre a contratação.

11. A licitação é do tipo menor preço por item, contendo um único item (preâmbulo e 1.5 do edital).

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 Substituto de Estratégias de Aquisições e Contratações.

15. Utilizado o Sistema de Registro de Preços com fundamento no art. 3º, I, III e IV do Decreto nº 7.892/2013, conforme subitem 4.3.1 do Termo de Referência.

16. Será permitida a adesão à Ata de não-participantes, de acordo com o item 3 da Minuta de Edital. 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).

27. Em todos esses processos tenho manifestado minha crescente preocupação com o verdadeiro descalabro que pode representar o uso desvirtuado do SRP, em virtude, 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]

17. A motivação para a permissão da adesão consta do subitem 4.7.1 do Termo de Referência (SEI 2529459), da seguinte forma:

4.7.1 Os entes públicos interessados, caso optem por tal prerrogativa, deverão aderir às mesmas condições editalícias originadas pela licitação. Como vantagens que justificam a permissão da adesão tardia elencamos:

o

a ampliação de modelos exitosos para outras esferas e outros poderes,

- o promovendo assim a padronização de serviços públicos e, de certa forma, a economia processual e de recursos públicos na contratação de suas necessidades logísticas;
- o a desnecessidade de repetição de um processo licitatório oneroso, lento e desgastante quando já alcançada a proposta mais vantajosa. Além disso, quando o carona adere a uma Ata de Registro de Preços em vigor, normalmente já tem do órgão gerenciador (órgão que realizou a licitação para o Sistema de Registro de Preços) informações adequadas sobre o desempenho do contratado na execução do ajuste;
- o trata-se de modelo de transporte de servidores que considera a possibilidade de outros modais de atendimento além do serviço de táxi e de locação de transporte, havendo a possibilidade de se incluir o Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros Baseado em Tecnologia de Comunicação em Rede;
- o o preço de referência de R\$ 3,21 (três reais e vinte e um centavos) da atual licitação já, por si só, gerará uma redução do custo de transporte de servidores, podendo acarretar economias superiores a 60% em relação a vários modelos tradicionais existentes, o que aumentará provavelmente a busca por esta solução, que traz economia, segurança, economicidade e transparência para o serviço de transporte de servidores, além de outras vantagens para os gestores de logística pública.

18. Consta dos autos a abertura de IRP, bem como tabela com o consolidado da demanda de cada órgão/entidade, a qual consta do item 6.1 do Termo de Referência.

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. Saliente-se, apenas, a necessidade de que haja a designação formal da equipe de planejamento da contratação pela autoridade competente do setor de licitações, conforme art. 21, III da IN supracitada.

20. Decisão e justificativa para o não-parcelamento da solução consta do 5.13 do Termo de Referência.

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

Edital

- o a) No item 13, recomenda-se avaliar e incluir as seguintes disposições:
 - Subitem com a seguinte redação: "Caso a opção seja por utilizar títulos da dívida pública, estes devem ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda."
 - Subitem com a seguinte redação: "No caso de garantia na modalidade de fiança bancária, deverá constar expressa renúncia do fiador aos benefícios do artigo 827 do Código Civil."
 - Subitem com a seguinte redação: A contratada autoriza a contratante a reter, a qualquer tempo, a garantia, na forma prevista no neste Edital e no Contrato.

Ata de Registro de Preços

- o b) No subitem 6.8, substituir "5.6.1, 5.6.2 e 5.6.4" por "6.7.1, 6.7.2 e 6.7.4".
- o c) No subitem 7.1, substituir "penalidades estabelecidas no Edital" por "penalidades estabelecidas no Termo de Referência);

