



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Contratos e Disciplina
Coordenação-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública

Parecer Referencial PGFN/PGACD/CGLA nº 03/2020

**Parecer Referencial PGFN/PGACD/CGLA nº
03/2020**

Ementa: I - Parecer jurídico referencial sobre propostas de licitação na modalidade 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 (TaxiGov).

II - Manifestação referencial pela viabilidade jurídica do procedimento de licitação, sem a necessidade de análise prévia individualizada, observadas as recomendações do item 52 do presente parecer, bem como com a juntada de check-list preenchido nos moldes do modelo anexo, sem prejuízo da resposta a consultas jurídicas prévias, se for o caso.

III - Retornem-se os autos à Central de Compras para ciência e providências

I - RELATÓRIO

1. Trata-se, em suma, de solicitação, oriunda da Central de Compras da Secretaria de Gestão deste ministério, de emissão de Parecer Referencial, por esta Adjuntoria, para contratações de 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 (TaxiGov).

2. A solicitação em questão constou da Nota Técnica SEI nº 28814/2020/ME (SEI 10019004), do qual se extraem os seguintes excertos:

DO PARECER REFERENCIAL

[...]A Coordenação Geral de Serviços Compartilhados, da Central de Compras, dentre suas competências, busca desenvolver ou ampliar modelos de serviços que geram economia processual e de recursos, inspirando-se nas melhores práticas de mercado ou de outros entes governamentais. O Projeto TáxiGov é um exemplo disso, gerando, além de um processo mais racional de serviços de transporte de servidores, mais de 60% de economia se comparado aos modelos usualmente empregados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal - APF.

O TáxiGov, que iniciou sua operação em 13 de fevereiro de 2017 e já realizou mais de 500 mil atendimentos para todos os Órgãos da APF em Brasília, no Rio de Janeiro e em São Paulo, incorpora o conceito de serviços por demanda, trazendo outros benefícios como a avaliação dos serviços pelo usuário final, maior transparência com o uso intensivo de tecnologia, menor esforço de gestão dos serviços e mitigação da ociosidade. Foi um marco para o serviço de transporte de servidores com replicações diversas por tantos outros entes públicos.

Neste sentido, a expansão do TáxiGov para órgãos e entidades federais localizados nas diversas capitais é um importante passo para a replicação deste modelo, de forma coordenada, para as demais capitais do país.

A proposta é expandir o TáxiGov a todas as capitais ainda em 2020 e ao longo de 2021. Para isso, a Coordenação de Serviços Compartilhados vem realizando, de forma criteriosa, estudos sobre os mercados locais de transporte e suas vicissitudes como fluxo de operação, necessidades e horários de deslocamento de servidores, de modo a ajustar o modelo hoje exitoso no Distrito Federal, Rio de Janeiro e São Paulo para essas novas praças.

Considerando as peculiaridades de cada capital, será necessária a realização de 21 pregões. Em 2020, iniciou-se os pregões pelas cidades: Florianópolis, Cuiabá e Belo Horizonte, por meio dos Pregões 2/2020, 3/2020 e 4/2020, sendo que o primeiro já está em fase de contratação e os dois seguintes em Prova de Conceito do aplicativo ofertado. Ilustra-se que na fase externa da licitação, registrou-se somente 1 pedido de esclarecimento e 1 impugnação, sendo esta julgada improcedente, não havendo necessidade de alteração do edital.

Cada pregão está sendo conduzido por processo específico, inicialmente com a mesma minuta do edital e seus anexos. Estes documentos foram analisados pelos Procuradores Federais Rodrigo Ribeiro de Magalhães Alves, Rachel Nogueira de Souza e Lucas Vasconcelos Perrone e, pelo que se depreende dos Pareceres nºs 8886, 7918 e 10375 [docs. SEI 9309499, 9309494 e 9309497, respectivamente], as propostas quanto ao aperfeiçoamento das minutas se convergem.

Assim, considerando que, somente as informações referentes aos locais, quantitativos de corridas e quilômetros, órgãos participantes, preço estimado, exigência da habilitação técnica quanto ao número mínimo de viagens e ainda a fórmula de cálculo do valor de cada corrida irão ser adequadas à realidade de cada Município, e, com o objetivo de estabelecer uma padronização e racionalização dos procedimentos, tanto na instrução processual quanto nos documentos convocatórios do Pregão (Edital, Termo de Referência, Ata de Registro de Preços, Contrato e Modelo de Proposta), propõe-se que a análise deste processo, assim como do Edital e seus Anexos, I, II, III e IV, seja realizada com vistas à emissão de PARECER REFERENCIAL, de forma que os processos dos Pregões para a contratação 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, TáxiGov, que doravante serão instruídos para cada capital do país, não necessitem ser encaminhados à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

3. Solicitadas informações sobre próximas contratações e os modelos a serem analisados neste momento (SEI 10086522), a Central de Compras informou que "promoverá, nos próximos meses, ao menos 8 procedimentos para contratações de serviços de transporte", "ainda em 2020, outros 4 processos licitatórios semelhantes serão realizados" e que "após fevereiro de 2021 há possibilidade de realização de processos licitatórios para outros Estados que ainda não tem o serviço, a depender do andamento dos demais projetos da Central de Compras" (SEI 10157123).

4. Ademais, houve a juntada das minutas de contratação que serão utilizadas para tal fim (SEI 10170439, 10170446, 10170451, 10170463 e 10170467), sem prejuízo dos documentos de instrução processual citados no despacho SEI 10180445 e que serão verificados na sua versão contida no procedimento 19973.103238/2020-79.

5. Instruído o processo, retornaram os autos para esta Coordenação-Geral para emissão de parecer.

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

II - FUNDAMENTOS E MODO DE USO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

7. O objetivo da presente análise é possibilitar a faculdade de se dispensar a análise jurídica em cada licitação se utilizadas as minutas pré-aprovadas. Para tanto, a presente manifestação, além de aprovar as minutas em si, deverá se revestir das formalidades previstas na Orientação Normativa AGU nº 55/2014, a qual tem a seguinte redação:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos:

- a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e
- b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

8. Quanto aos requisitos do inciso II, há a perspectiva de implantação em todas as capitais, o que indica a realização de mais 21 pregões (sem incluir eventuais repetições), sendo eles distribuídos conforme o item 2 deste parecer, o que denota um montante de processos relevante o suficiente para, no entender desta Procuradoria, motivar a elaboração deste Parecer Referencial. Ademais, a atividade jurídica envolvida na análise desses processos é, conforme descrito acima, de "verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos", haja vista que, ressalvado o espaço de discricionariedade reservado para decisões de caráter técnico, a análise jurídica em si se centrará na verificação se os documentos apresentados cumprem os requisitos previstos na legislação.

