

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 018.677/2025-8

Natureza: Representação

Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS CONTÍNUOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DE CAUTELAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 17-18):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 91900/2025, sob a responsabilidade de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), com valor estimado de R\$ 5.350.706,40 (peça 10), cujo objeto é a contratação de serviços contínuos de locação de veículos, sem combustível, sem condutor, com quilometragem livre, pelo Sistema de Registro de Preços (SRP) – peça 9, p. 1.*
2. *O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal.*
3. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*
 - a) *Situação: homologado.*
 - b) *Valor homologado: R\$ 5.166.576,00 (peça 10).*
 - c) *A licitação em tela envolve registro de preço.*
 - d) *As Atas de Registro de Preços foram assinadas em 24/9/2025 e 26/9/2025. Contudo, não há informações sobre a assinatura do contrato decorrente das atas (...).*
 - e) *Houve impugnação ao edital, contudo não versou sobre os pontos alegados nesta representação (...)*
4. *O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):*
 - a) *ausência de estudos técnicos que fundamentem a quantidade de veículos para atender todos os campi;*
 - b) *concentração da frota na capital sem distribuição justificada para o interior;*
 - c) *exigência de substituição do veículo em até seis horas incompatível com a dispersão geográfica;*
 - d) *vedação integral à subcontratação considerada desproporcional;*
 - e) *especificações (teto solar, carregador por indução, sete airbags) sem demonstração de essencialidade;*

- f) ausência de análise do custo do ciclo de vida no ETP, não havendo estudo comparativo entre a veículos a combustão e híbridos;
- g) adoção do regime de preço global para serviço mensurado por unidade/mês, alegando que o adequado seria preço unitário;
- h) incompatibilidade entre a vigência da ARP e os contratos dela decorrentes;
- i) previsão de glosa e multa pelo mesmo evento de indisponibilidade; e
- j) divergências de numeração/identificação na ARP entre cabeçalho e corpo do documento.
5. Afirma ainda que existe dano irreversível para a administração pública caso o TCU não **suspenda imediatamente** o objeto, sem a apresentação de justificativa.
6. Por fim o representante solicita (peça 1, p. 4):
- a) conceder medida cautelar para determinar a suspensão imediata de todos os atos decorrentes da homologação (assinatura de contratos e adesões à ARP);
- b) determinar ao IFSP o saneamento de todos os vícios, sob pena de anulação, em especial:
- b.1) revisar o ETP para corrigir o desequilíbrio logístico e a alocação da frota;
- b.2) realizar a análise do custo total de propriedade;
- b.3) corrigir o regime de execução para empreitada por preço unitário;
- b.4) revogar a vedação total à subcontratação e as exigências excessivas; e
- b.5) corrigir as inconsistências formais na numeração da ARP.
7. Não constam solicitações adicionais.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.
9. Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de aplicação direta de recurso federal.
10. Além disso, (...), cuja qualificação é servidora pública, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021.
11. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, há potencial risco de inexecução ou execução insatisfatória do contrato.
12. Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

EXAME SUMÁRIO

13. Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no caput do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que relevante e necessária a atuação direta deste Tribunal no caso concreto, uma vez que, a teor do que prescreve o art. 106, § 7º, I, da precitada resolução, a matéria de fundo tratada nos presentes autos tende a agregar valor à construção de jurisprudência sobre a tese discutida e/ou os fatos trazidos são considerados de alto risco, relevância ou materialidade.

EXAME TÉCNICO

- I. **Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar**

14. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

15. Está configurado o pressuposto do perigo da demora por tratar-se de contratação decorrente de registro de preço, cuja ata de registro de preços decorrente do certame já foi assinada, porém, os serviços ainda não foram iniciados ou não há ordem de serviço ou algum tipo de demanda preliminar da administração à contratada.

I.2. Perigo da demora reverso

16. Não há como concluir acerca da presença do pressuposto, uma vez que não foram colacionados nos autos elementos que permitam a análise.

I.3. Plausibilidade jurídica

17. A partir das alegações do representante foram identificadas as seguintes possíveis irregularidades:

I.3.1. Ausência de justificativas adequadas no ETP

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 11, inc. I e VII e art. 18, inc. XI, todas da Lei 14.133/2021.