Minuta de Contrato

- o d) No item 6, recomenda-se incluir as seguintes disposições:
 - 6.3 No caso de atraso ou não divulgação do índice de reajustamento, o CONTRATANTE pagará à CONTRATADA a importância calculada pela última variação conhecida, liquidando a diferença correspondente tão logo seja divulgado o índice definitivo. Fica a CONTRATADA obrigada a apresentar memória de cálculo referente ao reajustamento de preços do valor remanescente, sempre que este ocorrer.
 - 6.4 Nas aferições finais, o índice utilizado para reajuste será, obrigatoriamente, o definitivo.
 - 6.5 Caso o índice estabelecido para reajustamento venha a ser extinto ou de qualquer forma não possa mais ser utilizado, será adotado, em substituição, o que vier a ser determinado pela legislação então em vigor.
 - 6.6 Na ausência de previsão legal quanto ao índice substituto, as partes elegerão novo índice oficial, para reajustamento do preço do valor remanescente, por meio de termo aditivo.
 - 6.7 O reajuste será realizado por apostilamento.

Termo de Referência

- o e) Recomenda-se que haja a utilização da mesma versão do modelo disponibilizado da AGU para todos os documentos da contratação. É que, neste caso, o modelo utilizado no Termo de Referência é anterior aos do Edital, Ata e Contrato. Isso gera algumas incongruências como, por exemplo, o fato de tanto o edital quanto o contrato referenciam regras de pagamento no Termo de Referência, sem que tais regras efetivamente constem do Termo de Referência. As desconformidades decorrentes desse fato serão ajustadas no decorrer desta manifestação, entretanto recomenda-se que, nas

próximas contratações, a Administração elabore seus documentos (TR, Contrato e Edital) com esteio na mesma (preferencialmente a mais atualizada) versão disponível no sítio da AGU;

- o f) No subitem 2.1, "c", recomenda-se avaliar a remoção ou especificar o que significa o trecho "pela gestão do serviço em nível geral, no âmbito da APF direta". É que nesta modelagem, tanto APF direta, quanto indireta irão firmar os próprios contratos, incumbindo à Central de Compras (e à própria SEGES) as atribuições de órgão gerenciador da ata e de normatizador dos procedimentos a serem seguidos, sendo que, em ambas as situações, tais competências abrangem toda a Administração Pública Federal direta e indireta;
- o g) No subitem 5.11, substituir "Lei nº 9.503/1977" por "Lei nº 9.503/1997";
- o h) No subitem 6.2 do TR o valor da contratação de R\$ 11.897.723,76 não guarda compatibilidade com o valor indicado ao final do quadro do subitem 6.1 e nem com as informações do subitem 3.19 da Nota Técnica 2 e subitem 9 da Nota Técnica 9, SEI 2548873, que indicam um total de R\$ 16.384.208,56. Fazer a adequação ou apresentar justificativa para a divergência.
- o i) Quanto ao subitem 6.4.3, recomenda-se avaliar e, se for o caso, especificar se a aferição do cumprimento do preço de referência, em especial nos casos de tarifa dinâmica, ocorrerá para cada corrida ou na fatura mensal. É que é possível cogitar, na sistemática de tarifa dinâmica, que algumas corridas ultrapassem o valor de referência, por terem sido feitas em horário de pico, mas havendo compensação entre tais corridas e outras havidas com tarifas promocionais, de modo que o preço médio do quilômetro, no pagamento da fatura consolidada do mês, seja compatível com o valor de referência. Nessa situação, haveria a aplicação do teto do valor de referência para cada corrida ou apenas no consolidado do mês, caso o preço médio do quilômetro ultrapasse esse parâmetro?
- o j) Quanto ao item 7, subitem 7.1, recomenda-se haja apresentação de justificativa para a necessidade de realização de prova de conceito em Brasília/DF, considerando se tratar de contratação para a cidade do Rio de Janeiro/RJ, haja vista que essa obrigação pode ser considerada restritiva da competição, devendo, portanto, ser bem fundamentada (indicando, por exemplo, as razões pelas quais é necessário que ocorra presencialmente, bem como os motivos que inviabilizem a condução desse procedimento na cidade do Rio de Janeiro);
- o l) No item 8, para maior clareza quanto à natureza de condição de contratação da adaptação da solução em 60 dias, recomenda-se a seguinte redação:

8. INÍCIO DA EXECUÇÃO DO SERVIÇO

8.1 Após declarado vencedor do certame, homologado o resultado da licitação e assinada a Ata de Registro de Preços pelo adjudicatário, iniciar-se-ão os procedimentos preparatórios à execução dos serviços.