9. Desse modo, o presente parecer visa a, analisando as minutas ora apresentadas, exercer a função de manifestação jurídica referencial, nos termos da Orientação Normativa AGU supracitada. Sua invocação para dispensar a análise pressupõe a utilização das minutas e documentos referenciados, em especial o Edital, a Ata de Registro de Preços, o Termo de Referência, o Contrato e o Check-List (Lista de Verificação) de Instrução Processual constante de anexo a este parecer. São admissíveis alterações de caráter estritamente técnico (ex: especificações técnicas dos aplicativo a ser utilizado) que não tenham repercussão jurídica, sem que necessária análise individualizada. Ademais, o presente parecer não exclui a possibilidade de solicitação de análise prévia de contratação específica, o que será feito por esta Procuradoria.

III - INSTRUÇÃO PROCESSUAL

10. Para fins de instrução processual, utilizaremos como referencial inicial a Lista de Verificação para Contratação de Serviços da Advocacia-Geral da União (constante em <https://antigo.agu.gov.br/page/download/index/id/38944943>), com os ajustes necessários ao presente caso, como se desenrolará neste parecer.

11. No Despacho SEGES-CENTRAL-CGLIC (SEI 10180445), estabelece o seguinte quanto à instrução processual:

4.5. Vale ressaltar ainda que os processos de contratação 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 das demais capitais do país, serão instruídos, minimamente, com os seguintes documentos:

- a) Termo de Abertura de Projeto
- b) Documento de Formalização da Demanda
- c) Estudo Preliminar
- d) Pesquisa nos órgãos federais do município
- e) Mapa de Riscos
- f) Termo de Referência_Versão 1
- g) Documentos referentes à Intenção de Registro de Preços
- h) Pesquisa de Preços

- i) Termo de Referência _Versão final_com os ajustes decorrentes da Intenção de Registro de Preços_observando a Minuta Padrão aprovada pela PGFN
- j) Nota Técnica _Precificação
- k) Nota Técnica _CGSEC_encaminhamento do processo à CGLIC para a realização do Pregão
- l) Portaria de Pregoeiros e Equipe de Apoio
- m) Edital _observando a Minuta Padrão aprovada pela PGFN
- n) Ata de Registro de Preços _observando a Minuta Padrão aprovada pela PGFN
- o) Contrato _observando a Minuta Padrão aprovada pela PGFN
- p) Modelo de Proposta _observando a Minuta Padrão aprovada pela PGFN
- q) Nota Técnica _CGLIC_encaminhamento do processo à Diretora da Central de Compras para autorização da deflagração da fase externa da contratação, com a publicação do Edital.

12. Quanto aos documentos acima, ressalve-se, inicialmente, que as minutas de contratação (edital, contrato, ata, termo de referência e modelo de proposta), bem como aspectos relativos à precificação serão analisados em itens apartados deste parecer. Os demais serão vistos a partir dos exemplares constantes do 19973.103238/2020-79, como já dito anteriormente.

13. Inicialmente, sem entrar no mérito em si da entende-se que estão presentes praticamente todos os documentos necessários para desencadear a licitação, da seguinte forma:

- há a abertura do procedimento administrativo autuado e numerado;
- a demanda foi formalizada por intermédio de DFD;
- é dispensada a designação de equipe de planejamento da contratação tendo em vista que a Central de Compras possui área específica com competência para realização de estudos para contratações (Coordenação-Geral de Estratégias de Aquisições e Contratações), nos termos do art. 23 da IN SEGES/MP nº 5/2017. Registre-se, entretanto, que, caso se prefira fazer o planejamento por equipe específica, esta deve ser formalmente designada na forma da IN SEGES/MP nº 5/2017;
- constam os estudos preliminares, sendo os preços baseados em pesquisas e justificativas;
- consta o mapa de riscos, bem como o termo de referência;
- dispensada a indicação orçamentária e a autorização de despesa do decreto nº 10.193/19, previamente à licitação por se tratar de registro de preços;
- consta a portaria de indicação de pregoeiro e equipe de apoio;
- constam o edital, ata de registro de preços, contrato e anexos;
- consta a comprovação de realização de procedimento de intenção de registro de preços - IRP;

14. Registre-se a necessidade de que haja também a autorização para se desencadear a licitação, bem como a aprovação do Termo de Referência. O segundo ato consta da própria Nota Técnica SEI nº 28814/2020/ME, tomada como exemplo, de modo que, presume-se, constará também dos demais procedimentos. Quanto à autorização da deflagração, o item "q" da lista apresentada pela central fala em Nota Técnica com encaminhamento "para autorização", sem que se mencione tal ato em si - presume-se que isso será providenciado também, mas, desde já, deixe-se explícita a necessidade de que conste expressamente dos autos tal autorização, firmada pela autoridade competente para a celebração do contrato respectivo.

15. Enfatize-se, ademais, a necessidade de que o projeto em questão esteja no portfólio da Central de Compras para que seja possível a sua contratação por tal órgão, nos termos da Portaria ME nº 103/2019.

16. Já passando ao mérito de tal documentação, necessário fazer alguns apontamentos sobre questões que necessitam constar dos próximos procedimentos, independentemente do atesto da conformidade em tese dos exemplares ora apresentados.

17. Inicialmente, cabe salientar que cada contratação deve estar previamente prevista no Plano Anual de Contratações relativo ao ano em que será feita, conforme IN SEGES/ME nº 1/2019. Por "contratação" entenda-se a celebração em si do contrato, de modo que, em tese, a presença do item no PAC será exigida apenas do órgão participante (ou da CENTRAL se ela, como gerenciadora, vir a firmar algum contrato) quando este vier a celebrar seu contrato.

18. Entretanto, a inclusão de item no PAC, conforme art. 11 da Instrução Normativa referenciada, é excepcional e poderá não haver a análise jurídica por parte de cada um dos órgãos participantes ou até aderentes (conforme Nota 00148/2018/DECOR/CGU/AGU que dispõe ser facultativa a remessa a análise jurídica em tais casos). Por essas razões, recomenda-se que a CENTRAL já oriente os órgãos participantes e

não-participantes (bem como a própria CENTRAL, se for o caso) a providenciarem a inclusão da contratação em seus respectivos Planos Anuais, seja quando da sua elaboração ordinária, seja excepcionalmente nos moldes do já citado art. 11, para que não haja empecilhos quando da efetiva contratação.

19. Um segundo ponto a ser enfatizado diz respeito aos Estudos Preliminares. Com o advento da IN SEGES/ME nº 40/2020, a qual entrou em vigor no dia 1º de julho de 2020, a forma de elaboração de tais estudos passou a ocorrer pelo sistema ETP digital, além de haver recomendações de procedimentos antes não tão detalhadas na IN SEGES/MP nº 5/2017.

20. A necessidade de registro no sistema ETP digital nos aparenta ser relevante pois o exemplar nos enviado como referência não foi revestido dessa formalidade, por ter sido elaborado em 12 de junho. Essa circunstância é importante para a orientação a ser dada nesta oportunidade: considerando que os Estudos Preliminares são atos internos, finalizados com a sua assinatura e encaminhamento para a autoridade competente para as providências seguintes, entende-se que a aplicação temporal da IN SEGES/ME nº 40/2020 deve ter esse marco temporal em consideração, sob pena de, caso contrário, haver violação ao ato jurídico perfeito.