Análise:

18. Quanto a este ponto, a primeira irregularidade apontada pelo representante refere-se à estimativa de quantitativos sem lastro técnico para atender todos os campi e a concentração da frota na capital sem distribuição justificada para o interior.

19. Nos termos do art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar deve conter 'as estimativas das quantidades a serem contratadas, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte', de modo a garantir a rastreabilidade das decisões e a transparência do planejamento.

20. No caso concreto, observa-se, pelo item 1.1 do edital, que o certame se trata de Sistema de Registro de Preços (SRP) destinado a atender à totalidade dos campi do IFSP, conforme segue (grifos não contidos no original):

'1.1. O objeto da presente licitação é Contratação de serviços contínuos de locação de veículos, sem combustível, sem condutor, com quilometragem livre, pelo Sistema de Registro de Preços, para os Campus do IFSP, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.'

21. Ainda, por ser um registro de preços, não há efetivamente concentração de veículos na capital; ocorre que alguns campi entraram diretamente como participantes na ARP 73/2025 (peça 11), de forma que qualquer outro campus da entidade também poderia ter participado. Logo, deve ser considerada improcedente a alegação de concentração de veículos na capital, uma vez que a contratação tem como objetivo atender todos os campi.

22. Todavia, constata-se que o Estudo Técnico Preliminar não apresentou as estimativas de quantitativos, para cada campus, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos de suporte, em afronta ao art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei 14.133/2021. A ausência de fundamentação técnica compromete a rastreabilidade do planejamento e pode resultar em dimensionamento inadequado da demanda, razão pela qual é cabível que se dê **ciência** à unidade jurisdicionada (UJ) sobre essa falha, a fim de que nas futuras contratações sejam elaboradas memórias de cálculo e estimativas justificadas para cada unidade participante.

23. A segunda irregularidade indicada pelo representante diz respeito à suposta inexecução da exigência de substituição do veículo em até seis horas, considerada incompatível com a dispersão geográfica dos campi do IFSP.

24. *A cláusula questionada, todavia, refere-se à substituição dos veículos no local em que estiverem alocados, não pressupondo deslocamentos de veículos alocados na capital. Ademais, não houve impugnação específica ao edital sobre o ponto e registrou-se a participação de nove empresas no certame, o que demonstra aderência do mercado às condições propostas.*
25. *Nesse contexto, não se identificam indícios de restrição à competitividade ou de inviabilidade prática da reposição demandada. Cabe ao IFSP, na fase de gestão, monitorar os indicadores de disponibilidade e o tempo efetivo de substituição, com vistas a eventual aprimoramento futuro das especificações. Assim, a alegação de inviabilidade do tempo de substituição deve ser considerada improcedente.*
26. *A terceira irregularidade refere-se à vedação integral à subcontratação, tida pelo representante como medida desproporcional para contratação de abrangência estadual.*
27. *A Lei 14.133/2021, em seu art. 122, § 2º, admite que o edital restrinja ou vede a subcontratação. De outro lado, os princípios da motivação e da transparência (art. 5º da mesma lei) exigem que a Administração explicita, no planejamento, as razões técnicas que embasam a opção adotada.*
28. *No caso concreto, embora a vedação total à subcontratação seja juridicamente possível e, inclusive, prática comum em contratações dessa natureza — a exemplo dos Termos de Referência 5/2024 do Ministério das Comunicações e 4/2024 do Ministério dos Transportes, bem como a Dispensa de Licitação 90008/2024 da Polícia Federal (peças 14 a 16, respectivamente) —, não se localizou justificativa técnica específica no ETP ou no Termo de Referência que demonstre a necessidade da medida.*
29. *Assim, embora a opção administrativa não contrarie a lei, ela careceu de motivação suficiente, configurando falha de fundamentação. Nessa linha, propõe-se que se dê **ciência** à UJ para que, em futuras contratações, a adoção da vedação integral à subcontratação seja acompanhada de motivação técnica expressa, demonstrando riscos e desvantagens da medida.*
30. *A quarta irregularidade questiona especificações tidas como excessivas, a exemplo de teto solar, carregador por indução e sete airbags, por supostamente carecerem de demonstração de essencialidade.*
31. *Quanto a este ponto, cabe ressaltar que foram juntadas aos autos duas versões do ETP e do TR. A primeira versão de cada um deles foi digitalizada em 12/5/2025, conforme indicação à peça 6, p. 16 (ETP) e peça 6, p. 56 (TR), sendo que o ETP propriamente dito consta à peça 6, p. 5-15, e o TR à peça 6, p. 17-55. Nesses documentos, de fato, a descrição do item 2 (sedan executivo) indicava a exigência de teto solar, ar-condicionado digital dual zone, sete airbags e carregador por indução, com modelo de referência ao veículo Toyota Corolla Altis, versão topo de linha do modelo. Veja que tais itens impediriam, inclusive, a oferta do Toyota Corolla XEi, versão intermediária do sedan. Além disso, nesses documentos indicavam a exigência de câmbio do tipo CVT de dez marchas – algo que, no segmento, somente o Toyota Corolla possui –, motor 2.0 de potência superior a 160 cv e de torque mínimo de 21,4 kgmf, algo bem específico (e que – a rigor – nem o Toyota Corolla atenderia, uma vez que seu torque é de 21,3 kgmf).*
32. *Contudo, também constam dos autos as versões atualizadas do TR (peça 3) e do ETP (peça 4), ambas datadas de 21/8/2025, conforme consta na última página de cada um deles. Nestes documentos, somente consta a exigência de potência mínima de 150 cv (sem exigência de cilindrada e de torque mínimos), câmbio automático de seis marchas, mínimo de seis airbags, ar-condicionado digital (preferencialmente dual zone) e sem exigência de teto solar e de carregador por indução, além de indicar como modelo de referência Toyota Corolla Altis, Honda Civic, VW Jetta, Nissan Sentra e Audi A4, sendo que o Toyota Corolla XEi atenderia o exigido.*
33. *Ademais, a Lei 14.133/2021 admite, em caráter excepcional, a indicação de marca ou modelo apenas como referência, quando tal identificação tornar a descrição mais compreensível, desde que se assegure a aceitação de soluções equivalentes e se evite direcionamento, conforme art. 41, inc. I, alínea 'd'.*
34. *Consta do ETP que as referências foram apresentadas como parâmetro comparativo, com aceitação de produtos com desempenho similar, o que, em regra, afasta a restrição indevida à competitividade (peça 6, p. 11):*