8.2 Como condição de contratação, após a assinatura da Ata de Registro de Preços, o adjudicatário terá o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da sua convocação, para adaptação da solução tecnológica, a partir de testes a serem feitos em conjunto com um órgão parceiro, dentre os 51 órgãos participantes do processo licitatório.

8.2.1 Durante o período de testes, poderão ser executadas as seguintes atividades, sem ônus para a Administração:

- testes dos requisitos do sistema e das funcionalidades da aplicação *web* e do aplicativo *mobile* descritos nos Anexos A, B e C;
- geração de relatórios descritos nos Anexos F e G; e
- Realização de teste da operação e gestão do serviço.

8.2.2 Caso seja necessária adaptação na solução tecnológica em função dos requisitos e funcionalidades estabelecidos nos Anexos A, B e C deste TR, para operação e gestão do serviço, deverão ser considerados a aplicação *web* e o aplicativo *mobile*, de forma que sejam atendidas todas aquelas exigências.

8.3 Finalizadas as atividades descritas nos subitens 8.2 a 8.2.2, no prazo de até 10 (dez) dias, será assinado o primeiro contrato entre o adjudicatário e o órgão parceiro escolhido pela Central de Compras para servir como piloto, quando então os serviços passarão a ser executados.

8.4. Após a assinatura do primeiro contrato e anuência da Central de Compras, os demais órgãos estarão autorizados a convocarem o adjudicatário para firmar os respectivos contratos, observado, preferencialmente, o mês/ano de implantação definido no subitem 6.1.

- o m) Ainda quanto ao item 8, há ainda dois pontos a serem ressaltados:
 - o k.1) Recomenda-se, no subitem 8.3, especificar o termo inicial do prazo de 10 (dez) dias;
 - o k.2) Como a quantidade de corridas é o elemento principal da precificação do serviço, recomenda-se que, ainda que seja em regime de "teste da operação", qualquer corrida ocorra apenas sob a égide de um contrato, de modo que seja paga regularmente;
- o n) No item 10, recomenda-se incluir as obrigações constantes do modelo de TR da AGU que não estão no Termo de Referência apresentado para análise, motivando os casos em que se julgar inoportuna a inclusão, nos termos do art. 29, §1º da IN SEGES/MP nº 5/2017;
- o o) No item 11, recomenda-se incluir as obrigações constantes do modelo de TR da AGU que não estão no Termo de Referência apresentado para análise, motivando os casos em que se julgar inoportuna a inclusão, nos termos do art. 29, §1º da IN SEGES/MP nº 5/2017;
- o p) No subitem 15.1, para melhor compreensão recomenda-se cindi-lo, da seguinte forma:

15.1. Os serviços serão recebidos provisoriamente pelos fiscais técnicos de operação e de sistema de cada CONTRATANTE, devidamente designados para o acompanhamento e fiscalização do contrato, para efeito de posterior verificação de sua conformidade com as especificações constantes neste TR e na proposta;

15.1.1 A equipe de fiscalização elaborará Termo Circunstanciado, contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato e demais documentos que julgarem necessários e o encaminhará ao GESTOR para fins de

recebimento definitivo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da entrega pela CONTRATADA do seu relatório de prestação do serviço;

15.1.2 O relatório encaminhado pela CONTRATADA deverá discriminar os serviços prestados para a CONTRATANTE usuária dos serviços, relacionando todas as solicitações realizadas por cada UNIDADE ADMINISTRATIVA vinculada;

- o q) Recomenda-se avaliar e incluir o seguinte item atinente ao Pagamento, constante da minuta da AGU, com os ajustes que se mostrarem necessários:

X DO PAGAMENTO

X.1 O pagamento será efetuado pela Contratante no prazo de (....) dias, contados do recebimento da Nota Fiscal/Fatura.