21. Dito de outra forma: Estudos Preliminares feitos, assinados por toda a equipe de planejamento da contratação e juntados ao processo antes do dia 1º de julho não devem (ou não precisam) ser registrados no sistema ETP Digital, sendo ainda regidos pelo hoje revogado Anexo III da IN SEGES/MP nº 5/2017. Entretanto, se tais estudos forem feitos, assinados ou juntados após essa data (sejam eles os estudos originais, sejam estudos refeitos por qualquer necessidade superveniente), estes deverão seguir a IN SEGES/ME nº 40/2020, com o registro no sistema ETP digital e cumprimento de todo o regramento lá previsto.

22. Registre-se que o parâmetro para a aplicação da IN SEGES/ME nº 40/2020 é a elaboração e juntada do Estudo Preliminar e não a sua aprovação pela autoridade competente (art. 14, II). Tal aprovação deve ocorrer, mas ela incide sobre um documento já juridicamente perfeito, não é condição para a validade em si deste, mas sim para a sua eficácia no sentido de possibilitar os atos seguintes do processo, sem prejuízo de uma eventual convalidação com a aprovação *a posteriori*.

23. Dito isso, partindo para a análise dos documentos de instrução processual em si, com base nos exemplares supracitados e excetuando o termo de referência, que será visto em momento posterior, tem-se que:

- os estudos preliminares, naquilo que traz um diagnóstico do atual estado (em geral, quantitativos, demanda, precificação etc.) do local da implementação do serviço e ajusta números e estimativas a partir dele (por exemplo: quando estima o deslocamento médio) não pode, por natureza, ser um "modelo", pois cada cidade pode ter suas peculiaridades. Tais questões são inerentes ao serviço sob o ponto de vista técnico, não repercutindo, em regra, na esfera jurídica (salvo naquilo que eventualmente estiver mencionado neste documento), de modo que cada Estudo deve representar a realidade do local da prestação dos serviços sem que disso se extraia alguma impossibilidade de uso da padronização solicitada, desde que cumpridos todos os requisitos da IN SEGES/MP nº 5/2017 ou da IN SEGES/ME nº 40/2020, conforme o caso, além deste parecer;
- o estudo preliminar conclui pela adoção da sistemática de contratação por SRP de transporte, mediante prestação direta ou por agenciamento, pelo modelo conhecido como "TáxiGov". Este parecer referencial parte do pressuposto de que os estudos preliminares seguintes para as outras capitais chegam à mesma conclusão. Ou seja, se se chegar à conclusão de que a melhor estratégia é outro tipo de licitação (exclusiva para táxi, para STIP, com aluguel de veículos ou apenas para aplicativos de comparação de preços, por exemplo) ou o não-uso de SRP, não é possível o uso deste referencial, devendo haver a análise jurídica individualizada, ou o ajuste do parecer referencial para que se incluam tais variações.
- o mapa de riscos é documento integralmente de caráter técnico, sendo requisito jurídico apenas a sua existência e atendimento ao art. 25 da IN SEGES/MP nº 5/2017. Desse modo, eventuais ajustes e modificações nos riscos detectados e/ou nas ações de contingência, se decorrentes de adequada avaliação, não desnaturam a presente padronização e devem ocorrer, conforme o caso;
- nos termos do art. 4º, §1º do decreto nº 7.892/13 é dispensável a IRP, desde que de forma justificada pelo órgão gerenciador. Não incumbe a esta procuradoria analisar o mérito de tal justificativa, de modo que remanesce sendo juridicamente válida a contratação sem a divulgação da IRP, com o uso deste

parecer, desde que a Administração justifique as razões que levarem à dispensa do uso de tal expediente;

- fora as ressalvas feitas, tem-se que a documentação referenciada no item 4.5 do Despacho SEGES-CENTRAL-CGLIC (SEI 10180445), com os acréscimos ora feitos e que constarão do *check-list* anexo, exemplificam o cumprimento dos requisitos de instrução processual, sem prejuízo da apresentação da possibilidade da apresentação de outros documentos em substituição (excetuados Termo de Referência, Edital, Minuta Contratual e Ata de Registro de Preços), desde que materialmente sejam cumpridos os requisitos para contratação previstos na legislação e elencados no *check-list* anexo a esta manifestação.

24. Por fim, ainda quanto à regularidade processual, cabe-nos consignar as medidas a serem providenciadas, em tempo e modo, como pré-requisito à contratação em si, não propriamente à licitação, pelos órgãos que vierem a firmar contratos. Como o indicativo é de que a Central de Compras não irá firmar contrato próprio, tais medidas não foram incluídas no *check-list* - entretanto deverão ser cumpridas se houver algum contrato firmado por tal órgão. São essas as providências:

- comprovação de disponibilidade orçamentária para o exercício corrente com indicação relativa aos exercícios futuros, respondendo pelo montante total do contrato a ser firmado;
- declaração, exigida no art. 16, II da Lei de Responsabilidade Fiscal, de compatibilidade da despesa com a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, salvo se comprovada incidência da Orientação Normativa AGU nº 52/2014;
- autorização da despesa nos termos do Decreto nº 10.193/19;
- comprovação de presença do item no Plano Anual de Contratações do órgão, conforme já explicitado anteriormente.

IV - PRECIFICAÇÃO E PESQUISA DE PREÇOS

25. Preliminarmente, há duas possibilidades de aplicação normativa quanto ao procedimento a ser utilizado para a precificação do serviço ora em análise: se o procedimento administrativo tiver sido autuado até 4 de agosto de 2020 (incluindo este dia), é aplicável a Instrução Normativa SLTI/MP nº 5/2014. Caso contrário, deve ser aplicada a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2020. Em razão da possibilidade de aplicação de dois normativos, ambos serão abordados neste parecer.

26. O procedimento de pesquisa de preços pode ser resumido pelo art. 2º da IN SLTI/MP nº 5/2014 e pelos arts. 5º e 6º da IN SEGES/ME nº 73/2020, *in verbis*:

IN SLTI/MP nº 5/2014

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:
I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

[...] §6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

IN SEGES/ME nº 73/2020

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, 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 instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.

[...]

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

[...]

§ 4º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovado pela autoridade competente.

27. Desde a primeira versão do TaxiGov, formas diferentes de faturamento, pesquisa de preços e precificação foram utilizadas. Nos últimos processos submetidos à análise desta Adjuntoria, tem-se o seguinte quadro geral:

27.1. No procedimento nº 05110.003783/2018-97 (TaxiGov Rio de Janeiro), o preço foi obtido mediante pesquisas de contratações públicas similares (SEI 2530294 - item 3.22), adotando-se, ao final, o faturamento com o preço do quilômetro de R\$ 3,21, garantido o pagamento mínimo do valor correspondente a dois quilômetros (SEI 2529459).