‘A indicação de marcas como referência é devido o art. 41, I, d - Lei 14.133/21, quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou

determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

Dessa forma, tais modelos de referências estão presentes pois existe uma pluralidade de marcas e modelos capazes de atender as necessidades do órgão, a indicação é feita apenas como parâmetro de comparação, para facilitar a identificação do objeto.

Assim, produtos de outras marcas ou modelos poderão ser ofertados desde que apresentem desempenho similar ao indicado.'

35. *Dessa forma, considerando que as exigências questionadas se referiam a versões anteriores do TR e do ETP, a alegação pode ser afastada.*

36. *A quinta irregularidade aponta a ausência de análise do custo do ciclo de vida do objeto e da avaliação de alternativas de solução (locar versus adquirir) e tecnológicas (híbrido versus combustão), o que impediria demonstrar a vantajosidade no longo prazo.*

37. *Conforme art. 11, inc. I, da Lei 14.133/2021, o planejamento da contratação deve contemplar a avaliação das soluções possíveis e a demonstração da vantajosidade, com premissas explícitas, memórias de cálculo e documentos de suporte.*

38. *No caso concreto, o ETP limitou-se a afirmar, de modo genérico, que a locação reduziria custos e facilitaria a gestão, sem estudo comparativo estruturado que evidencie quais custos seriam reduzidos, por quais mecanismos e com que magnitude, tampouco exame objetivo das alternativas tecnológicas (peça 6, p. 5):*

'Com a finalidade de reduzir custos da Administração com aquisição de automóveis, facilitar o gerenciamento de manutenções de veículos e seguros, bem como otimizar o desempenho das atividades e tarefas institucionais, a contratação de serviços de locação de veículos constitui a solução mais adequada e apropriada para as demandas do IFSP.'