X.1.1 Os pagamentos decorrentes de despesas cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 24 da Lei 8.666, de 1993, deverão ser efetuados no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados da data da apresentação da Nota Fiscal/Fatura, nos termos do art. 5º, § 3º, da Lei nº 8.666, de 1993.

X.2 A emissão da Nota Fiscal/Fatura será precedida do recebimento definitivo do serviço, conforme este Termo de Referência

X.3 A Nota Fiscal ou Fatura deverá ser obrigatoriamente acompanhada da comprovação da regularidade fiscal, constatada por meio de consulta on-line ao SICAF ou, na impossibilidade de acesso ao referido Sistema, mediante consulta aos sítios eletrônicos oficiais ou à documentação mencionada no art. 29 da Lei nº 8.666, de 1993.

X.3.1 Constatando-se, junto ao SICAF, a situação de irregularidade do fornecedor contratado, deverão ser tomadas as providências previstas no do art. 31 da Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018.

X.4 O setor competente para proceder o pagamento deve verificar se a Nota Fiscal ou Fatura apresentada expressa os elementos necessários e essenciais do documento, tais como:

X.4.1 o prazo de validade;

X.4.2 a data da emissão;

X.4.3 os dados do contrato e do órgão contratante;

X.4.4 o período de prestação dos serviços;

X.4.5 o valor a pagar; e

X.4.6 eventual destaque do valor de retenções tributárias cabíveis.

X.5 Havendo erro na apresentação da Nota Fiscal/Fatura, ou circunstância que impeça a liquidação da despesa, o pagamento ficará sobrestado até que a Contratada providencie as medidas saneadoras. Nesta hipótese, o prazo para pagamento iniciar-se-á após a comprovação da regularização da situação, não acarretando qualquer ônus para a Contratante;

X.6 Nos termos do item 1, do Anexo VIII-A da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 2017, será efetuada a retenção ou glosa no pagamento, proporcional à irregularidade verificada, sem prejuízo das sanções cabíveis, caso se constate que a Contratada:

X.6.1 não produziu os resultados acordados;

X.6.2 deixou de executar as atividades contratadas, ou não as executou com a qualidade mínima exigida;

X.6.3 deixou de utilizar os materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizou-os com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

X.7 Será considerada data do pagamento o dia em que constar como emitida a ordem bancária para pagamento.

X.8 Antes de cada pagamento à contratada, será realizada consulta ao SICAF para verificar a manutenção das condições de habilitação exigidas no edital.

X.9 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.

X.10 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.

X.11 Não havendo regularização ou sendo a defesa considerada improcedente, a contratante deverá comunicar aos órgãos responsáveis pela fiscalização da regularidade fiscal quanto à inadimplência da contratada, bem como quanto à existência de pagamento a ser efetuado, para que sejam acionados os meios pertinentes e necessários para garantir o recebimento de seus créditos.

X.12 Persistindo a irregularidade, a contratante deverá adotar as medidas necessárias à rescisão contratual nos autos do processo administrativo correspondente, assegurada à contratada a ampla defesa.

X.13 Havendo a efetiva execução do objeto, os pagamentos serão realizados normalmente, até que se decida pela rescisão do contrato, caso a contratada não regularize sua situação junto ao SICAF.

X.13.1 Será rescindido o contrato em execução com a contratada inadimplente no SICAF, salvo por motivo de economicidade, segurança nacional ou outro de interesse público de alta relevância, devidamente justificado, em qualquer caso, pela máxima autoridade da contratante.

X.14 Quando do pagamento, será efetuada a retenção tributária prevista na legislação aplicável, em especial a prevista no artigo 31 da Lei 8.212, de 1993, nos termos do item 6 do Anexo XI da IN SEGES/MP n. 5/2017, quando couber.