27.2. No procedimento nº 19973.100714/2020-08 (TaxiGov Florianópolis), houve pesquisa de preços junto ao painel de preços, sem êxito, bem como consideraram-se contratações similares de outros entes públicos, descartadas justificadamente. Ao final, optou-se pela formulação dos preços através de fórmula, utilizando-se como parâmetro inicial os preços do serviço de táxi (bandeirada, bandeira 1, bandeira 2 etc) (SEI 7801816). O faturamento parte do valor por quilômetro de R\$3,39.

27.3. No procedimento nº 19973.100942/2020-70 (TaxiGov Belo Horizonte), houve pesquisa de preços junto ao painel de preços e outros contratantes públicos, sem êxito em ambos os casos. Optou-se pelo uso da mesma metodologia de preços descrita acima quanto ao TaxiGov Florianópolis, com a aplicação de fórmula sobre os preços previstos para o serviço de taxi (SEI 7818151). Chegou-se ao faturamento pelo valor por quilômetro de R\$ 4,10.

27.4. No procedimento nº 19973.100956/2020-93 (TaxiGov Cuiabá), houve pesquisa de preços junto ao painel de preços, sem êxito, bem como consideraram-se contratações similares de outros entes públicos, descartadas justificadamente. Optou-se pelo uso da mesma metodologia de preços descrita acima quanto ao TaxiGov Florianópolis, com a aplicação de fórmula sobre os preços previstos para o serviço de taxi (SEI 7836009). Chegou-se ao faturamento pelo valor por quilômetro de R\$ 4,06.

27.5. Por fim, no procedimento nº 19973.103238/2020-79 (TaxiGov Salvador), usado como referencial para a presente análise, houve pesquisa de preços junto ao painel de preços, com a obtenção de um contrato que foi descartado justificadamente, não sendo obtida qualquer contratação similar de ente público. Optou-se pelo uso da mesma metodologia de preços descrita acima quanto ao TaxiGov Florianópolis, com a aplicação de formula sobre os preços previstos para o serviço de taxi (SEI 9251009). Chegou-se ao faturamento pelo valor por quilômetro de R\$ 3,52.

28. Desse modo, ressalvado o primeiro caso (TaxiGov RJ), em que foram obtidas contratações similares em número suficiente para que delas se extraísse o preço referencial, nos demais a precificação ocorreu "em tese", a partir de parâmetros abstratos previstos para os serviços de táxis, com a aplicação de fórmula matemática.

29. Como a precificação de tais serviços mostrou-se como ponto de atrito entre esta Procuradoria e a Central de Compras (no sentido de que os quatro últimos pareceres recomendaram e ressalvaram a pesquisa de preços, com textos bastante similares), deter-se-á com mais vagar em tal ponto.

30. Em regra, a aplicação do procedimento de pesquisa de preços de forma quase que mecânica não merece grandes reflexões. Para os serviços usuais, normalmente um preço referencial é passível de ser obtido por consulta aos parâmetros previstos no art. 2º, *caput*, da IN SLTI/MP nº 5/2014 ou no art. 5º, *caput*, da IN SEGES/ME nº 73/2020, razão pela qual tais dispositivos, nesse ponto, são relativamente restritivos, não prevendo grandes exceções.

31. Entretanto, o procedimento de pesquisa de preços não pode inibir a inovação. É possível cogitar-se de que certas contratações feitas pelo Poder Público, pelo seu ineditismo ou por suas características especiais, simplesmente não sejam passíveis de pesquisa nos moldes usuais: não existiriam contratações anteriores ou preços pré-disponíveis e as cotações advindas do mercado podem vir a ser ou inviáveis de serem realizadas (caso haja dúvida razoável sobre os fornecedores que efetivamente irão compor o "mercado" em potencial, em especial no presente caso em que vários modais poderão atender à demanda da Administração ou quando inexistir mercado consolidado) ou simplesmente inconsistentes.

32. No contexto de inovação que é passível de aplicação o art. 2º, §3º da IN SLTI/MP nº 5/2014 ou o art. 6º, §1º da IN SEGES/ME nº 73/2020. Em regra tais dispositivos se relacionam aos imediatamente antecedentes (art. 2º, §2º e art. 6º, *caput*, respectivamente), excepcionando o uso da média ou mediana. Mas, no limite, não se vê óbice à sua aplicação em conjunto com o art. 2º, §6º da IN SLTI/MP nº 5/2014 e o art. 6º, §4º da IN SEGES/ME nº 73/2020, permitindo-se que a nova metodologia utilizada parte de outros parâmetros, de nenhum preço oriundo das fontes esperadas pela norma respectiva. Caso contrário, as situações em que, excepcionalmente, não seja possível a pesquisa nos moldes usuais, seriam impossíveis de serem atendidas, o que se mostra ineficiente, pois a impossibilidade de pesquisa de preços "normal" não faz desaparecer nem a demanda a ser atendida, nem a necessidade de inovação para melhor atendimento ao interesse público.

33. Mas essa aplicação não é sem temperamentos, como se passa a expor. Tanto o art. 2º, §3º da IN 5/2014 quanto o 6º, §1º da IN 73/2020 indicam a necessidade de motivação para a uso de outra metodologia, o que usualmente (mas não necessariamente) indica exceção. A isso se acresce o art. 2º, §6º da IN 5/2014 e 6º, §4º da IN 73/2020 que, para o uso de menos de 3 preços, não só exige justificativa, mas também qualifica como "excepcional" e tal excepcionalidade é potencializada caso a opção final seja pelo uso de nenhum preço obtido pelas fontes usuais como parâmetro.

34. O que nos leva à primeira premissa para a presente análise: da mesma forma que o uso de menos de três pesquisas só é possível se justificada a inviabilidade de obtenção de três pesquisas, o não-uso de preços oriundos de pesquisas na precificação só é possível se justificada a inviabilidade de esgotamento das possibilidades de pesquisa, em especial a junto aos fornecedores (ou se tal esgotamento tiver redundado no descarte de todos os preços). Se for possível fazer a pesquisa com fornecedores e o preço com eles obtido não for descartado, ele deve ser considerado na metodologia, ainda que a metodologia em si não seja o simples uso da média ou mediana.

35. A segunda premissa da presente análise diz respeito à natureza do preço do taxímetro. A existência de um preço regulado dispensa a necessidade de pesquisa com fornecedores, já que estes tenderão a simplesmente repetir esse preço. Entretanto, se tal preço for meramente referencial, a pesquisa pode trazer

uma informação "nova" à instrução processual, de modo que sua realização não seria meramente redundante, mas sim agregaria valor e eficiência à operação.

36. Tomando como referência a Lei Distrital nº 5.323, de 17 de março de 2014, o preço de taxímetro representaria o valor máximo que pode ser cobrado, permitidos apenas acréscimos permitidos em lei e descontos em geral (arts. 46, IV e 39, I). A própria prática no Distrito Federal, salvo melhor juízo, é o oferecimento regular de descontos. Desse modo, o preço do taxímetro não necessariamente será o preço de "mercado", apenas o maior preço que o "mercado" poderá cobrar pelo serviço, ainda que seja possível que a prática faça com que o "teto" se transforme em "piso-teto".

37. Se houver manifestação de cooperativa/empresa de táxi afirmando ser um ou outro caso (haver desconto ou não) ou qualquer outra razão para que a Administração tenha justa expectativa nesse sentido, a conclusão pelo uso do preço do taxímetro pode ser fundada. Ademais, nada impede que tal referência seja usada para atesto da razoabilidade dos preços recebidos de tais fontes. Ou ainda: se houver previsão legal da impossibilidade de descontos, não haveria que se falar em pesquisa de mercado, pois invariavelmente repetiria o preço regulado. Entretanto, não sendo qualquer desses casos, a alegação de que o preço máximo previsto para o taxímetro corresponde ao preço praticado no mercado, para fins de estimativa de preços, aparenta-nos não ser sustentável.

38. Por outro lado, o preço do taxímetro em nada vincula prestadores de serviços na modalidade STIP. Além disso, estes, muito embora adotem tarifa dinâmica, podem perfeitamente se submeter a um "teto" de preço por quilômetro. O próprio fato de o certame ser suscetível de participação por STIP, ou, ao menos, haver o registro dessa expectativa (item 3.1 da Nota Técnica SEI nº 28335/2020/ME - SEI 9251009), já é indicativo de que a tarifa dinâmica não seria impeditivo para a apresentação de cotação em sede de pesquisa de preços. Se a empresa não for capaz de cotar o serviço durante a pesquisa, ela também não poderá oferecer proposta durante a licitação - portanto, ou a expectativa de participação de STIP é infundada, ou a tarifa dinâmica em si não seria impeditivo para uma eventual pesquisa, pois não o é para a participação na licitação.

39. Registre-se que não se afasta possibilidade de haver outras circunstâncias que impossibilitem o recebimento de cotações por empresas prestadoras de STIP. É possível que elas se recusem a encaminhar cotação com valor por quilômetro, limitando-se a fazê-lo quando do certame - ou que se desconheçam potenciais empresas que poderiam encaminhar cotações, ambas circunstâncias que inviabilizariam a pesquisa de preços com tais fontes. O que se argumenta ser de difícil sustentação é a alegação única de que a tarifa dinâmica *per se* inviabiliza a consulta às empresas de STIP.

40. De qualquer forma, para a Administração é indiferente se o prestador de serviços é empresa de táxi ou de STIP (ou de aluguel de veículos). Se há um valor máximo para um desses modais e havendo justa expectativa de que qualquer um desses venha a sagrar-se vencedor, tal valor é aplicável aos demais modais, haja vista não ser possível o estabelecimento de uma limitação condicional de preços apenas para determinado tipo de licitante.

41. Desse modo, chega-se à segunda premissa a ser utilizada: o preço do taxímetro representa o preço máximo, previsto no art. 10 da IN SEGES/ME nº 73/2020 e no art. 40, X da Lei nº 8.666/93, mas não um dos parâmetros do art. 2º da IN SLTI/MP nº 5/2014 ou do art. 5º da IN SEGES/ME 73/2020, salvo se a Administração, justificadamente, apresentar as razões que a levam a ter justa e fundada expectativa de que tal preço represente a realidade do mercado. Como previsto no art. 10, §§ 2º e 3º da IN 73/2020, o preço máximo deve decorrer do preço estimado, em especial para que haja tanto a atratividade do objeto quanto a ausência de sobrepreço, de modo que a eventual existência de um preço máximo previsto em norma não dispensa o procedimento de obtenção do preço estimado.

42. Considerando, portanto, que a precificação sem o uso de preços oriundos de pesquisas demanda o esgotamento das possibilidades de pesquisa ou a demonstração de sua inviabilidade (primeira premissa) e que a simples indicação do preço do taxímetro (salvo demonstração em contrário) não representa um indicativo de preço de mercado mas sim o preço máximo, que, inicialmente deve ser vinculado a um preço estimado para evitar sobrepreço ou não-atratividade do certame (segunda premissa), recomenda-se que a Nota Técnica SEI nº 28335/2020/ME (SEI 9251009), tomada como parâmetro, deve ser aditada, conforme uma das seguintes possibilidades:

- realizando-se pesquisa de preços junto a fornecedores em potencial (no modal táxi, STIP ou em outros) com a análise criteriosa dos preços (inclusive usando a fórmula como parâmetro de comparação) e o uso das cotações não-descartadas para a composição do custo com a metodologia, justificada, que se achar oportuna;
- demonstrando-se que o preço do taxímetro previsto em regulamento é não só o "teto" mas o preço efetivamente praticado pelo modal táxi ("piso-teto"), caso em que a composição do preço final partirá de pelo menos um preço pesquisado, devendo-se justificar o uso de menos de três nos termos do art. 2º, §6º da IN SLTI/MP nº 5/2014 ou do art. 6º, §4º da IN SEGES/ME nº 73/2020;
- demonstrando-se a inviabilidade de pesquisa de preços junto aos fornecedores e em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, seja por ser materialmente impossível (indeterminação ou inexistência dos potenciais interessados, por exemplo), seja por seus preços terem sido recebidos e rejeitados (ou sumariamente rejeitados se houver justa expectativa de que seja um modal muito mais ineficiente), com o consequente esgotamento dos meios de pesquisa previstos no art. 2º da IN SLTI/MP nº 5/2014 ou do art. 5º da IN SEGES/ME nº 73/2020, possibilitando o uso de metodologia que não parte de tais preços. Registre-se que a circunstância de a tarifa ser dinâmica não nos afigura, salvo melhor juízo, como justificativa suficiente para esse fim, pois empresas que usam o STIP (e tal sistemática de precificação) estão visionadas para participarem do pregão e darem lances por quilômetro - e se lhes é possível dar lances, também o é fazer cotações nos mesmos termos, salvo melhor juízo.

43. Registre-se que os apontamentos ora trazidos servem para haja uma diminuição do risco de sobrepreços em tais licitações. Preços referenciais estritamente abstratos, ainda que mais convenientes para a instrução processual, podem não refletir a realidade, se não forem minimamente referendados por contratações similares ou por manifestações de potenciais interessados, em nível nacional ou local, ainda que tais manifestações venham a ser rejeitadas fundamentadamente. Ao fim e ao cabo, os atos administrativos são dotados de presunção de veracidade e legitimidade e se a área demandante, que conhece o serviço a ser prestado, indica, justificadamente, a inutilidade de confirmar junto às empresas de táxi a idoneidade do preço do taxímetro para comprovação da realidade de mercado (por exemplo), não se entende ser razoável a exigência de "provas". Entretanto, a recomendação, no sentido de atenuar os riscos envolvidos e sempre considerando que incumbe à área técnica competente assumir os riscos envolvidos na operação a ser feita, é de buscar realizar efetivamente a pesquisa junto aos fornecedores sempre que não houver a certeza fundada de se tratar de medida inócuia, por todas as razões expostas.

44. Saliente-se, por fim, que não há impedimentos *per se* quanto à forma de faturamento, se por simples preço por quilômetro ou tal medida aliada a preço mínimo por corrida, desde que haja justificativa da área técnica sobre eventual parâmetro a ser utilizado e a compatibilidade entre a metodologia de pesquisa e a de faturamento, para que não haja sobrepreço ou jogo de planilhas.

45. Dizendo de outra forma, a Nota Técnica SEI nº 28335/2020/ME, salvo melhor juízo, aparenta adotar como referência o valor por quilômetro e não o chamado "valor contratado", os quais possuem montantes distintos. Entretanto, o item 5, aparentemente, traz o faturamento a partir do valor contratado, o que pode ir de encontro com a lógica adotada na pesquisa de preços. Nessa situação, a regra de faturamento em si prevista no contrato é válida e prevalece sobre a metodologia de pesquisa - a questão é que esse tipo de procedimento abriria riscos, sendo esse o conteúdo do alerta.

46. Repise-se, como já reiteradamente dito, que a precificação é medida de incumbência da área demandante e ela quem detém capacidade técnica de sobre ela se manifestar, de modo que a interpretação da metodologia de pesquisa e das regras de faturamento do parágrafo anterior são meramente exemplificativas. O alerta que se faz é apenas para que haja uniformidade entre um e outro, para que se evitem riscos. Ademais, como tanto o saldo contratual quanto o número de quilômetros são limites independentes à execução contratual (ela cessará tanto se não houver mais quantitativos quanto se acabar o orçamento), tais questões devem ser bem analisadas, para se evitar, tanto quanto possível, a impossibilidade de execução por ausência de quantitativo com sobras de orçamento ou vice-versa. No mais, a regra em si de faturamento, com ou sem a inclusão de "Valor Inicial" ou valor mínimo por corrida, é juridicamente indiferente, sendo possível, desde que claro no Termo de Referência e devidamente justificado.

V - ANÁLISE DE MINUTAS

47. Feita a validação da instrução processual e da precificação e pesquisa de preços, cabe-nos tratar da análise das minutas apresentadas. Ao contrário do que ocorre com contratações submetidas à análise jurídica individualizada, o presente parecer referencial adentrará não só na juridicidade em si dos documentos como apresentados, mas também nas potenciais variações que poderão vir a sofrer, as quais estariam já "pré-aprovadas". Quaisquer modificações na documentação que não estejam expressamente ressalvadas neste documento como possíveis (e caso não sejam feitas nos termos deste parecer) gerarão a necessidade de encaminhamento para análise jurídica individualizada.

48. Dito isso, passa-se à análise das minutas, da seguinte forma:

Edital (SEI 10170439)

- a) Na tabela inicial, a indicação do "prazo para envio da proposta" deve tomar em consideração que existem duas propostas mencionadas no edital: a proposta inicial registrada exclusivamente via sistema e a proposta adequada ao lance vencedora, enviada nos termos do subitem 6.2.1 - cada uma com seu prazo específico de apresentação. Por isso, considerando que há a possibilidade de confusão, recomenda-se que se avalie a conveniência e oportunidade de especificar a proposta cujo prazo se refere;
- b) Ainda na tabela inicial, no campo "Observações gerais", quarto item, recomenda-se analisar a conveniência e oportunidade de se incluir uma letra "d) documentos comprobatórios que estejam com sua validade vencida no SICAF"
- c) No decorrer do documento, recomenda-se avaliar a conveniência e oportunidade de substituir "www.comprasgovernamentais.gov.br" por "www.gov.br/compras";
- d) recomenda-se remover ou o subitem 3.6 ou o 4.1.2, pois são idênticos, portanto redundantes;
- e) quanto ao subitem 4.1.4, a lei estabelece, no que concerne ao cumprimento de reserva de postos para pessoas com deficiência, uma preferência de contratação, mas não uma vedação (art. 3º, §2º, V da Lei nº 8.666/93), de modo que a ausência da declaração respectiva também não tem esse condão. Nesse caso, a contratação, embora possível, poderá ser sucedida da informação às autoridades competentes para fiscalização e providências. Desse modo, recomenda-se a supressão da menção à alínea "h" no aludido subitem;
- f) no subitem 4.2.1, recomenda-se que se inclua também a checagem do sistema SICAF como medida de competência do Pregoeiro;
- g) no subitem 4.4.5, "b", considerando o disposto no subitem 10.5 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP nº 5/2017, que dispõe que os documentos elencados devem ser exigidos na fase de habilitação e não para contratação, recomenda-se ajustar o texto para que se conforme com a norma ou que justifique o seu não-seguimento conforme art. 72 da referida IN ou outro fundamento normativo;
- h) No item 4, quanto à proposta em si, recomenda-se avaliar a conveniência e oportunidade de inclusão dos itens abaixo, presentes nos modelos da AGU, com ajustes, os quais trazem salvaguardas em relação ao preço, que esclarecem a assunção de riscos por parte da empresa quando formula seus lances, de modo a evitar discussões futuras. São os seguintes itens:

X.1. Nos valores propostos estarão inclusos todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na prestação dos serviços;

X.2. A empresa é a única responsável pela cotação correta dos encargos tributários.

X.3. Independentemente do percentual de tributo considerado para a elaboração da proposta, no pagamento dos serviços, serão retidos na fonte os percentuais estabelecidos na legislação vigente.

X.4. A apresentação das propostas implica obrigatoriedade do cumprimento das disposições nelas contidas, em conformidade com o que dispõe o Termo de Referência, assumindo o proponente o compromisso de executar os serviços nos seus termos, bem como de fornecer os materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios necessários, em quantidades e qualidades adequadas à perfeita execução contratual, promovendo, quando requerido, sua substituição.

X.5. Os preços ofertados, tanto na proposta inicial, quanto na etapa de lances, serão de

exclusiva responsabilidade do licitante, não lhe assistindo o direito de pleitear qualquer alteração, sob alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.

- i) No item 6, recomenda-se haja a inclusão do item abaixo, conforme art. 48, §1º, "a" e "b" da Lei nº 8.666/93:

Quando o licitante apresentar preço final inferior a 30% (trinta por cento) da média dos preços ofertados para o mesmo item, e a inexequibilidade da proposta não for flagrante e evidente pela análise da planilha de custos, não sendo possível a sua imediata desclassificação, será obrigatória a realização de diligências para aferir a legalidade e exequibilidade da proposta.

- j) Ainda no item 6, recomenda-se, alternativamente, ou que se justifique a remoção da previsão de diligências determinadas diretamente pelo pregoeiro ("Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, na forma do § 3º do artigo 43 da Lei nº 8.666, de 1993 e a exemplo das enumeradas no item 9.4 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP N. 5, de 2017, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta") ou se inclua subitem com a previsão acima, contida nos modelos da AGU;
- k) Ainda no item 6, em consonância com o subitem 13.6 e especificando a sua incidência neste momento, recomenda-se a inclusão da seguinte disposição, contida nos modelos da AGU, com ajustes:

X.1 Erros no preenchimento da proposta não constituem motivo para a desclassificação. Ela poderá ser ajustada pelo licitante, no prazo indicado pelo Pregoeiro, desde que não haja majoração do preço.

X.1.1. O ajuste de que trata este dispositivo se limita a sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas;

- l) No subitem 6.8, recomenda-se avaliar a inclusão de subitens subordinados (ou até no próprio item 4), acerca de questões atinentes aos atos a serem adotados no procedimento de habilitação das propostas. Registre-se, por exemplo, que salvo melhor juízo, só consta previsão da entrega de documentos complementares quanto à proposta, mas não quanto à habilitação, apesar de ser permitido pelo art. 43, §2º. São esses os dispositivos propostos:

6.8.1. No caso de inabilitação, haverá nova verificação, pelo sistema, da eventual ocorrência do empate ficto, previsto nos arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123, de 2006, seguindo-se a disciplina antes estabelecida para aceitação da proposta subsequente.

6.8.2. Havendo a necessidade de envio de documentos de habilitação complementares, necessários à confirmação daqueles exigidos neste Edital e já apresentados, o licitante será convocado a encaminhá-los, em formato digital, via sistema, no prazo de (.....) horas [mínimo de duas horas], sob pena de inabilitação.

6.8.3. 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.

6.8.4. Não serão aceitos documentos de habilitação com indicação de CNPJ/CPF diferentes, salvo aqueles legalmente permitidos.

6.8.5. Se o licitante for a matriz, todos os documentos deverão estar em nome da matriz, e se o licitante for a filial, todos os documentos deverão estar em nome da filial, exceto aqueles documentos que, pela própria natureza, comprovadamente, forem emitidos somente em nome da matriz.

6.8.5.1. Serão aceitos registros de CNPJ de licitante matriz e filial com diferenças de números de documentos pertinentes ao CND e ao CRF/FGTS, quando for comprovada a centralização do recolhimento dessas contribuições.

- m) verifica-se que o edital permite a adesão por órgãos não-participantes (item 10.5) o que demanda justificativas sempre que isso for feito - tanto do gerenciador ao se lançar a licitação com essa faculdade, tanto do aderente, ao pleitear a adesão em questão. No que tange à presente análise, relativamente à justificativa de atribuição da Central enquanto órgão gerenciador, isso significa que os autos da licitação devem estar sempre instruídos com justificativas para a permissão de adesão, como as mencionadas no item 16 da Nota Técnica SEI nº 28814/2020/ME (justificativas essas cuja análise

meritória não incumbe a esta Procuradoria). Nesse sentido diz o TCU (Acórdão nº 2037/2019- Plenário):

Voto:

[...]

43. É notório que boa parte das contratações fiscalizadas na presente FOC em que se encontraram indícios de irregularidades graves é proveniente de adesões a ARP's por entes públicos não participantes (caronas).

44. A despeito dos possíveis ganhos de eficiência e racionalidade administrativa que tal forma de contratação possa representar, ao menos no campo abstrato, a má utilização do instituto por parte de gestores públicos e empresas privadas não é novidade nesta Corte e, ao que parece, deu azo a alterações promovidas no Capítulo IX do Decreto 7.892/2013, por meio do Decreto 9.488, de 30 de agosto de 2018, no sentido de impor controles adicionais às referidas contratações.

45. De modo breve, destaca-se a inserção do §1º-B no art. 22 do Decreto 7.892/2013, o qual determina a aprovação dos estudos elaborados pelos órgãos que desejam aderir à ata por parte do ente gerenciador, bem como a respectiva divulgação no Portal de Compras; as novas redações dos §§3º e 4º no mesmo artigo, impondo limites mais restritivos para as adesões por entes não participante (à exceção das compras nacionais - §4º-A); e do §10, o qual obriga a participação do então Ministério do Planejamento nas ARP referentes a serviços de TIC.

46. A meu ver, a dissuasão quanto às indiscriminadas autorizações, por parte de órgãos gerenciadores, e utilizações da adesão a ARP's por órgãos não participantes passa, em complemento a tais alterações normativas, pelo fortalecimento dos mecanismos de controle a este respeito.

47. Nesse sentido, considero que deve ser tratada como excepcionalidade a realização de licitação para registro de preços que permita futuras adesões por entes públicos não participantes, consoante destacado no voto condutor do Acórdão 757/2015- Plenário, relatado pelo e. Ministro Bruno Dantas:

"10. Ademais, confesso que tenho dúvidas quanto à constitucionalidade do instituto do carona. De todo modo, estou convicto de que, à luz dos art. 9º, inciso III, in fine, do Decreto 7.892/2013, a possibilidade de adesão para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) não é uma obrigatoriedade a constar impensadamente em todos os editais de pregões para registro de preços, ao contrário do que corriqueiramente é possível observar, mas sim uma medida anômala e excepcional, uma faculdade que deve ser exercida de forma devidamente motivada e, portanto, passível de avaliação nos processos de controle externo."

46. A este respeito, entendo oportuno reforçar o teor da deliberação constante do item 9.3 do supracitado *decisum*, a fim de que as unidades de controle externo desta Casa, quando da avaliação de editais de licitações sob o sistema de registro de preços, sempre verifiquem (i) a existência e o teor da justificativa expedida pelo órgão gerenciador para permitir a adesão à ARP por entes não participantes, (ii) a menção à respectiva hipótese autorizadora, à luz do disposto no art. 3º do Decreto 7.892/2013 e (iii) a obrigatoriedade da adjudicação por item, como regra geral.

Acórdão:

9.6. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo desta Corte que, em reforço ao constante do item 9.3 do Acórdão 757/2015-Plenário, oriente suas unidades sobre a necessidade de sempre avaliar os seguintes aspectos em processos envolvendo pregões para registro de preços:

9.6.1. a existência e o teor da justificativa para eventual previsão no edital da possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes - art. 9º, inciso III, *in fine*, do Decreto 7.892/2013;

- n) Considerando os termos do art. 15 da IN SEGES/ME nº 53/2020 e a sua entrada em vigor em 1º/OUT/2020, recomenda-se a inclusão do seguinte subitem ou no item 11 ou no item 13: "É admitida a cessão de crédito decorrente da contratação de que trata este Instrumento Convocatório, nos termos do previsto na minuta contratual anexa a este Edital."

Termo de Referência

- o) verifica-se que o item 4 traz o enquadramento do serviço como comum e continuado, bem como traz as hipóteses de incidência do sistema de preços aplicáveis, que possibilitam o uso do pregão

eletrônico com SRP e da vigência prorrogável até o limite de 60 meses.

Tais informações são indispensáveis e devem ser validadas em cada contratação, ainda que, na prática, os termos possam remanescer os mesmos ou similares;

- p) no subitem 4.7.1 constam as razões para a permissão de adesão na presente contratação. Registre-se a necessidade de validação de tais razões em cada uma das contratações. Como o conteúdo da justificativa em si é questão estritamente técnica, mostra-se possível a modificação dos seus termos em outros casos, se houver necessidade para tanto, sem nova análise jurídica;
- q) Quanto ao subitem 5.4, conforme o que já fora dito anteriormente, recomenda-se apenas avaliar, já que a fórmula usa "Valor Contratado", o que, na Nota Técnica SEI nº 28335/2020/ME, difere do "Valor por Quilômetro" que seria o parâmetro objeto de lances. (e o 5.4.2. ao tratar de "preço de referência da licitação" é dúvida, pois pode significar tanto o valor por quilômetro, incluindo o que vier a se sagrar vencedor, quanto o valor referencial especificamente de R\$3,52, no caso do TR dos autos). Entretanto o termo "valor contratado" pode levar ao erro de se entender que seria o valor por quilômetro, o que pode levar a distorções, se essa não for a intenção;
- r) verifica-se que os itens 5.14 e 5.14.1 tratam das razões para o não-parcelamento. Como ocorre nas alíneas "o" e "p" acima, tratam-se de informações essenciais para a contratação nessa modelagem, a serem validadas em cada licitação, com os ajustes técnicos necessários, ainda que os termos eventualmente remanesçam os mesmos;
- s) no subitem 7.6, recomenda-se incluir, ao final, a expressão "desde que os requisitos sejam compatíveis aos ora exigidos", ou outra similar;
- t) no subitem 18.1 há uma contradição com o 9.5.5, já que este fala em "5 dias úteis da apresentação" e aquele em "30 dias do recebimento". Registre-se que o termo "recebimento" é mais adequado, pois segue a conceituação prevista no art. 3º, §1º da IN SEGES/MP nº 2/2016. De qualquer sorte, tal aparente antinomia de prazos deve ser resolvida;

Ata de Registro de Preços e Modelo de Proposta de Preços

- Nada a opor

Minuta Contratual

- u) Na cláusula décima segunda, considerando os termos do art. 15 da IN SEGES/ME nº 53/2020 e a sua entrada em vigor em 1º/OUT/2020, recomenda-se a seguinte redação:

12. CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – VEDAÇÕES E PERMISSÕES

12.1. É vedado à CONTRATADA interromper a execução dos serviços sob alegação de inadimplemento por parte da CONTRATANTE, salvo nos casos previstos em lei.

12.2. É permitido à CONTRATADA caucionar ou utilizar este Termo de Contrato para qualquer operação financeira, nos termos e de acordo com os procedimentos previstos no Parecer JL-01, de 18 de maio de 2020 e na Instrução Normativa SEGES/ME nº 53, de 8 de Julho de 2020.

12.2.1. A cessão de crédito, a ser feita mediante celebração de termo aditivo, dependerá de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista da cessionária, bem como da certificação de que a cessionária não se encontra impedida de licitar e contratar com o Poder Público, conforme a legislação em vigor, nos termos do Parecer JL-01.

12.2.2. A crédito a ser pago à cessionária é exatamente aquele que seria destinado à cedente (contratada) pela execução do objeto contratual, com o desconto de eventuais multas, glosas e prejuízos causados à Administração, sem prejuízo da utilização de institutos tais como os da conta vinculada e do pagamento direto previstos na IN SEGES/ME nº 5, de 2017, caso aplicáveis.

49. A esses pontos, adicione-se outro importante. Os modelos analisados, em especial o edital, diferem dos modelos-padrão da AGU. É possível a alteração de tais modelos, conforme IN SEGES/MP nº 5/2017, e, no caso da Central de Compras, é também juridicamente viável excepcionar a própria obrigação de se partir de tais modelos com base no art. 72 do mesmo normativo. Entretanto, em ambos os casos, é necessário que isso ocorra de forma expressa e fundamentada: seja apresentando o registro das modificações

feitas com as respectivas justificativas, seja excepcionando a aplicação da IN SEGES/MP nº 5/2017 nesse ponto de forma expressa e motivada.

50. Desse modo, quanto às minutas apresentadas, são essas as observações a serem feitas. Modificações em seus termos que não tenham sido, alternativamente: tratadas acima; relativas à pesquisa de preços e atinentes a quantitativos e valores; ou de caráter estritamente técnico e sem repercussão jurídica, conforme atesto da área demandante, deverão ser encaminhadas para análise desta Adjuntoria, inclusive para eventual auditamento a este Parecer Referencial se for o caso.

51. Registre-se, por fim, quanto a tais minutas, o disposto no Enunciado nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas, aplicável também a este Parecer Referencial, *in verbis*:

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.

VI - CONCLUSÃO

52. Diante de tudo o que se expõe, opina-se pela viabilidade jurídica da modelagem de contratação ora apresentada, dispensada a análise individualizada, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014, desde que:

52.1. Não haja manifestação da área demandante solicitando análise jurídica individualizada;

52.2. A instrução processual ocorra de acordo com seção específica do *check-list* anexo a esta manifestação, considerando a análise acima feita dos documentos apresentados como referenciais;

52.3. A precificação ocorra conforme a seção específica do *check-list* anexo a esta manifestação, utilizando-se as fontes de preços previstas nos arts. 2º da IN SLTI nº 5/2014 ou 5º da IN SEGES/ME nº 73/2020, partindo de metodologia que não utilize tais fontes apenas se esgotadas as possibilidades de pesquisas de preços ou se demonstrado nos autos a inviabilidade de uso de tais meios de cotação e não pressupondo que o preço do taxímetro corresponde à realidade do mercado de transporte, salvo se justificadamente houver fundadas razões para tanto, tudo a partir de fundamentação apresentada pela área demandante, considerando e reiterando o ora dito no capítulo "IV" deste parecer;

52.4. As minutas de contratação utilizadas sejam as SEI 10170439, 10170446, 10170451, 10170463 e 10170467, com os apontamentos dos itens 48 e 49 deste parecer, possibilitando-se apenas as modificações já mencionadas neste documento, as relativas a pesquisas de preços ou a quantitativos a serem demandados ou as que, de forma atestada pela área demandante, a sua conta e risco, possuam caráter estritamente técnico e sem repercussões jurídicas a merecer nova análise.

A consideração superior do Sr. Coordenador-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública.

HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES

Advogado da União

De acordo. À análise superior do Sr. Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Contratos e Disciplina.

RODRIGO RIBEIRO DE MAGALHÃES ALVES

Coordenador-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública, Substituto.

Aprovo o presente parecer referencial. Remetam-se os autos à Central de Compras deste Ministério para ciência e providências.

VITOR JUNQUEIRA VAZ

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Contratos e Disciplina



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Junqueira Vaz, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 05/10/2020, às 16:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Ribeiro de Magalhães Alves, Coordenador(a)**, em 05/10/2020, às 16:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Hugo Teixeira Montezuma Sales, Advogado(a) da União**, em 05/10/2020, às 16:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **10573741** e o código CRC **BC9BF932**.