39. *A insuficiência de motivação compromete a transparência e a rastreabilidade do planejamento, razão pela qual será proposto que se dê **ciência** à UJ acerca dessa falha, para que, nas próximas contratações, elabore avaliação do ciclo de vida do objeto e de alternativas com premissas e memórias de cálculo claramente documentadas, contemplando depreciação, manutenção, seguros, disponibilidade, consumo e demais custos relevantes.*

40. *Em função do exposto, considera-se que **são parcialmente procedentes** nas irregularidades tratadas nesse tópico.*

Demais alegações do representante

41. *Quanto à alegação de adoção indevida do regime de execução por preço global, considerando o desenho contratual em exame — no qual a Administração pagará pelas unidades de veículos previstas no contrato, desde que regularmente entregues e em conformidade com as especificações —, conclui-se que a opção entre os regimes de execução por preço unitário ou por preço global não altera, por si, a obrigação principal de pagamento. Adimplida a disponibilização do quantitativo contratado, nasce o dever de remunerar nas condições pactuadas, independentemente da forma de precificação.*

42. *No que tange à flexibilidade para ajustar o quantitativo contratado, ambos os regimes admitem a realização de supressões e acréscimos dentro dos limites e hipóteses da Lei 14.133/2021. Permanecem aplicáveis as regras gerais de alteração contratual (art. 124) e, quanto às alterações unilaterais, o limite de até 25% do valor inicial atualizado do contrato (art. 125 e art. 126), desde que não haja transfiguração do objeto e sejam observados os pressupostos de motivação, vantajosidade e preservação do equilíbrio econômico-financeiro.*

43. *Desse modo, a escolha do regime não suprime nem amplia a prerrogativa de a Administração ajustar o quantitativo de veículos às necessidades efetivas, desde que a alteração observe os limites legais e contratuais. O risco de pagar por ociosidade, quando existente, decorre menos do regime de execução e mais da aderência entre a quantidade contratada e a necessidade real. Em outras palavras, se o quantitativo inicialmente fixado foi corretamente dimensionado e se a Administração promove tempestivamente as supressões necessárias, o regime de execução torna-se, no ponto, indiferente. Assim, a alegação pode ser considerada improcedente.*

44. Quanto à alegação de incompatibilidade entre a vigência das ARPs e dos contratos delas decorrentes, observa-se que o art. 107 da Lei 14.133/2021 autoriza a prorrogação sucessiva dos contratos, respeitado o limite máximo de dez anos, enquanto o parágrafo único do art. 84 do mesmo diploma estabelece que o contrato decorrente de ARP terá a vigência definida conforme as disposições nela contidas.

45. No caso concreto, as ARPs 73/2025 e 74/2025 dispõem expressamente que os contratos delas decorrentes terão sua vigência fixada no respectivo instrumento contratual, observada a disponibilidade orçamentária e as diretrizes do plano plurianual (peça 11, p. 4; peça 12, p. 3):

‘5.1.2. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida no próprio instrumento contratual e observará no momento da contratação e a cada exercício financeiro a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.’

46. Dessa forma, constata-se que as disposições editalícias e contratuais estão em conformidade com os arts. 84, parágrafo único, e 107 da Lei 14.133/2021, razão pela qual a alegação deve ser considerada improcedente.

47. No que se refere à alegação de dupla penalização decorrente da previsão simultânea de glosa e multa pela indisponibilidade de veículos, verifica-se que não há irregularidade. A glosa de valores não configura penalidade, mas mero ajuste financeiro para refletir a prestação efetiva do serviço, correspondendo ao pagamento proporcional ao quantitativo entregue.

48. Já a multa possui natureza sancionatória, aplicável em caso de inadimplemento parcial ou total das obrigações contratuais, conforme previsto no instrumento convocatório e no contrato. Assim, trata-se de institutos de natureza e finalidade distintas, inexistindo bis in idem, razão pela qual a alegação deve ser considerada improcedente.

49. Quanto à alegação de divergência entre a numeração das Atas de Registro de Preços, verifica-se, de fato, a inconsistência apontada (peças 11 e 12). Todavia, trata-se de erro meramente formal, sem potencial para comprometer a validade do certame ou a execução contratual. À míngua de demonstração de prejuízo concreto ao interesse público, a irregularidade deve ser desconsiderada, sendo a alegação improcedente.

CONCLUSÃO

50. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

51. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está configurado o perigo da demora; é inconclusiva a análise sobre o perigo da demora reverso; e há a plausibilidade jurídica em parte das alegações do representante.

52. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que, apesar de haver plausibilidade em parte das alegações trazidas pelo representante, propõe-se, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**, motivo pelo qual será proposto a **ciência** à entidade das falhas verificadas.

53. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

54. Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do representante.

55. Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do representante.

56. Não houve pedido de sustentação oral por parte do representante.

57. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. Em virtude do exposto, propõe-se:

- 58.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
- 58.2. **no mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;
- 58.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
- 58.4. **dar ciência** ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 91900/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
- a) ausência, no Estudo Técnico Preliminar, das estimativas de quantitativos, para cada campus, acompanhadas das respectivas memórias de cálculo e documentos de suporte, em afronta ao art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei 14.133/2021, o que compromete a rastreabilidade e a transparência do planejamento da contratação;
 - b) vedação integral à subcontratação sem a devida justificativa técnica no Estudo Técnico Preliminar ou no Termo de Referência, contrariando os princípios da motivação e da transparência previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021; e
 - c) ausência de análise do custo do ciclo de vida do objeto e de avaliação das alternativas de solução e tecnológicas (locação versus aquisição; híbrido versus combustão), em descumprimento ao art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021, comprometendo a demonstração da vantajosidade e a adequada instrução do planejamento da contratação;
- 58.5. **informar** ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e
- 58.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 91900/2025, sob a responsabilidade de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), com valor estimado de R\$ 5.350.706,40 (peça 10), cujo objeto é a contratação de serviços contínuos de locação de veículos, sem combustível, sem condutor, com quilometragem livre, pelo Sistema de Registro de Preços (SRP).

2. Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, conheço da presente representação.

3. Indefiro a medida cautelar pleiteada, uma vez que não restou atendido o seguinte pressuposto para a sua concessão: ausência do perigo da demora reverso.

4. De fato, conforme análise da unidade técnica, não foram juntados aos autos elementos que permitam a análise desse pressuposto da cautelar, de modo que não é recomendável a suspensão pleiteada pela representante. Ademais, conforme descrevo a seguir, as constatações da unidade técnica não ensejam a adoção da medida cautelar, haja vista que não foram identificados indícios de restrição à competitividade ou de dano ao erário.

5. Pois bem. A despeito de não ter sido realizada oitiva prévia, entendo que o processo está apto ao julgamento antecipado do mérito, na forma proposta pela AudContratações.

6. Assim, acompanho a proposta da unidade técnica no sentido de considerar parcialmente procedente a representação, incorporando os seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as seguintes considerações sobre as alegações da representante.

7. Em primeiro lugar, destaco a ausência de estudos técnicos que fundamentem a quantidade de veículos para atender todos os *campi*.

8. Uma vez que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui um elemento essencial para a descrição da necessidade da contratação (art. 18, § 1º, I, da Lei 14.133/2021), a questão da distribuição dos veículos pelos diversos *campi* do Instituto Federal no estado de São Paulo merecia maior detalhamento neste documento de planejamento.

9. De fato, o ETP limitou-se a informar genericamente que “os serviços serão executados no estado de São Paulo, onde encontram-se a Reitoria e demais campus do IFSP” (peça 4, p. 2).

10. Por conseguinte, o ETP também não apresentou as estimativas de quantitativos por *campus* acompanhadas das respectivas memórias de cálculo e documentos de suporte, em descumprimento ao art. 18, § 1º, IV, da Lei 14.133/2021.

11. Ainda sobre o ETP, verifica-se a ausência de análise do custo do ciclo de vida do objeto, não havendo estudo comparativo entre veículos a combustão e híbridos, o que impede demonstrar a vantagem da contratação a longo prazo.

12. Com efeito, o ETP limitou-se a afirmar genericamente que a locação reduziria custos, sem apresentar estudo comparativo estruturado nem avaliação do custo do ciclo de vida ou das alternativas tecnológicas.

13. Tal omissão fere o art. 11, I, da Lei 14.133/2021, que preconiza que a licitação tem por objetivo “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto” (grifo nosso).

14. Um segundo ponto que merece destaque é a vedação integral à subcontratação, consoante subitem 4.8 do Termo de Referência. Ainda que essa vedação seja juridicamente possível, não se observa, nos documentos de planejamento, motivação técnica específica que justificasse tal medida.

15. Por um lado, vedar totalmente a subcontratação pode ser interessante quando se busca garantir controle direto sobre a frota, padronização de serviços e maior facilidade de fiscalização, sobretudo em contratos que abrangem diversas unidades administrativas e exigem uniformidade de atendimento.