X.15 É vedado o pagamento, a qualquer título, por serviços prestados, à empresa privada que tenha em seu quadro societário servidor público da ativa do órgão contratante, com fundamento na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

X.16 Nos casos de eventuais atrasos de pagamento, desde que a Contratada não tenha concorrido, de alguma forma, para tanto, fica convencionado que a taxa de compensação

financeira devida pela Contratante, entre a data do vencimento e o efetivo adimplemento da parcela é calculada mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$EM = I \times N \times VP$, sendo:

EM = Encargos moratórios;

N = Número de dias entre a data prevista para o pagamento e a do efetivo pagamento;

VP = Valor da parcela a ser paga.

I = Índice de compensação financeira = 0,00016438, assim apurado:

$$I = \left(\frac{100}{365} \right)^{TX} = I$$

I
0,00
TX
Perc
da
anua

- o r) No subitem 16.5, aparentemente há duas previsões em uma (a primeira trata de frações nos cálculos e a segunda da cumulação de sanções), avaliar e esclarecer, se for o caso;
- o s) No item de Sanções, recomenda-se incluir as seguintes disposições, constantes da minuta-padrão da AGU;

16.10 Se, durante o processo de aplicação de penalidade, se houver indícios de prática de infração administrativa tipificada pela Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, como ato lesivo à administração pública nacional ou estrangeira, cópias do processo administrativo necessárias à apuração da responsabilidade da empresa deverão ser remetidas à autoridade competente, com despacho fundamentado, para ciência e decisão sobre a eventual instauração de investigação preliminar ou Processo Administrativo de Responsabilização - PAR.

16.11 A apuração e o julgamento das demais infrações administrativas não consideradas como ato lesivo à Administração Pública nacional ou estrangeira nos termos da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, seguirão seu rito normal na unidade administrativa.

16.12 O processamento do PAR não interfere no seguimento regular dos processos administrativos específicos para apuração da ocorrência de danos e prejuízos à Administração Pública Federal resultantes de ato lesivo cometido por pessoa jurídica, com ou sem a participação de agente público.

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 8, 13, 19 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) 05110003783201897 e da chave de acesso 9d6f6b51

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 275981996 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES. Data e Hora: 25-06-2019 17:59. Número de Série: 504022735606494964. Emissor: AC CAIXA PF v2.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
CONSULTORIA JURÍDICA DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÃO, CONTRATOS E CONVÊNIOS

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 01146/2019/JAR/CGJLC/CONJUR-PDG/PGFN/AGU

NUP: 05110.003783/2018-97

INTERESSADOS: CENTRAL DE COMPRAS - SECRETARIA DE GESTÃO

ASSUNTOS: Proposta de Licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, pelo Sistema de Registro de Preços de serviços de transportes terrestres 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 da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - RJ

1. De acordo com o PARECER n. 00493/2019/HTM/CGJLC/CONJUR-PDG/PGFN/AGU em anexo.
2. Registro que a licitação tem como critério de julgamento e pagamento pelos serviços o valor por quilômetro rodado. Neste ponto, embora não seja aspecto de natureza jurídica, é oportuno lembrar que essa modelagem, sem garantir um valor mínimo para corridas de até determinados quilômetros (exemplo 2 KM ou outro parâmetro que a Administração avaliar conveniente), já gerou problemas de continuidade da execução do contrato, razão pela qual recomenda-se que se avalie e informe nos autos as razões de não adoção de medidas corretivas desse problema.
3. Ao Senhor Procurador-Geral Adjunto da Consultoria Administrativa na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para apreciação.

Brasília, 25 de junho 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) 05110003783201897 e da chave de acesso 9d6f6b51

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 280227542 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE ANTONIO RODRIGUES SANTIAGO. Data e Hora: 26-06-2019 09:57. Número de Série: 2764841037898250. Emissor: AC CAIXA PF v2.
