



Tribunal de Contas da União
Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas

Ofício 1682/2018-TCU/Selog, de 16/11/2018
Natureza: Comunicação

Processo TC 034.062/2018-1

A Sua Senhoria o Senhor
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
(CNPJ: 03.659.166/0035-51)
SCEN Trecho 2 - Ed. Sede do Ibama
70.818-900 - Brasília - DF

Prezada Senhora,

1. Com base na competência delegada pela Portaria Selog 1/2017, comunico o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, representado por Vossa Senhoria, do Acórdão 14181/2018-TCU-Primeira Câmara, Relator Weder de Oliveira, Sessão de 13/11/2018, por meio do qual o Tribunal apreciou o processo de Representação, TC 034.062/2018-1, *que trata de contratação de serviços de locação de veículos utilitários com fornecimento de combustível e quilometragem livre, para atender às necessidades do Ibama e uso em todo o território nacional.*
2. Encaminho, para conhecimento, cópia do referido acórdão, bem como cópia da Instrução da Unidade Técnica.
3. Por fim, solicito atenção para as informações complementares contidas no Anexo I deste ofício, as quais integram a presente comunicação.

Atenciosamente,

Assinado eletronicamente

WANESSA CARVALHO AMORIM MELLO

Assessora

Endereço: SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo II - sala 407 - SAFS - 70042-900 - Brasília / DF

Fax: (61) 3316-7535 - email: selog@tcu.gov.br

Atendimento ao público externo: dias úteis, de segunda a sexta-feira, das 10 às 18 horas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60567196.



Tribunal de Contas da União

ANEXO I – INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

- 1) O Tribunal, em respeito ao princípio da ampla defesa, encontra-se à disposição, por meio de suas Secretarias, para prestar esclarecimentos a respeito de eventuais dúvidas ou sobre procedimentos a serem adotados, efetuar a atualização de dívida, em caso de débito e/ou multa, bem como conceder vista e cópia dos autos, caso solicitados.
- 2) É possível requerer vista eletrônica dos autos, por meio do Portal TCU (www.tcu.gov.br > aba cidadão, serviços e consultas > e-TCU Processos > vista eletrônica de processos), exceto no caso de processos/documentos sigilosos. Para tanto, devem ser providenciados o credenciamento e a habilitação prévia do responsável e/ou do procurador, no endereço eletrônico mencionado.
- 3) Constitui dever das partes, representantes legais e procuradores indicar, no primeiro momento que lhes couber falar nos autos, o endereço residencial ou profissional onde receberão as notificações, atualizando essa informação sempre que ocorrer qualquer modificação temporária ou definitiva, nos termos do art. 77, inc. V, do Código de Processo Civil.
- 4) Ressalta-se que a interposição de embargos de declaração é causa de mera suspensão e não de interrupção de prazo para os demais recursos, nos termos do artigo 34, § 2º, da Lei 8.443/1992 e do Acórdão 373/2009-TCU-P.



ACÓRDÃO Nº 14181/2018 - TCU - 1ª Câmara

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, com fundamento no art. 1º, XXIV, na forma do art. 143, V, 'a', ambos do RI/TCU, e de acordo com o parecer da unidade instrutiva emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, encerrar o processo e arquivar os autos, dando-se ciência desta decisão, bem como da instrução da unidade técnica (peça 15), ao representante e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

1. Processo TC-034.062/2018-1 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Representante: Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores, Equipamentos e Bens Móveis do Estado do Paraná (Sindiloc) (81.917.726/0001-95).
- 1.2. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.
- 1.3. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Dados da Sessão:

Ata nº 41/2018 – 1ª Câmara

Data: 13/11/2018 – Ordinária

Relator: Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA

na Presidência: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral LUCAS ROCHA FURTADO

TCU, em 13 de novembro de 2018.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS



INSTRUÇÃO DE ANÁLISE DE OITIVA

A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC 034.062/2018-1

Proposta: mérito pela improcedência

UNIDADE JURISDICIONADA

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

UASG

193099

OBJETO

Contratação de serviços de locação de veículos utilitários com fornecimento de combustível e quilometragem livre, para atender às necessidades do Ibama e uso em todo o território nacional (edital à peça 2).

REPRESENTANTE

Sindicato das Empresas Locadoras de Veículos Automotores, Equipamentos e Bens Móveis do Estado do Paraná (Sindiloc)

CNPJ

81.917.726/0001-95

HÁ PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL?

Não

PROCURAÇÃO

Não há

MODALIDADE

Pregão Eletrônico

NÚMERO

17/2018

TIPO

Menor preço global

VIGÊNCIA

Doze meses após a assinatura do contrato, prorrogável por até sessenta meses (peça 11, p. 10)

VALOR ESTIMADO

R\$ 50.869.432,80 (peça 11, p. 21)

SUSPENSO POR MEDIDA CAUTELAR?

Não

FASE DO CERTAME

O certame havia sido suspenso para alterações no edital e foi republicado no dia 22/10/2018 (peça 12), com abertura das propostas agendada para o dia 1º/11/2018.

B. MOMENTO PROCESSUAL

1. Promovidas as oitivas quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

C. HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES

DESPACHO DO RELATOR

Peça 5

3/10/2018

OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELA SELOG

Ao órgão

Ofício 1.452/2018-TCU/Selog, de 4/10/2018 (peça 6)

D. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA À OITIVA

PELA UNIDADE JURISDICIONADA (IBAMA)

Despacho 3551098/2018-Diplan (peça 9), Nota Informativa 3514107/2018-Dipro e documentos anexos (peça 13)

E. EXAME TÉCNICO

Item “a” da oitava:

informe as razões que ensejaram uma contratação única para todo o território nacional, discorrendo sobre as implicações de divisão do objeto do certame em tela, uma vez que se tratam de regiões independentes e considerando que se deve ter como objetivo na licitação ampliar a participação de competidores (Sumula TCU 247).

Manifestação do órgão/entidade:

2. Informou que é necessário o deslocamento de veículos entre unidades distintas, decorrente de fatores como limitação quantitativa de servidores e especialização requerida em determinadas ações e sazonalidades, em especial o combate a incêndios, que afetam a distribuição espacial e temporal das equipes ao longo do ano, o que exige que a contratada possua capacidade de atendimento em todo o País.

3. Ressaltou que a padronização do sistema de rastreamento e o ganho de escala com uma quantidade maior de viaturas e acessórios são fatores favoráveis decorrentes da agregação.

4. Assim, segundo informa, caso houvesse limitação à concorrência da forma como está desenhada a contratação ou mesmo inviabilidade da contratação, a Administração providenciaria a sua divisão, porém, a viabilidade técnica e a ampla disputa foram avaliadas durante o processo de preparação da licitação, com consulta de preços a potenciais fornecedores em que afirma ter havido resposta positiva de mais de um interessado. Alega que a divisão, neste caso, representaria apenas perda para o complexo da contratação (fase de execução) e perda de economia de escala.

5. Afirma que a divisão regional ocorre em função da formação dos preços, por conceder à Administração o aproveitamento de eventuais diferenças regionais de custos, como rede de assistência, preço médio de combustíveis e frete para a entrega dos veículos.

Análise:

6. As alegações do representante referem-se a eventual limitação da competitividade do certame, partindo do princípio de que poucas empresas poderiam ter capacidade operacional para atender ao objeto do certame de forma global, o que limitaria a concorrência.

7. No entanto, o Ibama informou que necessita deslocar constantemente os veículos entre as diversas regiões do País, para atender a demandas emergenciais. A previsão do edital de que os veículos poderão ser remanejados de uma base operacional para outra somente na mesma região, destacada na instrução anterior (peça 3, p. 6), diz respeito apenas a remanejamentos permanentes entre as unidades do Ibama, não se aplicando aos deslocamentos emergenciais, nos quais, segundo informado pelo Ibama, após a solução da situação emergencial, os órgãos retornam à unidade em que estão estabelecidos.

8. Sob o aspecto concorrencial, convém analisar o certame que originou o contrato ora vigente para a prestação dos mesmos serviços (12/2013), resultante do Pregão Eletrônico 1/2013 (ata à peça 14), que foi dividido nos mesmos 3 grupos regionais, com dois itens para cada grupo, diferenciados pelas características dos veículos. Naquele certame foi permitida a adjudicação separada por grupo.

9. Assim, definiu-se que os itens 1 e 2 pertenceriam ao grupo I, os itens 3 e 4 ao grupo II e os itens 5 e 6 ao grupo III.

10. Uma análise da fase de lances, descartando-se as empresas que apenas cadastraram propostas mas não competiram no certame, permitiu elaborar a Tabela 1, abaixo:

Tabela 1: Resumo da quantidade de lances ofertados por grupo

CNPJ da licitante		Grupo I		Grupo II		Grupo III	
		Item 1 Padrão I	Item 2 Padrão II	Item 3 Padrão I	Item 4 Padrão II	Item 5 Padrão I	Item 6 Padrão II
1	00.215.234/0001-56			6	3	6	5
2	02.491.558/0001-42		1	5	3	7	4
3	06.156.568/0001-82	1	1			11	4
4	06.798.516/0001-00			2	1	1	1
5	07.446.868/0001-69	12	7	5	3		
6	07.546.978/0001-00	1	1	2	1	1	
7	07.605.506/0001-73	2	1	1	1	3	1
8	08.949.785/0001-55	4	4	7	6	5	4
9	10.159.139/0001-36	1	1	2	1		
10	10.215.988/0001-60	3	2	2	1	1	
11	10.251.429/0001-05	2	1	2	1	2	2
12	10.761.374/0001-83	1	1	1	1	1	1
13	12.251.894/0001-71	8	8	2	1	6	6
14	14.143.727/0001-32	1	1	1	1	6	2
15	14.421.726/0001-02	3	3	7	3		
16	37.029.048/0001-32			1	1	1	
17	66.455.536/0001-00	12	5	3	2	3	2
18	93.969.707/0001-91					9	4
Total de lances		51	37	49	30	63	36

Fonte: ata de realização do Pregão Eletrônico 1/2013 (peça 14)

10. Por meio das informações consolidadas na tabela, é possível verificar que, das dezoito empresas que ofertaram lances na fase randômica do certame, dez ofereceram lances **para todos os grupos**, sete ofereceram para um ou dois grupos e uma ofertou para apenas um grupo.

11. Como resultado, a empresa Companhia de Locação das Américas (Locamerica) foi a vencedora dos dois primeiros grupos, e a empresa Braz & Braz Ltda., do terceiro. No entanto, após o encerramento da ata principal (peça 14, p. 1-48), a sessão foi reaberta, essa última empresa foi inabilitada, e a Locamerica declarada vencedora também do terceiro grupo, como é possível verificar em ata complementar (peça 14, p. 49-53).

12. Tendo em vista o resultado da licitação anterior, conclui-se que as dez empresas que participaram da licitação com ofertas para todos os grupos, poderiam estar aptas, a princípio, a fornecer os serviços em âmbito nacional, concorrência que se demonstraria razoável.

13. Assim, tomando por base a concorrência verificada no Pregão Eletrônico 1/2013, não há indícios de que a realização do certame em um lote único traria prejuízo à competitividade do certame objeto desta representação, o que poderá ser avaliado com maior propriedade após o resultado da etapa de lances da licitação, sendo, por ora, improcedente a alegação do representante quanto a este ponto.

Item “b” da oitava:

pronuncie-se sobre a adequabilidade da previsão de correção anual do valor do contrato pela variação do Índice Geral de Preços (IGP-DI), que pode não retratar adequadamente as variações de mercado, notadamente no que se refere ao fornecimento de combustível, e ensejar a apresentação de propostas com sobrepreço em razão do risco a ser suportado pela empresa contratada;

Manifestação do órgão/entidade:

14. Afirmou que o índice de correção selecionado é o mais utilizado para correção de contratos, sendo composto de outros índices: 60% IPA (Índice de preços por Atacado), 30% IPC (Índice de Preços ao Consumidor) e 10% INCC (Índice Nacional de Custos da Construção). Entre os índices disponíveis, considerou que o selecionado consegue melhor refletir os custos da contratação, inclusive a variação dos combustíveis, que afeta parte do item de quilometragem rodada conforme a forma de pagamento prevista.

Análise:

15. A adoção de índice de correção para todo o contrato é o padrão utilizado pela Administração Pública. No caso em tela, considerando a estimativa elaborada na instrução à peça 3, de que ao menos 8% do valor total do contrato seria gasto com combustível, conforme dados de consumo coletados em publicações especializadas, que fornecem estimativas conservadoras, a Administração acabaria arcando com eventual risco da variação do valor dos combustíveis, uma vez que esses tenderiam a ser embutidos nas propostas dos licitantes.

16. Ao elaborar as propostas de preços, as licitantes considerarão eventuais aumentos que o valor do diesel possa sofrer, que segue a política de preços adotada pela Petrobrás, em função da cotação do petróleo no mercado internacional e também da variação cambial e, certamente, adicionarão alguma margem no valor do cálculo do diesel utilizado para precaver-se de eventuais aumentos excessivos, criando uma margem de segurança que, indiretamente, é paga pela administração.

17. Espera-se que, em um certame competitivo, essa margem de segurança das propostas, para arcar com a variação do combustível, seja reduzida e absorvida em parte pelo contratado, de maneira a assegurar que arremate o objeto da licitação. Há de se considerar, ainda, que o controle de frota existente permite ao órgão monitorar com precisão a quantidade de combustível consumida por cada veículo ao longo da execução contratual, evitando abusos no tocante aos preços praticados.

18. Avalia-se que o faturamento do combustível para pagamento em separado, mesmo que no mesmo contrato da locação, seria uma possibilidade para a Administração reduzir o valor final da contratação.

19. A viabilidade de separação do combustível dos demais insumos da contratação, contudo, deve ser avaliada ao longo da execução contratual, de maneira a atender às necessidades do órgão e à luz das dificuldades encontradas quanto a esse quesito no caso concreto.

20. Por ora, entende-se que não há elementos suficientes que permitam concluir que a previsão resultará em prejuízo à Administração, notadamente na hipótese de o certame contar com a participação ativa de diversas empresas, conforme esperado pelo Ibama e admitido por esta Unidade Técnica.

Item “c” da oitiva:

pronuncie-se sobre como ocorrerá o pagamento do insumo combustível nos contratos firmados em decorrência do certame, o que é essencial à formação de preços pelos licitantes, considerando que o edital não descreve adequadamente esse ponto e cujas lacunas podem ensejar questionamentos ao longo da execução contratual;

Manifestação do órgão/entidade:

21. o termo de referência foi modificado, aperfeiçoando a forma de remuneração do serviço, separando-o em custo fixo de disponibilidade do veículo e custo variável – por quilômetro rodado, assim, os custos de abastecimento estão inseridos no valor de quilometragem, o qual, caso seja observada excessiva variação de preços ao longo da execução, poderá ser objeto de revisão nos termos da legislação vigente.

Análise:

22. Enquanto no edital anterior o valor da locação era fixo independentemente da quilometragem rodada pelo veículo, o novo edital prevê o pagamento de uma parcela fixa mais um valor adicional por quilômetro rodado, o que reduz os custos da Administração se os veículos rodarem menos do que a média estimada, tornando a alegação do representante improcedente quanto a este ponto, conforme a alteração do edital preconizada pelo órgão (peça 13, p. 3):

23. Descrição do objeto original:

1.1. Locação de veículos utilitários com fornecimento de combustível e quilometragem livre conforme especificações contidas neste termo de referência, para atender às necessidades do Ibama e uso em todo o território nacional

24. Descrição alterada presente:

1.1. Locação de veículos utilitários, sem motorista, com fornecimento de combustível e pagamento mensal fixo mais quilometragem livre rodada, conforme especificações contidas neste termo de referência para atender as necessidades do Ibama e uso em todo o território nacional

Item “a” da diligência:

descrição das alterações que serão realizadas no edital e no termo de referência, em especial às relativas à forma de remuneração pelos serviços prestados.

Manifestação do órgão/entidade:

25. O órgão publicou o novo edital no dia 22/10/2018 (peça 11). A descrição do pagamento contendo uma parcela fixa e outra variável, por quilômetro rodado, encontra-se no Anexo III ao edital (peça 11, p. 21), com a redação transcrita no item anterior.

Análise:

26. A republicação do edital com a nova redação atende ao solicitado na diligência e esclarece os pontos que suscitaram dúvidas desta Unidade Técnica.

Item “b” da diligência:

cópia dos estudos que demonstrem a adequação do quantitativo de veículos contratados, inclusive a série histórica da distância média percorrida por cada veículo objeto do contrato referente aos últimos 24 meses, e a cópia do referido contrato

Manifestação do órgão/entidade:

27. O quantitativo solicitado por cada unidade do Ibama no Brasil encontra-se à peça 13, p. 15-138

Análise:

28. Os documentos apresentados atendem ao solicitado na diligência, contendo o quantitativo de veículos necessários para cada unidade do Ibama a ser atendida pelo certame (peça 13, p. 15-138).

29. Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **improcedente**, sem prejuízo de que a Selog volte a avaliar o caso, especialmente na hipótese de o certame não contar com ampla competição.

F. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante no órgão e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	Não
--	-----

G. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS

Há pedido do representante de ingresso aos autos?	Não
---	-----

H. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS

Há processos conexos?	Não
-----------------------	-----

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Em virtude do exposto, propõe-se:

30.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

30.2. no mérito, considerar a presente representação **improcedente**;

30.3. **informar** ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e ao representante que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

30.4. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore o resultado da licitação e volte a avaliar o caso, especialmente na hipótese de o certame não contar com ampla competição.

Selog, 2ª Diretoria, em 31/10/2018.

(Assinatura Eletrônica)

Rafael Faria Braga
AUFC, matrícula 8088-8