16. Por outro lado, permitir a subcontratação parcial poderia trazer vantagens como maior flexibilidade e eficiência operacional, especialmente em contratos com alta dispersão geográfica ou picos sazonais de demanda. Isso tudo sem prejuízo de a contratada continuar integralmente responsável pela execução e qualidade do serviço prestado pela subcontratada.

17. No entanto, qualquer que seja a opção escolhida pelo administrador, dentro de uma margem de discricionariedade (art. 122), a escolha deverá ser motivada tecnicamente, conforme preconiza o art. 5º da Lei 14.133/2021.

18. As demais alegações da representante foram consideradas improcedentes pela unidade técnica.

19. Quanto à **exigência de substituição do veículo em até seis horas**, supostamente incompatível com a dispersão geográfica, observou-se que tal substituição aplica-se ao local de alocação do veículo, sem pressupor deslocamentos de frota entre municípios. Não se trata, assim, de uma cláusula desrazoável, mormente se considerarmos que houve competitividade no certame (nove empresas participaram da licitação).

20. Quanto às **especificações do veículo** (teto solar, carregador por indução, sete *airbags*), verificou-se que tais exigências constavam apenas em versões preliminares do ETP e do Termo de Referência. As versões finais eliminaram esses itens e admitiram modelos de referência apenas como parâmetro comparativo, sem restringir a competitividade.

21. Quanto à **adoção do regime de preço global para serviço mensurado por unidade/mês**, verificou-se que não altera a obrigação principal de pagamento e é compatível com o objeto, desde que o quantitativo contratado corresponda às necessidades reais.

22. Quanto à suposta **incompatibilidade entre a vigência da Ata de Registro de Preços (ARP) e os contratos dela decorrentes**, observou-se que tal alegação é improcedente, haja vista que as Atas de Registro de Preços preveem expressamente que os contratos terão vigência definida no respectivo instrumento contratual, conforme art. 84, parágrafo único, e art. 107 da Lei 14.133/2021.

23. Quanto à **previsão de glosa e multa pelo mesmo evento de indisponibilidade**, não há que se falar em *bis in idem*, haja vista que a glosa de valores não configura penalidade, mas simples ajuste financeiro proporcional à prestação efetiva, enquanto a multa tem natureza sancionatória. Trata-se, portanto, de institutos distintos, inexistindo dupla penalização.

24. Por fim, quanto às **divergências de numeração/identificação na ARP entre cabeçalho e corpo do documento**, tais falhas devem ser consideradas de caráter meramente formal, sem potencial para afetar a validade ou a execução contratual, inexistindo prejuízo ao interesse público.

25. Dessa feita, tendo em conta que as irregularidades constatadas pela AudContratações não são suficientes para macular a validade do certame, cumpre, tão somente, dar ciência ao Instituto Federal para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que seja adotada a seguinte deliberação que submeto a este Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 22 de outubro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2450/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.677/2025-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 91900/2025, sob a responsabilidade de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), tendo por objeto a contratação de serviços contínuos de locação de veículos, sem combustível, sem condutor, com quilometragem livre, pelo Sistema de Registro de Preços;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 169, V, 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, em:

- 9.1. conhecer da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade;
- 9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante;
- 9.3. no mérito, considerar a representação parcialmente procedente;
- 9.4. dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 91900/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
 - 9.4.1. ausência, no Estudo Técnico Preliminar, das estimativas de quantitativos, para cada *campus*, acompanhadas das respectivas memórias de cálculo e dos documentos de suporte, em afronta ao art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei 14.133/2021, o que compromete a rastreabilidade e a transparência do planejamento da contratação;
 - 9.4.2. vedação integral à subcontratação sem a devida justificativa técnica no Estudo Técnico Preliminar ou no Termo de Referência, contrariando os princípios da motivação e da transparência previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021; e
 - 9.4.3. ausência de análise do custo do ciclo de vida do objeto e de avaliação das alternativas tecnológicas (locação *versus* aquisição; híbrido *versus* combustão), em descumprimento ao art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021, comprometendo a demonstração da vantajosidade e a adequada instrução do planejamento da contratação;
- 9.5. comunicar esta decisão à representante e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo;
- 9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 42/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 22/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2450-42/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral