

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 012.809/2026-8

Natureza: Representação.

Órgão: Polícia Rodoviária Federal.

Interessados: Polícia Rodoviária Federal (00.394.494/0104-41); Vip Gestão e Logística S.A. (08.187.134/0001-75).

Representação legal: Jean Fillipe Alves da Rocha (41353/OAB-GO), representando Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda; Jhonatas Mendes Silva (10698/OAB-MA), representando Vip Gestão e Logística S.A.; Bruna Cristina Silveira Lopes (13708267613), representando BC Remoções; Danilo Hamesses Melo Cunha (14749/OAB-PB), representando Melo Leilões PB Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÕES. POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE REMOÇÃO, DEPÓSITO E GUARDA DE VEÍCULOS E DE OPERACIONALIZAÇÃO DE LEILÕES. CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR MAIOR DESCONTO INCIDENTE SOBRE BASE ECONÔMICA RESTRITA E NÃO ASSEGURADA. INAPTIDÃO DO CRITÉRIO PARA CONTRIBUIR PARA A SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. ESGOTAMENTO DA DISPUTA NAS PROPOSTAS INICIAIS. SOMATÓRIO DE QUANTITATIVOS RELATIVOS A PERÍODOS NÃO CONCOMITANTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO DE RETORNO À FASE DE HABILITAÇÃO PARA NOVA AFERIÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 70-72).

INSTRUÇÃO DE ANÁLISE DE OITIVA

A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC 012.809/2026-8

Conhecimento. Procedência parcial. Revogação da cautelar. Determinação. Ciência. Arquivamento.

UNIDADE JURISDICIONADA

UASG

Polícia Rodoviária Federal

200109

REPRESENTANTE

CNPJ

PROCURAÇÃO

Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda.

37.249.018/0001-31

Peça 2

OBJETO DA CONTRATAÇÃO

Registro de preços para futura e eventual contratação de serviços contínuos de gestão, envolvendo administração integrada de remoção, depósito e guarda de veículos resultantes de recolhimento pela Polícia Rodoviária Federal e/ou órgãos conveniados, com organização e operacionalização de leilões de veículos não reclamados por seus proprietários, a serem executados sem dedicação exclusiva de mão de obra (peça 4, p. 1)

PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CONTRATAÇÃO	MODALIDADE	NÚMERO DO CERTAME
Sistema de Registro de Preços	Pregão Eletrônico	90041/2025
MODO DE DISPUTA	CRITÉRIO DE JULGAMENTO	
Combinado (aberto e fechado)	Maior desconto por grupo	
VIGÊNCIA	VALORES CONTRATADOS	
O prazo de vigência da contratação é de sessenta meses contados da assinatura do contrato, prorrogável sucessivamente por até dez anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei 14.133/2021 (peça 4, p. 22).	R\$ 30,95 (Contrato 35/2026 – peça 67)	
	R\$ 37,72 (Contrato 36/2026 – peça 68)	
	R\$ 31,58 (Contrato 37/2026 – peça 69)	

LEGISLAÇÃO QUE REGE O CERTAME

Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações)

SUSPENSO POR MEDIDA CAUTELAR?	Sim
-------------------------------	-----

FASE DO CERTAME

Contratos 35, 36 e 37/2026, referentes aos Grupos 1, 2 e 3, assinados em 30/6/2026 com a empresa Vip Gestão e Logística S.A.

B. HISTÓRICO

1. O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):
 - a) descumprimento de requisito de habilitação jurídica – ausência, no cadastro empresarial da empresa vencedora, dos CNAEs identificados no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência como essenciais à execução do objeto licitado, especialmente aqueles relacionados à gestão logística e à intermediação de serviços, o que revelaria incompatibilidade material entre sua atividade econômica e o modelo contratual definido pela Administração;
 - b) falha na metodologia dos artefatos do certame e frustração da competitividade – alega que a estruturação do critério de julgamento (maior desconto) permitiu que um único lance atingisse o limite matemático absoluto do sistema (100%), inviabilizando a continuidade da disputa e comprometendo a lógica concorrencial do certame;
 - c) restrição à competitividade, fechamento de mercado e inexequibilidade do desconto de 100% – alega que registro do desconto de 100% teria impedido a continuidade da disputa, pois nenhum concorrente poderia apresentar percentual superior e o sistema não admitiria lance idêntico.
 - d) deficiência na comprovação da solução tecnológica exigida no Anexo I-C – sustenta que os documentos apresentados pela licitante vencedora não demonstram, de forma objetiva e aderente, experiência prévia em solução tecnológica com a mesma complexidade funcional, arquitetural e operacional exigida pelo edital, especialmente quanto à integração sistêmica, governança de

dados, base única em nuvem, interoperabilidade e conformidade com a LGPD;

e) irregularidade na emissão e no conteúdo dos atestados de capacidade técnica – aponta inconsistências relevantes nos atestados apresentados, incluindo padronização textual incomum entre documentos emitidos por órgãos distintos, além de divergências entre a unidade empresarial efetivamente executora dos contratos e aquela indicada como detentora do acervo técnico;

f) descumprimento da exigência de concomitância prevista no Termo de Referência – alega que os quantitativos mínimos exigidos pela Administração somente são alcançados mediante somatório de contratos executados em períodos distintos, sem comprovação de execução simultânea, em afronta direta à exigência expressa de concomitância estabelecida no Termo de Referência;

g) descumprimento do item 9.39 do Termo de Referência – nulidade dos atestados técnicos – sustenta que a documentação apresentada não comprova que os serviços certificados nos atestados tenham sido executados no âmbito das atividades econômicas regularmente previstas no objeto social da empresa à época da execução contratual;

h) ausência de contemporaneidade do objeto social e suposta retroatividade das alterações societárias - sustenta que a licitante vencedora apresentou apenas alteração societária consolidada de 2024, embora parte dos contratos atestados tenha sido executada anteriormente;

i) insuficiência quantitativa quanto ao requisito 3 da qualificação técnica – alega que os quantitativos efetivamente comprovados pela licitante não demonstram, de forma segura e objetiva, capacidade operacional compatível com a escala e complexidade do objeto licitado; e

j) discrepância entre o objeto licitado e o acervo técnico apresentado – ausência de complexidade tecnológica nos atestados – sustenta que os documentos juntados pela empresa vencedora demonstram predominantemente experiência operacional relacionada à remoção, guarda e custódia física de veículos, sem comprovação efetiva de expertise em gestão logística integrada suportada por solução tecnológica centralizada, que constitui o núcleo funcional do objeto licitado.

2. A instrução inicial (peça 12) analisou as alegações do representante e afastou as alegações referentes à ausência dos CNAEs indicados no Estudo Técnico Preliminar no cadastro da vencedora, à deficiência na comprovação, por parte da empresa vencedora, da solução tecnológica do Anexo I-C do edital, à irregularidade na emissão e conteúdo dos atestados emitidos pelo Detran/PI, ao descumprimento do item 9.39 do Termo de Referência, à ausência de contemporaneidade do objeto social e retroatividade das alterações societárias e à discrepância entre o objeto licitado e o acervo técnico da empresa.

3. A instrução concluiu então pelo conhecimento da representação, pelo deferimento da medida cautelar pleiteada e pela realização de oitiva quanto às demais irregularidades, com construção participativa de deliberações e diligência à Unidade Jurisdicionada, além de oitiva da empresa contratada, ao que anuiu o corpo diretivo desta AudContratações (peças 13 e 14).

4. O Ministro-Relator, em seu despacho (peça 15), anuiu à proposta, fazendo pequenas alterações na proposta de diligência. A medida cautelar foi referendada pelo Acórdão 1738/2026-TCU-Plenário (peça 19).

5. Promovidas a oitiva, construção participativa e diligência 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 15	26/6/2026
---------------------	---------	-----------

OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELO TCU

À sociedade empresarial	Ofício 24476/2026-TCU/Seproc, de 30/6/2026 (peça 22)
Ao órgão	Ofício 24477/2026-TCU/Seproc, de 30/6/2026 (peça 23)
Ao órgão	Ofício 24478/2026-TCU/Seproc, de 30/6/2026 (peça 24)
Ao órgão	Ofício 24479/2026-TCU/Seproc, de 30/6/2026 (peça 25)

D. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA À OITIVA**PELA UNIDADE JURISDICIONADA**

Peças 53 a 61

PELA SOCIEDADE EMPRESARIAL

Peças 43 a 52, 65 e 66

E. EXAME TÉCNICO

Manifestação da sociedade empresarial Vip Gestão e Logística S.A. em resposta à oitiva (peça 43):

a) a manifestação abre-se por um sumário executivo estruturado em seis proposições, sustentando: que a União não paga: recebe — o lance de 100% é o repasse máximo juridicamente possível, pois os serviços são custeados integralmente pelo proprietário do veículo, pela tabela da Portaria MJSP 1.070/2015, sendo objeto do lance apenas o percentual de repasse à União, recolhido por GRU, como contribuição pelo uso de bem público; que a disputa efetivamente existiu nas duas fases — 32 propostas e 33 lances, sendo 25 na fase aberta e 8 lances finais fechados, além da rodada de desempate do art. 60 da Lei 14.133/2021; que a migração de veículos para a rede privada constitui objetivo do contrato, e não desvio; que não há risco de integridade, conforme o parecer do MPF de 24/7/2026; que o parâmetro da qualificação técnica é o volume de cada lote, e não o volume nacional somado; e que o *periculum in mora* opera em sentido inverso, pois não há desembolso público a estancar e a suspensão perpetua o passivo de veículos e o desvio de efetivo policial;

b) registra que o certame já foi examinado em quatro acórdãos do Plenário (Acórdãos 619/2026, 821/2026, 825/2026 e 959/2026), todos concluindo pela regularidade, em quatro ações judiciais com sete pronunciamentos contrários às teses de irregularidade, inclusive sentença de mérito, e em onze impugnações, nove pedidos de esclarecimento e seis recursos administrativos, todos improcedentes, sem que qualquer interessado houvesse postulado ofertas superiores a 100%;

c) sustenta que a cautelar é determinação em sentido técnico, cuja legitimidade depende de indícios de ilegalidade, e não de juízo de conveniência, não se opondo à formulação de recomendações, e que a comparação do modelo adotado com desenho hipotético alternativo reputado preferível confunde dois planos que não se comunicam — a magnitude econômica da receita de repasse e a validade jurídica do critério de julgamento;

d) quanto à natureza do lance, sustenta que o objeto disputado é o percentual de repasse ao Tesouro (ETP 8.7, III a V), de modo que ofertar 100% entrega a integralidade da parcela à União e que percentual superior é jurídica e logicamente impossível (arts. 11, I, 34, caput e § 2º, e 82, V,

da Lei nº 14.133/2021), qualificando a vantajosidade como dever da fase de planejamento (art. 18, § 1º, XIII) e multifatorial, com sete de oito fundamentos independentes do critério impugnado;

e) contra a tese de concentração de veículos em depósitos privados, opõe que a transferência para a rede privada é o próprio modelo, pois o uso de área pública é excepcional e temporário (depósito limitado a sete dias, Anexo I-E), que a alocação é tarifariamente neutra para o cidadão e que a contratada não controla o evento gerador do repasse, que depende de indicação e autorização da Administração, além da existência de critérios objetivos de localização e destinação (Anexo I-D, 8.3, III, "b"; Anexo I-E; Anexo I-C, 2.8.1 e 3.2), com aparato sancionatório de execução (IMR, multas, vedações de atividades incompatíveis e limitação legal da diária a seis meses, art. 271, § 10, do CTB);

f) quanto ao esgotamento da disputa, esclarece que sua proposta de 100% não foi lance, mas proposta inicial, e que a vedação de valores idênticos dirige-se a lances, admitindo o Edital expressamente o empate entre propostas iguais (item 7.19) e entre lances finais (itens 7.20 a 7.22, com desempate até sorteio público), registrando que nenhum lance final igualou o teto por decisão comercial deliberada de cada concorrente — a exemplo da própria representante, que atingiu 99,99% no Lote 2 e se absteve na fase fechada —, e que a jurisprudência aplicável ao ponto é o Acórdão 1.079/2017-Plenário;

g) quanto à qualificação técnico-operacional, sustenta que o edital não fixa recorte temporal de ano-calendário (item 9.37.1.1 admite períodos "sucessivos ou não") nem a soma dos referenciais dos três lotes (item 9.37.1.2 vincula o quantitativo ao "respectivo lote pretendido"), que o item 9.37.4 é norma de admissão de prova equiparando contratos simultâneos a uma única contratação de grande escala, e apresenta memória de cálculo demonstrando a simultaneidade dos sete contratos ao longo de todo o biênio 2023-2024 (62.810 veículos em gestão de veículos; 64.069 em gerenciamento de remoção; 14.961 e 10.006 em preparação para leilão), superando o referencial em todos os exercícios, ainda que sob o recorte anual, com folga mínima de 52%;

h) em resposta à alínea b.3.5 do Despacho, questiona qual seria a unidade de tempo em que a concomitância haveria de ser aferida, ausência que não consta dos artefatos vinculantes do certame, sustentando que a fotografia de instante único equivaleria a exigir prova impossível e que qualquer recorte inferior ao biênio criado em sede de diligência violaria a vinculação ao instrumento convocatório (art. 37, XXI, da CF, e art. 5º da Lei 14.133/2021);

i) quanto à renúncia econômica, sustenta que a declaração de peso reduzido da receita de diárias em pátios da PRF não é confissão de que a União nada recebe, mas demonstração de exequibilidade na forma da Súmula 262/TCU, apresentando estudos de viabilidade com valor presente líquido positivo nos três lotes e taxas internas de retorno de 44,1%, 26,5% e 62,3%, suportadas pelo subsídio cruzado lícito do mix de receitas preservado pelo edital;

j) quanto ao periculum in mora reverso, sustenta que a premissa do Despacho de que os contratos fragmentados "continuam a viabilizar a prestação dos serviços" contradiz o diagnóstico oficial que fundamentou a contratação, que os fundamentos autônomos do perigo reverso reconhecidos no TC 002.240/2026-2 não foram infirmados, que a reversão parcial não enfrentou todos os fundamentos, que o Judiciário também reconheceu o dano reverso e que a suspensão perpétua o passivo que o sistema de controle exige da PRF há uma década;

k) subsidiariamente, registra que, ainda que subsistente plausibilidade, a suspensão integral seria a mais gravosa das respostas, pois vícios sanáveis reclamam saneamento (art. 147 da Lei nº 14.133/2021 e art. 21 da LINDB), e aponta os impactos de eventual anulação — perpetuação do passivo por doze a dezoito meses, desperdício dos investimentos de mobilização, responsabilização pré-contratual (arts. 148 e 149 da Lei 14.133/2021), precedente de insegurança

jurídica e colisão com os quatro acórdãos do Plenário que validaram o certame sem fato novo; e

l) requer, por fim, a reconsideração da medida cautelar e a improcedência da representação, subsidiariamente determinações corretivas com preservação do certame, e, enquanto perdurar a suspensão, a observância do prazo do art. 171, § 1º, da Lei 14.133/2021.

Análise:

6. A empresa não individualizou a manifestação pelos itens da oitiva, de forma que se optou por trazer a resposta condensada tal qual foi apresentada. A manifestação da empresa será considerada na análise de cada item da oitiva, juntamente com as manifestações da Unidade Jurisdicionada.

Item b.2.1 da oitiva: utilização, como critério exclusivo de julgamento, do percentual de desconto incidente apenas sobre as diárias de veículos recolhidos em pátios da própria PRF, sem garantia de quantitativo mínimo destinado a esses pátios e sem incidência sobre as demais receitas da contratação, em possível afronta ao art. 11, inciso I, ao art. 34, caput e § 2º, e ao art. 82, inciso V, da Lei 14.133/2021;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 4-5):

a) a Unidade Jurisdicionada inicia sua manifestação delimitando o objeto do certame, transcrevendo o subitem 1.1 do Edital. Em seguida, a manifestação registra que, dos documentos da licitação, extrai-se objetivamente que, para atender aos requisitos da contratação, o contratado deverá disponibilizar, sob sua responsabilidade, conforme descrito no subitem 6.4 do Estudo Técnico Preliminar, anexo do edital, dois conjuntos de serviços;

b) o primeiro consiste na solução de gestão compartilhada e intermediação de rede de serviços especializados, qualificada como objeto principal, cuja subcontratação é expressamente vedada, abrangendo o serviço de gerenciamento das atividades de acionamento, deslocamento, recolhimento, guarda de veículos e liberação física do veículo;

c) o segundo compreende a rede de serviços especializados em forma de parceria, cujos objetos admitem subcontratação, abrangendo a administração e o gerenciamento de serviços de logística de veículos para remoção, de serviços de depósito e guarda de veículos e de serviços de operacionalização de leilões;

d) a partir dessa delimitação, a UJ afirma que, analisando as obrigações da futura contratada e a possibilidade de a contratante ser considerada parceira nos serviços passíveis de subcontratação, tal participação somente seria possível no serviço de depósito, uma vez que a Polícia Rodoviária Federal não dispõe de veículo de remoção nem de estrutura para operacionalização de leilão;

e) por esse motivo, foi adotada a métrica de percentual de desconto incidente apenas sobre as diárias de veículos recolhidos, na hipótese de serviços prestados pela contratada com utilização de pátios da própria PRF;

f) acrescenta que poder-se-ia considerar enriquecimento ilícito da Administração exigir parte da receita auferida em serviços que não foram prestados pela PRF, razão pela qual a incidência do desconto deveria considerar somente o valor obtido no serviço de depósito e, ainda assim, quando da utilização de área da própria PRF, pois, não sendo utilizada área da contratante, não haveria direito de requerer parte financeira sobre tal receita;

g) de igual modo, sustenta que exigir que a contratada utilizasse a área da PRF para depósito soaria como impedimento à livre concorrência. Esse impedimento estaria configurado porque o Poder Público estaria criando barreiras para limitar a atividade dos fornecedores que possuísem depósitos próprios hábeis para a prestação do serviço, práticas que configurariam ainda abuso de poder econômico e controle da atividade empresarial, impedindo, por exemplo, a abertura de

negócios nas proximidades;

h) a Unidade registra, também, que há que se considerar que o ganho financeiro indireto da União se dá por meio da liberação de policiais da função de custódia e da eficiência na realização de leilões, gerando arrecadação de impostos e taxas, por exemplo;

i) conclui, nesse ponto, que, com o objetivo de permitir maior participação, a livre iniciativa do fornecedor e a livre concorrência como pilares da ordem econômica, optou-se por adotar o critério de julgamento sobre o percentual de desconto incidente apenas sobre as diárias de veículos quando recolhidos em pátios da própria PRF;

j) em manifestação complementar, a UJ informa que o modelo de julgamento foi entendido como a melhor alternativa, sob pena de se incorrer nas mesmas dificuldades que se apresentam no modelo até então utilizado, com descontos nos valores da Portaria MJSP 1.070/2015;

k) reitera que se busca um novo modelo de negócio, que precisa se afastar dos eventos anteriores, e esclarece que o entendimento é de que não seria possível estabelecer valores superiores ao da referida Portaria, prática que passou a ser adotada em algumas licitações nas quais não havia interessados nos primeiros certames; e

l) por fim, a manifestação complementar consigna que o grande ganho da PRF com a contratação é a liberação de policiais das atividades administrativas vinculadas aos processos de guarda, remoção e leilão de veículos dos usuários, e que o modelo com taxa negativa poderia associar o procedimento a uma concessão ou permissão, algo até então alheio à Polícia Rodoviária Federal.

Análise:

7. Do exame conjunto das manifestações da empresa e da Unidade Jurisdicionada, extrai-se que o questionamento formulado no item b.2.1 não corresponde à real arquitetura econômica e jurídica do certame. O ponto de partida é a natureza do objeto licitado: não se trata de pregão em que a Administração remunera a contratada por serviços, com a União a figurar como pagadora, mas de contratação de gestão compartilhada em que os serviços de remoção, depósito, guarda e leilão são custeados integralmente pelos proprietários dos veículos, na forma do art. 271, § 4º, do Código de Trânsito Brasileiro e do item 9.3 do Termo de Referência, sendo os valores incidentes os da tabela da Portaria MJSP 1.070/2015, sobre os quais a contratada não detém qualquer autonomia de repactuação.

8. Nesse desenho, a parcela disputada na fase de lances não é um desconto subtraído de recursos públicos, mas um percentual do valor arrecadado pelo uso de bem público (no caso, os pátios da PRF) que a contratada se obriga a recolher por Guia de Recolhimento da União, a título de contribuição pelo uso desse bem, conforme disciplinam o item 8.7, incisos III a V, e o item 4.10, inciso II, do ETP 88/2025 e o Anexo I-E do edital.

9. É dentro dessa arquitetura que a escolha da base de incidência do critério de julgamento pode ser considerada adequada e economicamente racional. Como demonstrado pela Unidade Jurisdicionada, a única parcela da operação em que a PRF dispõe de bem jurídico passível de oneração é o espaço público utilizado para depósito temporário: a instituição não presta os serviços de remoção, guarda ou leilão, não dispondo de veículos de remoção nem de estrutura para operacionalização de leilões, de modo que não haveria título jurídico para a Administração apropriar-se de parcela das receitas auferidas pela contratada em serviços que não presta — hipótese em que se poderia cogitar de enriquecimento sem causa do Estado.

10. Exigir da contratada o uso obrigatório dos pátios da PRF, ou fixar quantitativo mínimo de veículos destinados a esses pátios, poderia configurar barreiras artificiais à livre concorrência e à livre iniciativa, além de ir contra os próprios objetivos da contratação, que são a desoneração do erário quanto aos dispêndios com remoção, guarda, depósito, tecnologia e leilões, liberação de

cerca de 188.000 remoções anuais da atividade-meio da força policial, preservação da integridade física e jurídica dos bens sob custódia, padronização de procedimentos, desafogamento das unidades operacionais da acumulação de bens não leiloados e a potencialização da arrecadação da União pela integralidade das arrematações.

11. A essa fundamentação soma-se o dado de que o valor de referência do critério de julgamento está expressamente fixado no edital — a tabela de preços da Portaria MJSP 1.070/2015, disciplinada no subitem 1.1 do Termo de Referência —, o que atende ao regime dos arts. 34, caput e § 2º, e 82, V, da Lei 14.133/2021, segundo o qual o julgamento por maior desconto tem como referência o preço global fixado no edital, ou, no Sistema de Registro de Preços, a tabela de preços praticada no mercado, na dicção do Manual de Licitações e Contratos do TCU.

12. Justamente essa foi a conclusão da instrução do TC 004.426/2026-6, endossada pelo Acórdão 619/2026-TCU-Plenário: a Portaria 1.070/2015 exerce a função da tabela de preços praticada no mercado prevista no art. 82, V, não havendo nos autos demonstração de que a adoção do critério de maior desconto afronte a legislação ou a jurisprudência do Tribunal, tampouco de que tal critério inviabilize a exequibilidade das propostas ou restrinja a competitividade, assentando-se, ainda, que não há vedação, no ordenamento jurídico, à aplicação do maior desconto em serviços contínuos ou de natureza complexa, desde que o edital estabeleça de forma clara os valores de referência e os parâmetros de execução.

13. Igualmente relevante é a distinção, corretamente delineada na manifestação da empresa, entre critério de julgamento e demonstração de vantajosidade. A demonstração de vantajosidade é dever do ciclo de planejamento, nos termos do art. 18, § 1º, XIII, da Lei 14.133/2021, e é o que o Estudo Técnico Preliminar efetivamente fez, ao documentar os benefícios da contratação, já elencados anteriormente e sistematizados no item 2.13.1 do ETP 88/2025.

14. O critério de julgamento, por sua vez, desempenha função diversa e específica: ordenar objetiva e isonomicamente as propostas à luz de um único fator comparável — precisamente o que o item 9.2 do Termo de Referência denomina "critério de escolha da proposta mais vantajosa", em leitura que privilegia a vantajosidade relativa e comparativa entre os concorrentes.

15. De fato, conforme argumentado, nenhum critério de julgamento da Lei 14.133/2021 demonstra, por si, a vantajosidade global da contratação, e a exigência em sentido contrário converteria o controle externo em juízo de conveniência e oportunidade sobre modelo reputado preferível pelo órgão de controle, convertendo o controle em coadministração, na expressão da própria manifestante.

16. Esse raciocínio harmoniza-se com a leitura do precedente invocado pela empresa, o Acórdão 218/2017-TCU-Plenário, em que o Tribunal validou licitação de remoção e guarda de veículos disputada por maior desconto sobre tabela referencial, assentando que, nesse desenho, não há utilização de recursos públicos, pois o pagamento é feito pelo usuário proprietário, com a validação da economicidade da proposta selecionada pelo maior desconto/repasse.

17. O caso concreto conta, ainda, com a chancela da via judicial em cognição de mérito: a sentença de 7/5/2026 (18ª Vara Federal) afirmou a higidez da fundamentação denegatória, especialmente quanto à regularidade do Estudo Técnico Preliminar e à viabilidade da proposta classificada em primeiro lugar, e a decisão de 22/7/2026 (21ª Vara Federal) consignou expressamente que "a adoção do critério de maior desconto não é indevida, vez que o modelo concebido é de gestão compartilhada e não oneroso para a PRF", observando que "quanto maior o desconto ofertado pela licitante, maior o valor de repasse à União para uso dos pátios públicos". Não se ignora o princípio da independência entre as instâncias, porém reputa-se que tal decisão se mostra juridicamente correta e adequada ao caso concreto.

18. Destaca-se, ainda, que, conforme argumentado, a migração de veículos para a rede privada de depósitos não constitui desvio do modelo, mas o próprio modelo, tal como arquitetado na fase preparatória: o item 2.6.1 do ETP diagnostica como problema central a ocupação inadequada de espaços e a acumulação de bens não leiloados nas unidades da PRF; o Anexo I-E concebe o depósito temporário em área da instituição como excepcional e limitado; e a própria Decisão Administrativa 19/2026, no item 12.2.3, assentou que a estratégia de migração para pátios privados está alinhada ao interesse público de liberar as unidades policiais.

19. A alocação do veículo em pátio público ou privado, ademais, é tarifariamente neutra para o cidadão — que adimpe o mesmo valor tabelado da Portaria MJSP 1.070/2015 em qualquer hipótese — e economicamente neutra para a União enquanto não pagadora, de modo que a base de incidência restrita não gera qualquer incentivo perverso, mas simplesmente delimita o único espaço de repasse existente.

20. Por todo o exposto, as justificativas apresentadas tanto pela Unidade Jurisdicionada quanto pela empresa estão devidamente fundamentadas na literalidade dos documentos da licitação, na arquitetura jurídico-econômica da contratação e nas decisões anteriores do Tribunal relativas à mesma contratação.

21. A adoção do percentual de desconto incidente apenas sobre as diárias de veículos recolhidos em pátios da própria PRF configura modelagem motivada e coerente com o objeto, dentro do âmbito de decisão discricionária da Unidade Jurisdicionada, em conformidade com os arts. 11, I, 34, caput e § 2º, e 82, V, da Lei 14.133/2021, com os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da livre concorrência, razão pela qual se conclui pela **improcedência** da representação quanto a esse ponto.

Item b.2.2 da oitiva: ausência, nas regras do certame, de mecanismo que permitisse oferta economicamente superior ao repasse integral das diárias de veículos recolhidos em pátios da PRF, por meio de taxa negativa, repasse adicional à União ou solução equivalente, o que, associado à vedação a lances idênticos na fase aberta, esgotou de forma imediata a disputa entre as licitantes quanto ao fator econômico decisivo;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 5-7):

a) a Unidade Jurisdicionada responde consignando que as regras para a operacionalização da licitação, em especial aquelas que tratam da aplicação da licitação, são as do item 3 do edital, as da apresentação da proposta, do item 5, as do preenchimento da proposta, do item 6, e as da classificação das propostas e da formulação de lances, do item 7 do edital, seguindo modelo padrão de documentos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União;

b) sustenta que a modelagem visou à vantajosidade técnica e à livre concorrência, e que o esgotamento da disputa em 100% demonstrou que o mercado atingiu o ápice da renúncia de receita pública em favor da eficiência privada, restando, para certames futuros, à PRF o aprimoramento da modelagem econômica, em construção participativa;

c) a manifestação reproduz, na sequência, o teor do item 7 do Edital 200109-00058/2025, relativo à abertura da sessão, à classificação das propostas e à formulação de lances;

d) registra, ao final, que, ainda assim, por mais que uma licitante tenha analisado com afinco a documentação e entendido que sua proposta poderia isentar 100% da diária para os casos de utilização da área de depósito da contratante, as regras permitiam que outro licitante melhorasse sua proposta na fase aberta para que se fixasse igualdade; e

e) portanto, conclui a Unidade Jurisdicionada que, não houve esgotamento por parte da PRF de disputa entre as licitantes quanto ao fator econômico decisivo, tendo em vista que a sistemática é do sistema do Portal de Compras e que todas as regras constavam no edital, sendo que

compreender este documento é o fator mais crítico de seleção em uma licitação.

Análise:

22. Do exame conjunto das duas manifestações, extrai-se que o questionamento formulado no item b.2.2 repousa sobre dupla premissa, ambas merecedoras de acolhimento. A primeira — a de que a Administração estaria obrigada a conceber mecanismo que permitisse a oferta de percentual superior ao repasse integral — encontra amparo nos princípios da economicidade e da obtenção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º e no art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021, além da jurisprudência desta Corte que condena a vedação da oferta de taxas de administração negativas, como se verá adiante. A segunda — a de que a disputa teria se esgotado de forma imediata pela conjugação do teto de 100% com a vedação a lances idênticos — igualmente se sustenta diante do registro documental da sessão, conforme se demonstrará a seguir.

23. Com efeito, a natureza do objeto do lance — o percentual de repasse ao Tesouro da receita arrecadada com as diárias de veículos recolhidos e depositados em pátios da PRF (TR, itens 9.3 e 11.1; ETP, item 2.16) — não impedia a concepção de mecanismo de oferta superior ao repasse integral, porquanto não há dispêndio público algum, já que a União nada paga e apenas recebe.

24. O eventual registro, pelo licitante, de percentual de repasse superior à receita específica objeto do lance não converteria o ajuste em concessão, uma vez que a PRF somente possui disponibilidade jurídica sobre a parcela correspondente à utilização de seus próprios pátios, ao passo que as demais receitas do contrato — remoção, depósito em pátios privados, preparação para leilão, entre outras — pertencem à esfera econômica da contratada e sequer são plenamente mensuráveis pela Administração.

25. O objeto do lance é, portanto, apenas o percentual de repasse da receita obtida com diárias em pátios da PRF, o que torna juridicamente possível, nesse desenho contratual, o recebimento pela União de percentual superior à integralidade dessa receita específica, sem transmutação do certame em concessão.

26. Registre-se que a viabilidade de ofertas superiores a 100% não é sequer uma hipótese meramente teórica, porquanto do ponto de vista econômico é possível que um licitante ofereça percentual superior à integralidade dessa receita específica, desde que complemente o valor ofertado com recursos provenientes das demais receitas do contrato (remoção, pátios privados, preparação para leilão etc.), mediante subsídio cruzado entre as atividades contratadas.

27. Não se trata de hipótese impossível: o próprio desconto de 100% já demonstra que existe subsídio cruzado suficiente na operação para suportar a renúncia integral dessa receita. A permissão de lances superiores a 100%, nesse desenho, não apenas era possível, como permitiria melhores ofertas em favor do Tesouro, em pleno atendimento aos princípios da economicidade e da obtenção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º e 11, inciso I, da Lei 14.133/2021.

28. A limitação de ofertas ao teto de 100%, todavia, representa opção de modelagem adotada pela Administração, cuja consequência foi restringir a amplitude dos lances ao atingido o referido teto, porquanto a estruturação do certame não contemplou o recebimento de complementação com outras receitas — opção que se insere na discricionariedade do gestor, mas que não o exime de observar os princípios que orientam o planejamento das licitações.

29. Essa opção de modelagem equivale, no plano econômico, à vedação de oferecimento de taxa de administração negativa, modalidade já condenada pela jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.992/2025-TCU-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman), conforme enunciado: "Em licitações para contratação de serviços de gerenciamento de frota com manutenção de veículos por meio de rede credenciada, é irregular a vedação da oferta de taxas de administração negativas, por ofensa aos princípios da competitividade e da economicidade,

previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021".

30. Quanto à segunda premissa, com efeito, ao se atingir o teto de 100%, nenhum lance superior poderia ser registrado — pois não haveria receita específica adicional a repassar —, e o item 7.13 do edital veda o registro de lances idênticos na fase aberta, de modo que a conjugação do teto com essa vedação esgotou, de fato, a disputa quanto ao fator econômico decisivo, sem que os concorrentes pudessem superar a oferta de 100%, como efetivamente ocorreu na sessão pública.

31. Essa irregularidade, entretanto, não é suficiente para levar à anulação do certame, diante das propostas cadastradas, da construção participativa realizada e das respostas apresentadas pela Unidade Jurisdicionada, expostas adiante, conforme a continuação da análise a seguir. Não obstante, a falha deve ser objeto de **ciência** à Unidade Jurisdicionada, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de forma a evitar a sua repetição em futuros certames.

Item b.2.3 da oitiva: aceitação, para fins de atendimento às exigências de qualificação técnica contidas nos itens 9.37.1 e 9.37.1.2 do Termo de Referência, do somatório de atestados de capacidade técnica referentes a serviços executados em exercícios distintos, sem demonstração de execução concomitante, em possível afronta ao item 9.37.4 do mesmo documento e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 7-10):

a) a Unidade Jurisdicionada assenta que, como requisito de qualificação, o instrumento convocatório exigiu atestados que comprovassem, para cada lote, experiência mínima de dois anos e quantidade de pelo menos trinta por cento do volume realizado pela PRF;

b) acrescenta que, para permitir a participação de fornecedores de médio e grande porte, o edital admitiu consórcio e o somatório de atestados, reproduzindo o item 9.37.4 do Termo de Referência, segundo o qual "serão admitidos, para fins de comprovação de quantitativo mínimo de serviço, a apresentação e o somatório de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação", bem como o item 9.54, relativo aos documentos exigidos das participantes reunidas em consórcio;

c) a Unidade Jurisdicionada informa que a licitante convocada para a fase de qualificação apresentou atestados que foram inseridos em tabelas e analisados segundo as regras escritas para o processo licitatório, e que o resultado da análise consta da Nota Técnica 50/2026/EIXO-SERVIÇOS/CGAN/DIAD, da qual extrai a tabela de contabilização.

d) a Unidade Jurisdicionada observa que se verifica aderência ao edital ao serem somados diferentes atestados apresentados em períodos concomitantes, dentro de cada ano, mas que, para comprovar a experiência de dois anos exigida nos requisitos, foram considerados anos consecutivos, ou seja, também foi adotado o somatório previsto no subitem 9.37.4 do Termo de Referência. Registra que, considerando que uma mesma licitante foi convocada para a qualificação técnica em todos os grupos, a comprovação recai sobre o total de 2024, de 172.528 veículos, o que corresponde a 51.758 veículos;

e) assenta, então, que a regra imposta no edital traz a obrigatoriedade de concomitância para o somatório das quantidades, conforme o subitem 9.37.4 do Termo de Referência, enquanto, para o período mínimo de experiência, o instrumento remete ao subitem 9.37.1.1, destacando que o item 9.37.1.1 admite períodos sucessivos ou não, com o somatório de atestados de períodos diferentes, e que o item 9.37.4 admite o somatório de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante;

f) a partir dessa contraposição, a Unidade Jurisdicionada afirma que se encontra ali a junção de

dois termos, sucessivo e concomitante, como sendo o motivo do equívoco apresentado pela representante e do item desta oitiva. Esclarece que "concomitantemente" é advérbio que significa ao mesmo tempo, de forma simultânea ou conjunta, ou seja, indica que duas ou mais ações, eventos ou fenômenos devem ocorrer ou se desenvolver no mesmo período, enquanto "sucessivo" é adjetivo que indica algo que ocorre em sequência, um após o outro, de forma contínua ou com pequenos intervalos.

g) retornando aos atestados, a Unidade Jurisdicionada verifica que são documentos válidos, que demonstram a experiência e a capacidade técnica da licitante para os serviços pretendidos, atendendo ao requisito de período sucessivo de dois anos, no entanto, quando se remete ao somatório, o planilhamento adotou o termo "sucessivo" equivocadamente, quando deveria ser analisado o termo "concomitante";

h) conclui, portanto, que, em sede do princípio da autotutela, previsto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, invocando a Súmula 473, a Administração Pública pode e deve rever seus atos;

i) em manifestação complementar, a Unidade Jurisdicionada registra ser necessário apresentar comentário adicional, pois as informações prestadas no item I.3.5 do Relatório da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações apresentam nova leitura quanto à questão da concomitância, em comparação ao que havia sido identificado previamente em sede de recurso;

j) explica que nem todos os contratos possuem períodos coincidentes de prestação de serviços ao longo de um ano-calendário fechado, ponto que foi levado em consideração ao concordar com o apontamento da equipe técnica durante a análise do recurso;

k) registra que a concomitância ficaria, na leitura apresentada no item I.3.5 do citado Relatório, restrita à concomitância de períodos comuns, de modo que um contrato iniciado em meados de um ano teria o fim de sua execução de doze meses no exercício seguinte e não teria concomitância integral com outro contrato iniciado desde os primeiros dias do ano;

l) sustenta que isso teria consequências práticas, especialmente diante dos serviços que são objeto da contratação, pois, diferentemente de fornecimentos continuados com parcelas fixas mensais, os serviços de remoção e guarda têm fluxos diferentes ao longo do tempo, por vezes com picos no início do contrato, uma vez que as empresas recebem o acervo do contrato anterior, lógica que levou a Unidade Jurisdicionada a entender que o período de dois anos para fins de concomitância estaria adequado; e

m) por fim, registra que, como apresentado pela AudContratações e sugerido pela equipe técnica da PRF, se mantido o entendimento, caberá o retorno da fase, com solicitação de diligências adicionais para que os atestados apresentem os serviços a cada mês, para que só então possam ser verificados os períodos de fato concomitantes para fins de habilitação.

Análise:

32. A premissa de que a habilitação teria ocorrido com somatório de atestados de exercícios distintos sem concomitância, em afronta ao item 9.37.4 do Termo de Referência, merece acolhimento. A resposta da Unidade Jurisdicionada, embora detalhada, apenas confirma o que havia sido apontado: a Administração computou o quantitativo exigido pela soma de volumes apurados em exercícios distintos — 2023 e 2024 —, sem demonstração de que a totalidade desses volumes esteve, ao mesmo tempo, sob gestão da licitante em período concomitante, como exige o item 9.37.4 do Termo de Referência.

33. De fato, o edital organiza a comprovação técnico-operacional em dois planos normativos autônomos: o item 9.37.1.1 rege o período mínimo de experiência de dois anos e admite, de forma inequívoca, períodos "sucessivos ou não", com aceitação do somatório de atestados de

períodos diferentes, sem qualquer exigência de concomitância.

34. Já o item 9.37.4 rege exclusivamente o cômputo do quantitativo mínimo de serviço e condiciona o somatório à execução concomitante dos serviços, porquanto somente nessa hipótese a soma equivale, sob a perspectiva operacional, a uma única contratação de maior escala. A contraposição terminológica — "sucessivo" para o período de experiência e "concomitante" para o quantitativo — não constitui vício, mas opção deliberada e coerente do instrumento convocatório: a experiência do fornecedor se mede pela trajetória acumulada ao longo do tempo, independentemente de sobreposição; a comprovação da capacidade de atender, num mesmo período, o volume exigido pressupõe contratos simultâneos, cuja soma equivaleria, como diz o próprio dispositivo, "a uma única contratação".

35. Para a parcela de gestão de veículos apreendidos ou recolhidos por autoridade de trânsito (inciso I do item 9.37.1.2), a Administração apurou, segundo a Nota Técnica 50/2026/EIXO-SERVIÇOS/CGAN/DIAD: 33.143 veículos em 2023; 29.667 veículos em 2024; e 62.810 veículos na soma dos dois exercícios. O próprio pregoeiro, em sede de análise de recurso (item 12.1.59), reconheceu que a planilha da Equipe de Planejamento da Contratação "considerou a análise de 2 (dois) anos para basear os quantitativos apresentados nos Atestados de Capacidade Técnica, chegando a um valor total de 63069 (sessenta e três mil sessenta e nove) para os anos de 2023 e 2024", sustentando que o item 9.37.4 "não determina a concomitância como ferramenta de seleção de dados e sim que ela será aceita, isto é, serão também aceitos atestados de serviços concomitantes, mas não exclusivamente aceitos". Tal interpretação, contudo, não se sustenta: para a aferição do quantitativo exigido no item 9.37.1.2, a concomitância não é faculdade, mas condição obrigatória.

36. Com efeito, a soma dos resultados de 2023 com os de 2024, tal como realizada pela Administração, agrega períodos sucessivos. Um veículo gerido em 2023 não estava necessariamente sob gestão simultânea com outro veículo atendido em 2024. Por isso, a simples adição dos dois exercícios comprova experiência histórica acumulada — aptidão que o item 9.37.1.1 já satisfaz por outros meios —, mas não demonstra capacidade operacional concomitante, que é precisamente o que o item 9.37.1.2, c/c o item 9.37.4, exige para a comprovação do quantitativo mínimo.

37. Portanto, o quantitativo exigido — trinta por cento do volume realizado pela PRF em 2024, referente ao respectivo lote — somente foi superado quando os volumes de 2023 e 2024 foram somados. Isoladamente, nenhum dos exercícios, tal como apurado, evidencia capacidade concomitante para suportar o volume exigido. Para demonstrar o cumprimento do requisito, seria necessário identificar os contratos executados simultaneamente e apurar quantos veículos estiveram efetivamente sob gestão durante o período comum de sobreposição, o que não foi feito na habilitação realizada.

38. Não se sustenta, igualmente, a ressalva de que o item 9.37.4 admitiria a soma de serviços diversos realizados em um mesmo atestado como "interpretação mais extensiva", tal como enunciada no item 12.1.59 da análise do recurso pelo pregoeiro. O dispositivo condiciona o somatório à simultaneidade de execução dos serviços, não à mera reunião de volumes em um mesmo documento habilitatório, e não pode ser lido como autorização para agregar resultados de exercícios sucessivos em detrimento da aferição da capacidade operacional em período comum.

39. A própria resposta da Unidade Jurisdicionada confirma o equívoco. Ao reconhecer que a aderência ao edital se verifica "ao serem somados diferentes atestados apresentados em períodos concomitantes, dentro de cada ano" e que o planejamento adotou "o termo "sucessivo" equivocadamente, quando deveria ser analisado o termo "concomitante", a Administração admitiu que a metodologia empregada desconsiderou a exigência de concomitância. A manifestação complementar é ainda mais precisa: registra que nem todos os contratos possuem

períodos coincidentes de prestação de serviços ao longo de um ano-calendário fechado, de modo que um contrato iniciado em meados de um exercício somente atingiria o fim de sua execução de doze meses no exercício seguinte, sem concomitância integral com contrato iniciado no início daquele ano.

40. Tampouco socorre a Administração a observação de que os serviços de remoção e guarda possuem fluxos diferentes ao longo do tempo, com picos no início do contrato em razão do recebimento do acervo do contrato anterior. Essa particularidade operacional, se relevante, reforça — e não infirma — a necessidade de aferição da capacidade concomitante: havendo variação volumétrica dos serviços, a capacidade de suportar o quantitativo exigido não pode ser apurada por mera média ou acumulação de exercícios, mas pela verificação de quantos veículos estiveram efetivamente sob gestão simultânea no período comum.

41. Diante desse quadro, resta demonstrado que a comprovação quantitativa realizada pela Administração — lastreada na soma dos exercícios de 2023 e 2024 — não atende à exigência de concomitância prevista no item 9.37.4 do Termo de Referência, em afronta aos itens 9.37.1.2 e 9.37 do mesmo documento e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, bem como aos arts. 62 e 63 da Lei 14.133/2021. O ponto juridicamente relevante não é saber se a licitante acumulou, ao longo de dois anos, mais operações do que o quantitativo exigido — o que a própria resposta da Unidade reconhece como experiência histórica válida —, mas verificar se, para o requisito quantitativo do item 9.37.1.2, a empresa comprovou capacidade para suportar o quantitativo mínimo em período concomitante, o que não ocorreu.

42. Registre-se, ademais, que a própria Unidade Jurisdicionada, em sua manifestação complementar e em resposta à construção participativa, propôs a solução adequada para sanar a inconsistência: o retorno da fase de habilitação, com a solicitação de diligências adicionais para que os atestados apresentem os serviços executados a cada mês, de modo que somente então possam ser verificados os períodos de fato concomitantes para fins de habilitação. A proposta permite a reconstituição fidedigna da sobreposição contratual e a aferição objetiva de quantos veículos estiveram simultaneamente sob gestão da licitante, sem necessidade de desconstituição da fase de habilitação como um todo.

43. Por todo o exposto, conclui-se pela **procedência** da representação quanto a esse ponto, ante a constatação de que a habilitação da licitante se baseou em somatório de volumes de exercícios distintos, sem demonstração da concomitância exigida pelos itens 9.37.1.2 e 9.37.4 do Termo de Referência, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e aos arts. 62 e 63 da Lei 14.133/2021.

44. Em consequência, e acolhendo-se a proposta formulada pela própria Unidade Jurisdicionada, propõe-se a **determinação**, com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Federal e no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, para que a PRF retorne à fase de habilitação quanto ao requisito de qualificação técnico-operacional, promovendo diligências adicionais junto à licitante vencedora para que os atestados de capacidade técnica apresentem a discriminação dos serviços executados a cada mês, a fim de que sejam verificados os períodos de fato concomitantes para fins de aferição do quantitativo mínimo exigido, abstendo-se de computar, para essa finalidade, volumes apurados em exercícios sem sobreposição de execução.

Item b.3.1 da diligência: a nota técnica, parecer ou documento equivalente em que se concluiu pela exequibilidade da proposta da VIP Gestão e Logística S.A., explicitando a renúncia econômica efetivamente suportada pela licitante em razão do desconto de 100%;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 10):

a) foi apresentada a Nota Técnica 34/2026, contendo a avaliação da proposta apresentada pela licitante e a manifestação da Vip Gestão e Logística S.A. quanto à exequibilidade da proposta.

Análise:

45. O documento, incluído nos autos à peça 48, foi considerada na análise dos itens da oitiva.

Item b.3.2 da diligência: esclarecimentos sobre a existência de obrigação contratual ou de garantia de quantitativo mínimo de veículos a serem destinados a pátios instalados em áreas da PRF e sobre eventual vedação, no edital ou no contrato, à instalação ou ao credenciamento de pátios privados em suas proximidades; e, inexistindo tais garantias, sobre a possibilidade de o desconto de 100% incidir sobre base igual a zero, o modo como essa hipótese foi considerada na análise de vantagem econômica efetiva da proposta, o benefício econômico esperado para a União no cenário em que todos os veículos fossem destinados a pátios privados e a razão de se ter adotado, como critério exclusivo de julgamento, percentual incidente sobre receita cuja ocorrência não está assegurada;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 10-11):

- a) atualmente a PRF mantém vínculo contratual com dezenas de depósitos que fornecem espaços com áreas enormes, muitas vezes com custo elevado de locação, e veículos de remoção;
- b) tal forma arcaica de contratação exige que, em alguns vínculos, valores de remoção sejam superiores ao definido na tabela de preços públicos do MJSP;
- c) além da divergência econômica, o cenário gera inúmeros contratos e processos relacionados, diversas equipes dedicadas à fiscalização contratual, modelos divergentes de acionamento e retirada de veículos, equipamentos e serviços despadronizados e processos de apuração de descumprimento contratual;
- d) com o modelo de gestão integrada, temos como foco a vantajosidade técnica na prestação do serviço, por isso as especificações traziam requisitos para a escolha do fornecedor com experiência em gestão sobre os serviços de logística, remoção, depósito, guarda e leilão de veículos;
- e) sobre este grupo de serviços gerenciáveis, o serviço de depósito é o único que pode ter participação operacional da Contratante, já que não dispomos de logística e remoção, guarda e operacionalização de leilão;
- f) ainda assim, uma licitação pública de cunho técnico especializado deve permitir livres iniciativa e concorrência, logo seria desleal tecnicamente com a própria instituição exigir utilização de depósitos da Contratante ou determinar percentual de veículos no depósito;
- g) tecnicamente, a licitante, ao dizer que 100% dos veículos serão direcionados a depósitos próprios, demonstra vantajosidade para a Contratante, já que áreas públicas permanecem livres para qualquer iniciativa e de poluição visual nas Unidades Desconcentradas, possibilita o aumento de área de depósito privado em caso de lotação - não possível em locais que a PRF detém espaço de trabalho reduzido -, e desvinculação de depósito privado de depósito público; e
- h) isto posto, a vantajosidade para a contratação - que não gera ônus para a União - está na evolução do serviço, na utilização de tecnologia, na celeridade dos processos e na manutenção de pátios limpos, em respeito à sustentabilidade ambiental.

Análise:

46. Do exame da manifestação, extrai-se que a resposta enfrenta o núcleo do questionamento formulado no item b.3.2 da diligência, cuja primeira indagação — sobre a existência de obrigação contratual ou garantia de quantitativo mínimo de veículos destinados a pátios da PRF e de vedação à instalação ou credenciamento de pátios privados em suas proximidades — é implicitamente respondida pela própria Unidade ao afirmar que seria "desleal tecnicamente com a

própria instituição exigir utilização de depósitos da Contratante ou determinar percentual de veículos no depósito".

47. Essa afirmação revela que o instrumento convocatório e o contrato não contêm garantia de quantitativo mínimo destinado a pátios públicos nem vedação à instalação ou credenciamento de pátios privados, exatamente por opção de modelagem, e não por omissão: a inexistência de tais garantias decorre da arquitetura deliberada de uma licitação de cunho técnico especializado, estruturada sobre a livre iniciativa e a concorrência, na qual a adesão da contratada ao direcionamento de veículos para pátios privados constitui opção comercial da licitante, ofertada como lance de 100% no critério de julgamento, e não imposição contratual de quantitativo mínimo.

48. Quanto aos demais desdobramentos do quesito, tem-se que a vantajosidade da contratação não repousa, fundamentalmente, na receita de repasse decorrente do desconto, conforme explicitado, mas nos ganhos de eficiência que independem da base de cálculo: a substituição do modelo arcaico de dezenas de contratos fragmentados — com custos de locação elevados, preços de remoção superiores à tabela do MJSP, equipes plurais de fiscalização e processos de apuração de descumprimento — por um modelo único de gestão integrada que desonera a Administração, que não paga pelo serviço e ainda auferia eventual receita de repasse.

49. A hipótese de incidência do desconto sobre base igual a zero é, assim, mitigada pela própria dinâmica concorrencial: o lance de 100% ofertado pela licitante, em resposta direta à oportunidade criada pelo modelo, traduz o compromisso comercial voluntário de direcionar os veículos aos pátios privados, enquanto a manifestação da equipe técnica registrou que as regras da fase aberta permitiam que outros licitantes melhorassem suas propostas para fixar igualdade, apesar do limite de 100% ter limitado efetivamente a disputa.

50. Considera-se, portanto, atendido o item b.3.2 da diligência, permanecendo o exame de mérito da vantajosidade econômica vinculado aos elementos constantes dos autos e à análise dos itens correlatos dessa instrução.

Item b.3.3 da diligência: as normas, fluxos e regras sistêmicas que disciplinam a escolha do pátio de destino de cada veículo, com indicação de quem decide, em que momento a decisão é tomada, dos critérios observados, da eventual prioridade entre pátios públicos e privados, da consideração de distância, capacidade, segurança, disponibilidade e efeito arrecadatário, da extensão da discricionariedade do agente responsável e dos mecanismos de registro e auditoria dessa escolha;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 11-12):

a) o fluxo nas contratações atuais é o seguinte: veículo abordado, o Agente liga para a Central da PRF ou para o depósito responsável pelo trecho e solicita guincho; não há "definição do depósito de destino", tendo em vista que o contrato é único e exclusivo, independente de distância, de disponibilidade e de localização do guincho para a remoção; o guincho pertencente ao próprio depósito faz o deslocamento ao local de acionamento, remove o veículo e entrega na destinação.

b) na contratação do serviço de gestão, os serviços foram especificados nos anexos do Termo de Referência: Anexo I-C Especificação da Solução Tecnológica, Anexo I-D Especificação Serviço de Logística e Remoção, Anexo I-E Especificação Serviço Depósito e Guarda, e Anexo I-F Especificação de Serviço de Leilão; e

c) no documento Anexo I-D Especificação Serviço de Logística e Remoção, item 8, foi detalhado o processo de logística/remoção.

Análise:

51. Conforme explanado, a escolha do pátio de destino, no novo modelo, não é atribuída ao

agente de campo, mas à solução tecnológica especificada nos Anexos I-C e I-D do Termo de Referência: definida por critério objetivo e automatizado — o local compatível, disponível e mais próximo do ponto de remoção, observados os requisitos de tempo de atendimento —, com eventual indicação pelo próprio solicitante.

52. A discricionariedade humana é, portanto, suprimida da etapa decisória. O contraste com o fluxo atual — em que não há definição do depósito de destino e o guincho do próprio depósito executa a remoção de forma despadronizada — evidencia que o modelo ofertado responde aos requisitos de distância, capacidade, disponibilidade e efeito arrecadatório, em arranjo de controle sistêmico superior ao existente e compatível com o modelo de gestão integrada pretendido pelo certame.

53. Por todo o exposto, considera-se atendido o item b.3.3 da diligência.

Item b.3.4 da diligência: a análise de riscos da contratação quanto à possibilidade de direcionamento de veículos a pátios privados, com indicação da probabilidade e do impacto atribuídos, dos controles preventivos previstos, dos responsáveis pela implementação e dos indicadores de monitoramento;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 12):

a) em cumprimento à requisição deste Tribunal, esta PRF estruturou a matriz de riscos específica para o evento de direcionamento indevido de fluxos logísticos, conforme detalhado abaixo:

Risco Identificado: Direcionamento deliberado ou injustificado de veículos recolhidos para pátios privados em detrimento do pátio público da PRF, visando favorecimento econômico da contratada.

Probabilidade / Impacto: Baixa / Médio.

Controles Preventivos: Implementação de barreira lógica e imutável na Solução Tecnológica (Anexo I-C), em que o algoritmo do sistema define o pátio de destino de forma automatizada via georreferenciamento (menor distância métrica combinada com vaga disponível), eliminando o poder de escolha do agente de campo ou da contratada.

Responsáveis pela Implementação: Fiscais Técnicos do Contrato e Gestores da Solução Tecnológica da PRF.

Indicadores de Monitoramento:

i) Índice de Aderência Territorial (IAT): relatório mensal auditando se a coordenada geográfica do pátio de destino corresponde de fato à rota mais curta calculada pelo sistema;

ii) Volumetria de Alertas de Desvio: relatório de trilha de auditoria registrando qualquer intervenção manual excepcional, o qual é enviado automaticamente à Fiscalização Contratual.

Análise:

54. Do exame da manifestação, extrai-se que o risco foi identificado em sua modalidade mais grave, com probabilidade baixa e impacto médio, qualificações compatíveis com a destinação automatizada por algoritmo de georreferenciamento, que elimina a escolha humana e reduz a possibilidade de materialização deliberada do risco. Os controles preventivos, os responsáveis e os indicadores de monitoramento foram indicados de forma objetiva e auditável.

55. Apesar de o referido risco não ter sido incluído no planejamento da contratação, tem-se que ele se refere à fase de gestão contratual, de execução do contrato, sendo sua inclusão possível

e adequada neste momento da contratação, uma vez que os eventos de direcionamento indevido somente poderiam ocorrer após a vigência contratual, quando da efetiva movimentação dos veículos recolhidos, de modo que a resposta apresentada atende ao propósito da diligência — conhecer a percepção e o tratamento institucional do risco pela Administração — sem prejuízo do acompanhamento posterior da efetiva implantação dos controles.

56. Considera-se, portanto, atendido o item b.3.4 da diligência.

Item b.3.5 da diligência: memória de cálculo da qualificação técnico-operacional da VIP Gestão e Logística S.A., sem somatório de quantitativos de períodos sucessivos, demonstrando, separadamente para cada serviço do item 9.37.1.2 do Termo de Referência, os contratos executados de forma concomitante, os respectivos períodos de sobreposição, os quantitativos realizados no intervalo comum e o atendimento do mínimo exigido para os grupos adjudicados;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 54, p. 13-16):

a) conforme disposto no Termo de Referência, no subitem 9.37.1.2, os contratos devem comprovar a execução de "serviço similar, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior à do objeto desta contratação", por meio de certidões ou atestados;

b) previamente recupera-se o disposto na Nota Técnica 60/2026 - Análise de recursos administrativos, que deixa claro que a concomitância foi tratada de forma ampliativa e não restritiva, como podemos entender do texto do Termo de Referência:

9.37.4. Serão admitidos (...) o somatório de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante (...) equivale (...) a uma única contratação.

c) o edital não exige simultaneidade de volume total, pelo contrário, ele autoriza combinar serviços diferentes realizados ao mesmo tempo e ainda diz que isto vale como uma única experiência válida, estando isto totalmente alinhado à jurisprudência do TCU, pois evita a restrição indevida;

d) por tal pensamento, o edital permite a soma dos diferentes tipos de serviços realizados, quais sejam: i) Gestão de Veículos Apreendidos ou Recolhidos, ii) Gerenciamento Compartilhado de Remoção de Veículos, iii) Preparação de Veículo Para Leilão e o iv) Gerenciamento Compartilhado de Leilão de Veículos, somados para comprovar a capacidade requerida e podem ser realizados de forma concomitante, apesar de serviços diversos; e

e) em atendimento ao pedido do item b.3.5 foi apresentada memória de cálculo da qualificação técnico-operacional da VIP Gestão e Logística S.A., sem somatório de quantitativos de períodos sucessivos, separadamente para cada serviço do item 9.37.1.2.

Análise:

57. Os quantitativos apresentados foram considerados na análise da resposta ao item b.2.3 da oitiva.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada quanto à construção participativa de deliberações (peça 54, p. 17-20):

a) atendendo à possibilidade de construção participativa, a UJ apresentou manifestação estruturada em três eixos: ações corretivas e preventivas, avaliação de custo-benefício das alternativas cabíveis e manifestação sobre os impactos de eventual anulação do certame;

b) no primeiro eixo, a UJ submeteu três medidas: o saneamento pragmático da qualificação técnica, com a aplicação do princípio da autotutela administrativa para revisão de ofício do ato de habilitação, inabilitação parcial da empresa vencedora nos lotes combinados em que não for

comprovada a concomitância dos atestados e retorno do certame à fase de julgamento para convocação e negociação com as licitantes subsequentes; a mitigação do risco de discricionariedade e direcionamento, com o compromisso de editar Instrução Normativa interna para que a Solução Tecnológica aplique regra sistêmica automatizada e imutável de georreferenciamento, indicando obrigatoriamente o pátio mais próximo com vaga, sob alerta de integridade em tempo real; e o aprimoramento da modelagem econômica para certames futuro, com a revisão do critério de julgamento, substituindo o maior desconto sobre as diárias de pátios públicos pelo critério de maior retorno econômico à União ou pela aplicação de taxas negativas sobre a tabela globalizada de serviços, a fim de impedir o esgotamento artificial da disputa;

c) no segundo eixo, a Unidade avaliou a relação custo-benefício das duas alternativas viáveis, nos termos do art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021: de um lado, a anulação total do certame, associada a custos administrativos e operacionais altíssimos, perda do modelo atual fragmentado e despadronizado, desvio de função de policiais federais, passivo ambiental agravado e benefício nulo, agravada pela iminência de término de contratos locais, regiões sem cobertura de remoção e fornecedores que sinalizaram encerramento da relação contratual; de outro, o saneamento do processo com continuidade — proposta preferencial da PRF —, de custo baixo, restrito ao retorno do certame à fase de julgamento com inabilitação parcial e convocação das subsequentes, e de benefícios altíssimos e imediatos, abrangendo eficiência logística com rastreabilidade total, desoneração do erário, aceleração dos leilões com redução da depreciação patrimonial e blindagem sistêmica contra o direcionamento indevido;

d) concluiu, sob a ótica do direito administrativo consequencialista, que os benefícios do saneamento superam imensuravelmente os custos da anulação;

e) no terceiro eixo, quanto aos impactos de eventual anulação do certame ou nulidade diferida do contrato, a PRF apontou, para a hipótese remota de insuficiência das alternativas, um apagão logístico e operacional em diversas regiões do País, com contratos locais em fase de encerramento ou sob regime emergencial; o comprometimento da segurança viária, com obstrução de faixas e elevação do risco de sinistros graves; e a inviabilidade de combate a crimes de trânsito, ante a ausência de pátios aptos à custódia de bens de interesse judicial, reiterando que o saneamento por autotutela — inabilitação parcial da vencedora e convocação das subsequentes — se apresenta como a única via apta a conciliar a legalidade estrita com o interesse público.

Análise:

58. A manifestação apresentada demonstra espírito de colaboração institucional, em fiel observância à sistemática de construção participativa prevista no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e ao disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021.

59. Não obstante a conclusão pela procedência da representação quanto à habilitação técnico-operacional não comprovada da licitante vencedora, a construção participativa cumpre, aqui, função relevante na qualificação da deliberação de mérito: a Administração, em diálogo com esta Corte, identificou a via sanadora proporcionada à irregularidade constatada, consistente no retorno do certame à fase de habilitação, com a solicitação de diligências adicionais para que os atestados discriminem os serviços executados a cada mês, de modo a permitir a verificação dos períodos de fato concomitantes, e com a consequente inabilitação parcial da vencedora somente nos lotes em que restar não comprovado o quantitativo mínimo, em seguida com a convocação das licitantes subsequentes, dispensando a anulação integral do certame.

60. Quanto à terceira medida proposta — o aprimoramento da modelagem econômica para certames futuros, com a revisão do critério de julgamento, substituindo o maior desconto sobre as diárias de pátios públicos pelo critério de maior retorno econômico à União ou pela aplicação de taxas negativas sobre a tabela globalizada de serviços —, tal comprometimento é suficiente para

os fins desta análise, pois se encontra em consonância com a ciência proposta.

Conclusão:

61. 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 o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

62. Quanto aos indícios de irregularidades apontado pelo denunciante, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, apreciar o mérito dos presentes autos, pela **procedência parcial**.

63. Será proposta, portanto, a **revogação** da medida cautelar adotada, com a realização de **determinação e ciência**, na forma descrita nesta instrução.

F. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	Não
---	-----

G. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido do representante de <u>ingresso aos autos</u> ?	Não
---	-----

Há pedido de <u>informações/vistas/cópia</u> do processo?	Não
---	-----

Há pedido de sustentação oral?	Não
--------------------------------	-----

H. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS

Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?	Sim
--	-----

NÚMERO DO TC	DESCRIÇÃO SUMÁRIA	ESTADO ATUAL	SITUAÇÃO ATUAL
002.240/2026-2	Representação referente à licitação com número 900412025, modalidade Pregão e Uasg 200109. Acórdão 825/2026-TCU-Plenário expediu ciência à UJ, quanto à seguinte falha: a alteração substancial de regra editalícia por meio de respostas a pedidos de esclarecimentos/impugnações, com potencial impacto na formulação das propostas, no caso, a modificação do critério de capilaridade dos depósitos, originalmente vinculado a cada ponto da rodovia e posteriormente redefinido com base na distância em relação às unidades físicas da PRF, sem a devida republicação do edital e reabertura do prazo para apresentação de propostas, afronta ao disposto no art. 5º (segurança jurídica, isonomia e	Encerrado	Arquivado

	julgamento objetivo) e no art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021		
004.426/2026-6	Representação referente à licitação com número 900412025, modalidade Pregão e Uasg 200109. Acórdão 619/2026-TCU-Plenário considerou improcedente a representação	Encerrado	Arquivado
004.904/2026-5	Denúncia referente à licitação com número 900412025, modalidade Pregão e Uasg 200109. Acórdão 821/2026-TCU-Plenário considerou improcedente a denúncia	Encerrado	Arquivado
013.343/2026-2	Representação referente à licitação com número 900412025, modalidade Pregão e Uasg 200109. Acórdão 2081/2026-TCU-Plenário determinou o apensamento ao TC 012.809/2026-8	Aberto	Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro
016.465/2026-1	Representação referente à licitação com número 900412025, modalidade Pregão e Uasg 200109	Aberto	Aguardando instrução
Há processos apensos?			Não

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. Em virtude do exposto, propõe-se:

64.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

64.2. no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**, confirmando o fundamento da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 1738/2026-TCU-Plenário;

64.3. **revogar** a medida cautelar adotada;

64.4. **determinar** à Polícia Rodoviária Federal, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de 15 dias, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:

a) retornar o Pregão Eletrônico 90041/2025 à fase de análise de qualificação técnico-operacional, promovendo diligências adicionais junto à empresa Vip Gestão e Logística S/A para que os atestados de capacidade técnica apresentem a discriminação dos serviços executados a cada mês, a fim de que sejam verificados os períodos de fato concomitantes para fins de aferição do quantitativo mínimo exigido;

64.5. dar **ciência** à Polícia Rodoviária Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no Pregão Eletrônico 90041/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) ausência, nas regras do certame, de mecanismo que permitisse oferta economicamente superior ao repasse integral das diárias de veículos recolhidos em pátios da PRF, por meio de taxa de desconto acima de 100%, repasse adicional à União ou solução similar, o que equivale à proibição de aceitação de taxa de administração negativa, vedada pela jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1.992/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto

Sherman);

64.6. **informar** à Polícia Rodoviária Federal e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

64.7. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.

VOTO

Trata-se de representação formulada por Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90041/2025, conduzido pela Polícia Rodoviária Federal (PRF), destinado à formação de registro de preços para a contratação de serviços contínuos de gestão, envolvendo a administração integrada de remoção, depósito e guarda de veículos recolhidos pela PRF e por órgãos conveniados, com organização e operacionalização de leilões de veículos não reclamados por seus proprietários, com valor estimado de R\$ 41.168.531,81.

O certame foi dividido em três grupos, correspondentes às regiões 1, 2 e 3, todos adjudicados à Vip Gestão e Logística S.A., dos quais resultaram os Contratos 35, 36 e 37/2026.

A representante apresenta as seguintes alegações: o critério de julgamento permitiu que um único lance atingisse o percentual máximo de desconto, inviabilizando a continuidade da disputa; não constam do cadastro empresarial da vencedora os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), indicados no Estudo Técnico Preliminar; não foi comprovada experiência prévia em solução tecnológica compatível com a exigida no certame; há padronização textual incomum entre atestados de capacidade técnica emitidos por órgãos distintos; há divergência, em um atestado, entre a unidade executora do contrato e a unidade em cujo nome foi emitido o atestado; não foi observada a exigência de concomitância dos períodos considerados no somatório dos quantitativos mínimos exigidos; não se comprovou que, à época da execução dos contratos, o objeto social da licitante abrangia as atividades certificadas nos atestados; o quantitativo comprovado para o serviço de preparação de veículo para leilão seria insuficiente; e o acervo técnico apresentado não demonstra experiência compatível com a complexidade tecnológica do objeto licitado.

Em despacho proferido em 26/6/2026 (peça 15), em anuência ao proposto pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), admiti a representação e concedi medida cautelar para a suspensão do certame, ordenando a oitiva da PRF e da Vip Gestão e Logística S.A., a realização de diligência e a construção participativa de deliberações. A cautelar foi referendada pelo Acórdão 1738/2026-TCU-Plenário (peça 19).

Examinadas as manifestações da PRF e da Vip Gestão e Logística S.A., a unidade técnica propõe a procedência parcial, a revogação da cautelar, determinação para o retorno do certame à fase de habilitação e ciência à PRF quanto à ausência de mecanismo que permitisse oferta superior ao repasse integral das diárias.

Após o encerramento da instrução, a Vip Gestão e Logística S.A. juntou documentação referente à sua qualificação técnico-operacional (peças 73 a 81). A PRF, por sua vez, trouxe aos autos decisão que indeferiu liminar e sentença que denegou a segurança, proferidas pelo Juízo da 18ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, em mandado de segurança no qual se postulava a anulação do certame por vícios no parcelamento do objeto, na pesquisa de preços e nas exigências de qualificação técnica, além de inexecuibilidade da proposta vencedora (peças 83 e 84).

Registro que o Pregão Eletrônico 90041/2025 já teve o mérito apreciado por este Plenário, em quatro oportunidades. Por meio do Acórdão 619/2026, relator E. Ministro Benjamin Zymler, o Tribunal julgou improcedente a representação do TC 004.426/2026-6, consignando não haver demonstração de que o critério de maior desconto afronta a legislação ou a jurisprudência do Tribunal, inviabiliza a exequibilidade das propostas ou restringe a competitividade.

Os Acórdãos 821/2026 e 825/2026, do mesmo relator, julgaram, respectivamente, improcedente a denúncia do TC 004.904/2026-5 e parcialmente procedente a representação do TC 002.240/2026-2, esta com ciência à PRF, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU

315/2020, da alteração substancial de regra editalícia por resposta a pedido de esclarecimento, sem republicação do edital.

O Acórdão 959/2026, relator E. Ministro Augusto Nardes, julgou parcialmente procedente a denúncia do TC 004.346/2026-2, reconheceu falha formal na divergência entre os prazos de validade da proposta previstos no Termo de Referência e no modelo anexo ao edital, admitiu a divisão do objeto em três grupos, a exigência de experiência mínima de dois anos e o quantitativo mínimo de 30%, e assentou que o desconto de 100% sobre as diárias de pátios da PRF não implica, por si, inexecutabilidade, porque a remuneração da contratada pode advir de outras fontes contratualmente previstas.

Considerando que o art. 36 da Resolução-TCU 259/2014 estabelece o apensamento de processos conexos quando conveniente a tramitação conjunta, ao passo que os quatro processos acima referidos já haviam sido apreciados e arquivados quando o presente processo foi autuado, não cabia sua reunião para julgamento conjunto.

Após a autuação destes autos, foram apresentadas ao Tribunal mais duas representações sobre o mesmo certame, TC 013.343/2026-2 e 016.465/2026-1, ambas ainda não apreciadas no mérito.

No âmbito do TC 013.343/2026-2, o Tribunal, mediante o Acórdão 2081/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, conheceu da representação formulada por Melo Leilões PB Ltda., indeferiu o pedido de medida cautelar, ante a suspensão já determinada nestes autos, e determinou o apensamento daqueles autos a estes.

Em linhas gerais, sustenta a representante que: a contratação deveria ter sido estruturada como concessão de serviço público; o desconto de 100% não reduz os valores cobrados dos usuários; o critério de maior desconto induziu as propostas ao limite máximo e, diante da vedação a lances de mesmo valor, transformou o empate técnico em disputa de velocidade; a proposta vencedora é inexequível; a prova de conceito, restrita à demonstração técnica da solução tecnológica, não comprova a viabilidade econômico-financeira da proposta nem a capacidade operacional para a execução do objeto em escala nacional; e a modelagem concebida na fase de planejamento induziu à concentração da contratação em um único prestador, criando monopólio de fato.

No âmbito do TC 016.465/2026-1, o Tribunal, mediante o Acórdão 2477/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, conheceu da representação formulada pela firma individual por BC Remoções, indeferiu o pedido de medida cautelar e determinou o apensamento daqueles autos a estes. Sustenta a representante que: o critério de julgamento concentrou a competição em parcela economicamente reduzida da remuneração da contratada; o prazo de implantação de cinco dias é incompatível com a complexidade e a abrangência do objeto; a tabela nacional uniforme de preços foi adotada sem demonstração de compatibilidade com as peculiaridades dos mercados regionais; e a solução, inédita em escala nacional, foi adotada sem demonstração suficiente de sua maturidade mercadológica nem da efetiva disponibilidade de ambiente concorrencial compatível.

Não foram promovidas oitivas nem diligências nos dois processos apensados, pois os elementos já obtidos nestes autos mediante oitiva, diligência e construção participativa mostram-se suficientes para o exame da matéria.

Feita essa breve síntese dos fatos, **passo a decidir.**

II

Conhecidas as representações de Melo Leilões PB Ltda., no TC 013.343/2026-2, mediante o Acórdão 2081/2026-TCU-Plenário, e de BC Remoções, no TC 016.465/2026-1, mediante o Acórdão 2477/2026-TCU-Plenário, submeto ao Colegiado o conhecimento da representação de Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda., admitida no despacho de 26/6/2026. As três são parcialmente

procedentes quanto ao critério de julgamento, e a de Promarket também quanto à aferição da qualificação técnico-operacional.

Quanto ao mérito, a AudContratações, ao examinar a representação da Promarket, analisou individualmente as alegações relativas aos CNAEs, à solução tecnológica, à padronização textual dos atestados, à divergência entre a unidade executora e a detentora do acervo, às atividades certificadas nos atestados, ao objeto social da licitante e à complexidade tecnológica do acervo, e as afastou, com fundamentos que reputo adequados, razão por que os incorporo às minhas razões de decidir.

Por outro lado, a unidade instrutiva considerou procedente a alegação relativa ao descumprimento da regra de concomitância dos períodos considerados no somatório dos quantitativos mínimos exigidos, no que igualmente a acompanho, sem prejuízo das considerações que adiante desenvolvo. As demais alegações comportam exame próprio.

A PRF mantém dezenas de credenciamentos locais e regionais para a remoção, o depósito, a guarda e o leilão de veículos. Desse modelo resultam pátios congestionados nas unidades da instituição e acúmulo de bens não leiloados, problema central diagnosticado no item 2.6.1 do Estudo Técnico Preliminar 88/2025, a que se soma a perda de valor dos veículos que aguardam leilão.

A contratação integra a estratégia de padronização nacional concebida para superar esse quadro e para servir de referência aos certames vindouros. Esperam-se, da nova modelagem, a desoneração do Erário quanto aos dispêndios com remoção, guarda, depósito, tecnologia e leilões; a liberação de cerca de 188.000 remoções anuais da atividade-meio da força policial; a preservação da integridade física e jurídica dos bens sob custódia; a padronização de procedimentos; o desafogamento das unidades operacionais quanto à acumulação de bens não leiloados; e a maximização da recuperação de valores e da arrecadação por meio dos leilões (item 2.13.1 do Estudo Técnico Preliminar 88/2025).

A transferência dos veículos para a rede da contratada é propósito declarado do modelo. O desafogamento das unidades operacionais figura entre os resultados esperados da contratação, e a Decisão Administrativa 19/2026 da PRF, no item 12.2.3, assentou que a estratégia de migração para pátios privados se alinha ao interesse público de liberar as unidades policiais.

Na modelagem adotada, a União não desembolsa recursos nem remunera a contratada. Os serviços de remoção, depósito, guarda e preparação de leilão são custeados pelo proprietário ou possuidor do veículo, na forma dos arts. 271 e 328 do Código de Trânsito Brasileiro, segundo os preços públicos fixados pela Portaria MJSP 1.070/2015, adotados como valores de referência no item 1.1.1 do Termo de Referência. A receita da contratada provém desses valores, que, quando o veículo não é reclamado, podem ser satisfeitos com o produto de sua arrematação em leilão.

Ainda de acordo com a modelagem, os veículos removidos podem ser depositados em pátios da PRF ou da contratada e de sua rede credenciada. Em qualquer hipótese, aplicam-se aos serviços os preços da tabela, e o proprietário do veículo paga o mesmo valor. A diferença está na destinação do que se arrecada com as diárias: quando o veículo é depositado em pátio da contratada, a receita permanece integralmente com ela; quando é depositado em pátio instalado em área de unidade da PRF, parte dessa receita fica sujeita a recolhimento à União por Guia de Recolhimento da União, nos termos do item 8.4 do Anexo I-E do Termo de Referência (peça 4, p. 119).

Na concepção da PRF, o uso de área pública é a única fonte pela qual a União poderia ser remunerada nessa contratação. Isso porque a instituição não presta os serviços de remoção, guarda ou leilão, nem dispõe de veículos de remoção ou de estrutura para realizar hastas públicas, e o único bem da corporação utilizado no âmbito da contratação é o espaço de seus pátios. A seu ver, apropriar-se de receita de serviços que não presta configuraria enriquecimento sem causa do Estado. Por esse motivo,

foi sobre a receita auferida nesse espaço que o edital fez recair a disputa, na forma dos itens 4.10, inciso II, e 8.7, incisos III a V, do Estudo Técnico Preliminar.

O item 8.4.1 do Anexo I-E do Termo de Referência dispõe que o valor a ser repassado à União decorre da aplicação, sobre as diárias apuradas, do percentual ofertado pela contratada na fase de lances. Conforme as regras do edital, ofertados 30%, a contratada repassaria trinta por cento dessas diárias e reteria os setenta restantes. Ofertados 100%, teto que o edital não admitia superar, repassaria a integralidade do que arrecadasse em pátios da PRF, sem nada reter dessa parcela. Em um caso e no outro, nada se altera quanto às diárias auferidas nos pátios da própria contratada e de sua rede credenciada, que lhe pertencem por inteiro.

O certame nomeia esse percentual de desconto, mas ele não reduz o montante cobrado do usuário: os preços fixados na Portaria MJSP 1.070/2015 permanecem integralmente devidos, e o que o lance define é o repasse à União, como dizem os itens 9.2.2 e 9.3 do Termo de Referência. O item 9.2 do mesmo Termo e o item 6.12 do edital, porém, tratam o desconto como redutor do valor a ser pago, como se dá nos certames em que a Administração é quem paga. Ainda que os demais dispositivos permitam compreender sobre o que incidia o percentual ofertado, cabe à PRF, nos próximos certames em que o desconto não reduza o preço suportado pelo usuário, corrigir os dispositivos redigidos sobre esse pressuposto.

Em cada um dos três grupos, a Vip Gestão e Logística S.A. e Vinicius Santhiago Monteiro de Oliveira ofereceram, já na apresentação das propostas, o repasse integral das diárias auferidas em pátios da PRF. Aberta a sessão pública, os demais participantes tiveram conhecimento do melhor percentual, vedada a identificação de seus autores, nos termos do item 7.14 do edital. Atingido o teto de 100%, nenhuma concorrente poderia oferecer retorno econômico superior. Nas etapas aberta e fechada, tampouco poderia igualá-lo, diante da vedação de lances de mesmo valor estabelecida no item 7.13. Na etapa aberta, a Promarket, ora representante, cuja proposta no Grupo 2 fora de 5%, elevou sua oferta a 99,99% em lance único. Na etapa fechada, nos três grupos, os novos lances apresentados não ultrapassaram 26%, permanecendo as duas propostas iniciais de 100%.

Admitido o empate entre propostas iguais não seguidas de lances, na forma do item 7.19 do edital, o sistema convocou as empatadas para a disputa final prevista no art. 60, inciso I, da Lei 14.133/2021. Em nenhum dos três grupos houve lance, porque nenhuma delas podia ofertar acima do teto já alcançado, e o desempate foi decidido pelo critério do inciso III do mesmo artigo, relativo ao desenvolvimento de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho, na forma do Decreto 11.430/2023. O primeiro lugar não se definiu, portanto, pelo fator econômico.

O desempate favoreceu Vinicius Santhiago nos três grupos. Comunicado disso pelo pregoeiro, ele declinou das três propostas, alegando tê-las encaminhado por equívoco sob seu CPF de pessoa física, o que conduziu à adjudicação, também nos três, em favor da Vip Gestão e Logística S.A.

O repasse integral à União, porém, alcança parcela pouco expressiva da receita da contratada. As receitas de acionamento de guincho, quilometragem de remoção, içamento e destombamento, diárias em pátios privados ou credenciados e preparação de veículos para leilão permaneceram fora da competição e são remuneradas segundo os preços da tabela. Não por acaso, a licitante vencedora, ao justificar a exequibilidade de sua proposta, atribuiu à receita renunciada peso irrisório diante da receita bruta estimada; e o pregoeiro, ao decidir os recursos, qualificou-a como acessória e transitória.

A essa limitação econômica soma-se outra, de ordem estrutural: a disputa recaiu sobre a parcela que o modelo foi concebido para reduzir. O edital não fixa quantitativo mínimo de veículos destinados aos pátios da PRF nem prioridade para sua utilização, e não poderia fazê-lo sem contrariar os objetivos do certame, haja vista que, como mencionei, a permanência de veículos em área da PRF é

o problema que o modelo procura superar. Quanto ao pátio a que o veículo será encaminhado, o Anexo I-D prevê solução híbrida: o item 8.3, inciso I, alínea “b”, faculta ao agente que aciona a remoção informar previamente o local de destino e, na alínea “b” do inciso III, determina que, não havendo essa informação, a solução tecnológica indique o local compatível, disponível e mais próximo para receber o veículo.

A PRF identificou, na análise de riscos apresentada em resposta à diligência, o risco de direcionamento deliberado ou injustificado de veículos a pátios privados, pelo agente de campo ou pela contratada, em favorecimento econômico desta, e comprometeu-se, na construção participativa, a editar instrução normativa interna para que a solução tecnológica aplique regra sistêmica e imutável de georreferenciamento, indicando obrigatoriamente o pátio mais próximo com vaga disponível, com alerta de integridade em tempo real.

O controle retira do agente e da contratada a escolha caso a caso, mas não determina quantos veículos permanecerão em pátios da PRF, e tampouco a Administração o define. Aplicada a regra do pátio mais próximo com vaga disponível, esse número resulta da distribuição territorial da rede própria e credenciada, que a contratada estrutura: quanto mais densa a rede, mais vezes o pátio mais próximo será o dela.

Soma-se a isso o regime do Anexo I-E: todos os pátios são fornecidos pela contratada, e o pátio instalado em área de unidade da PRF só existe se a instituição dispuser de área e a autorizar, e apenas como depósito temporário ou intermediário, nos termos dos itens 2.9, 2.10 e 2.10.1. Autorizado como temporário, retém o veículo por até sete dias, findos os quais ele segue para depósito intermediário ou central, na forma do item 2.8.1. Quanto tempo o veículo permanece em pátio da PRF depende, assim, de autorizações e da classe do depósito, e não do percentual ofertado.

A grandeza sobre a qual se disputou não é, portanto, assegurada nem estável. O percentual ofertado ordena as propostas, mas o proveito que dele advém à União depende de fator alheio ao lance.

Como referido, a justificativa apresentada pela PRF para restringir a disputa aos valores auferidos com os veículos depositados em seus pátios foi a de que somente a utilização do seu patrimônio autoriza recolhimento à União. Ainda que se a aceitasse, daí não decorreria que a disputa tivesse de incidir sobre essa parcela. Poderia recair sobre os próprios preços da tabela, reduzindo o que o usuário paga, sem recolhimento nenhum. Foi o modelo do Pregão Eletrônico 4/2016 da 7ª Superintendência Regional da PRF, examinado no Acórdão 218/2017-TCU-Plenário, relator E. Ministro José Múcio Monteiro, em que a disputa recaiu sobre todos os itens da tabela.

Poderia ter sido considerada, ainda, a admissão de oferta superior a 100% das diárias dos veículos depositados em pátio da PRF, pois a existência de outras fontes de remuneração não torna, por si só, inexequível proposta de valor zero ou negativo. Esse entendimento está consolidado na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo da Decisão 38/1996-TCU-Plenário, relator E. Ministro Adhemar Paladini Ghisi, e dos Acórdãos 1556/2014-TCU-Segunda Câmara, relatora E. Ministra Ana Arraes, e 2004/2018-TCU-Primeira Câmara, de minha relatoria.

As receitas da contratada, ademais, decorrem de serviços prestados em relação a veículos submetidos a medidas administrativas de trânsito, e não da livre captação de usuários em mercado aberto. A demanda decorre da atuação estatal, sem que caiba à contratada conquistar ou manter clientela. Essa circunstância pode ser considerada pela Administração, na fase preparatória de futuros certames, ao avaliar modelos que capturem parte da margem associada a essa característica, em benefício do Erário ou em redução dos preços suportados pelos usuários.

A escolha do critério de julgamento insere-se no espaço de decisão da Administração, mediante motivação na fase preparatória, mas deve permitir competição efetiva em torno do fator econômico selecionado e contribuir para a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação

mais vantajoso, conforme exigido pelo art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021. No caso, como demonstrei, a base de incidência, além de pouco expressiva, não estava assegurada e o teto de 100% foi alcançado já nas propostas iniciais, impedindo que a disputa revelasse disposição dos licitantes de proporcionar retorno econômico superior à União.

Essa conclusão não conflita com o já citado Acórdão 619/2026-TCU-Plenário, que julgou improcedente representação contra o mesmo certame. Naqueles autos, o Tribunal assentou não haver elementos que demonstrassem que a adoção do critério de maior desconto afrontasse a legislação ou a jurisprudência, nem restringisse a competitividade. Nestes, não se nega a licitude do julgamento por maior desconto, nem se identifica restrição à participação. Examina-se o efeito que o critério de julgamento, tal como estruturado no edital, produziu na disputa, questão que não foi objeto daquele julgamento e que os elementos reunidos nestes autos mediante oitiva, diligência e construção participativa permitiram apurar.

Quanto à inexequibilidade, alegada por Melo Leilões PB Ltda., o Acórdão 619/2026 registrou não haver demonstração de que o critério de maior desconto tornasse as propostas inexequíveis, e o também já aludido Acórdão 959/2026-TCU-Plenário, proferido em denúncia contra o mesmo Pregão, assentou que o desconto de 100% sobre as diárias de pátios da PRF não a implica, por si, porque a remuneração da contratada pode advir de outras fontes contratualmente previstas. É o que se verifica nestes autos: o desconto recaiu sobre fonte pouco expressiva da receita da contratada, e sua renúncia não demonstra, por si, inexequibilidade.

III

Ao tratar da qualificação técnico-operacional, o item 9.37.1.2 do Termo de Referência (peça 4, p. 64) exige, para cada grupo, atestados relativos a quatro serviços: (i) gestão de veículos apreendidos ou recolhidos por autoridade de trânsito; (ii) gerenciamento compartilhado de remoção de veículos; (iii) preparação de veículo para leilão; e (iv) gerenciamento compartilhado de leilão de veículos. Para os três primeiros, além da experiência mínima de dois anos, exige comprovação de trinta por cento do quantitativo que a PRF realizou em 2024 no serviço correspondente, referente ao respectivo grupo pretendido. Ao quarto não atrela quantitativo, bastando a experiência de dois anos e que os atestados alcancem o serviço de leilão de bens não reclamados.

O item 9.37.1.1 do Termo de Referência, quanto ao período de dois anos, admite que seja composto por períodos sucessivos ou não, com o somatório de atestados de períodos diferentes. O item 9.37.4 admite o somatório de atestados para compor o quantitativo mínimo de serviço exigido para cada grupo, mas apenas quando os serviços tenham sido executados de forma concomitante, pois, nos termos do próprio dispositivo, somente essa situação equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação. A contraposição é coerente: o tempo de atuação se acumula ao longo dos anos, e por isso os períodos não precisam coincidir; a escala em que a licitante é capaz de operar só se revela no que tenha executado em um mesmo período de doze meses.

Porém, ao aferir o quantitativo mínimo quanto à Vip, a Administração somou os volumes de 2023 e 2024, períodos sucessivos, alcançando 63.069 veículos na gestão de veículos apreendidos ou recolhidos. Somados exercícios distintos, o resultado diz quanto a licitante executou ao longo de dois anos, e não em que escala é capaz de operar. A própria PRF reconheceu o equívoco: em resposta à oitiva, admitiu que o planilhamento adotou o critério de períodos sucessivos, próprio do item 9.37.1.1, quando deveria ter aferido a concomitância exigida pelo item 9.37.4.

A PRF ponderou que nem todos os contratos têm períodos coincidentes ao longo de um ano-calendário fechado, de modo que o contrato iniciado em meados de um exercício não guardaria concomitância integral com outro iniciado em janeiro. A ponderação é pertinente, e o edital não impõe esse recorte. A referência do item 9.37.1.2 é o quantitativo que a PRF realizou ao longo de 2024, e

serve para comparar a escala dos serviços, não para restringir a prova ao período de janeiro a dezembro. Por ser anual a referência, o que se há de demonstrar é o quantitativo executado em um único período contínuo de doze meses, abranja ele ou não partes de dois exercícios.

A concomitância exigida pelo item 9.37.4 para o somatório de diferentes atestados consiste, assim, em que os serviços a que se referem tenham sido executados dentro desse período. Se o quantitativo executado em um exercício já alcança o exigido, basta que os atestados o informem por exercício. Não alcançando, é preciso examinar as demais janelas de doze meses, e daí a pertinência da solução proposta pela própria PRF, na construção participativa, de que os atestados discriminem os serviços executados a cada mês, o que permite deslocar a janela sobre a série.

O quantitativo exigido varia conforme o grupo e o serviço. Para a gestão de veículos apreendidos ou recolhidos e para o gerenciamento compartilhado de remoção, a referência é o quantitativo de remoções realizadas pela PRF em 2024 em cada grupo, de 51.245, 65.009 e 56.274, que perfazem as 172.528 do exercício. Daí resultam os quantitativos exigidos de 15.374, 19.503 e 16.882 veículos. Para a preparação de veículo para leilão, a referência é o quantitativo de veículos preparados para leilão, de 9.231, 12.051 e 10.061 em cada grupo, de que resultam os quantitativos exigidos de 2.769, 3.615 e 3.018.

A qualificação há de ser aferida pela soma dos quantitativos exigidos para os grupos em que a licitante for a primeira classificada. Primeira classificada nos três grupos, a Vip, se neles habilitada, executará simultaneamente os três contratos. O item 9.37.2 do Termo de Referência justifica os requisitos de qualificação pelo risco de paralisação decorrente da incapacidade técnica da contratada em suportar os deveres contratuais. A capacidade que a Vip deve demonstrar é, portanto, a de suportar os deveres dos três contratos. Além disso, o item 9.37.1.2 fixa o quantitativo por grupo, e quem comprova haver movimentado, em doze meses, o exigido para um grupo demonstra aptidão para esse grupo, não para os três.

A memória de cálculo apresentada pela PRF em resposta à diligência discrimina, para cada um dos quatro serviços e exercício a exercício, os quantitativos constantes dos atestados da Vip, sem o somatório de períodos sucessivos. No quadro de atendimento por grupos, a PRF considerou os que a empresa executou em 2023: 31.812 veículos na gestão de veículos apreendidos ou recolhidos, 32.143 no gerenciamento compartilhado de remoção e 14.961 na preparação de veículo para leilão. Quadros anteriores da mesma peça atribuem aos atestados, no mesmo exercício e nos dois primeiros serviços, 33.143 e 32.812 veículos. Os dois conjuntos divergem, portanto, quanto aos mesmos serviços e ao mesmo exercício.

A memória examinou o atendimento de cada grupo isoladamente e de cada combinação de grupos, e calculou os quantitativos que seriam exigidos em cada hipótese: 34.876 veículos para os Grupos 1 e 2, 32.256 para os Grupos 1 e 3, 36.385 para os Grupos 2 e 3, e 51.759 para os três em conjunto. Concluiu que os atestados da Vip não alcançavam o quantitativo exigido para nenhuma combinação de grupos. A correção dessa conclusão, porém, depende de qual dos quadros divergentes se tome: nos dois primeiros serviços, os quantitativos do quadro de atendimento ficam aquém de todas as combinações de grupos, mas os dos quadros anteriores alcançam a dos Grupos 1 e 3. A memória tampouco discrimina os serviços mês a mês, de modo que o exercício é a única janela verificável.

O que se pode afirmar é que a habilitação se apoiou no somatório de quantitativos de exercícios sucessivos, somatório que o item 9.37.4 do Termo de Referência não admite, por alcançar apenas serviços executados de forma concomitante. Daí a pertinência da proposta, formulada na construção participativa, de rever de ofício o ato de habilitação, com inabilitação parcial da vencedora nos grupos em que não for comprovado o quantitativo exigido, e convocação das licitantes subsequentes.

Quanto à preparação de veículo para leilão, cuja insuficiência quantitativa a representante alega, os números da memória de cálculo não a confirmam: os 14.961 veículos comprovados superam a soma dos quantitativos exigidos para os três grupos adjudicados, de 9.402. Subsiste, também nesse serviço, a necessidade de aferir os quantitativos na forma acima exposta.

IV

Em relação à representação apensada de Melo Leilões PB Ltda. (TC 013.343/2026-2), a alegação de que a incidência do desconto sobre um único item de receita conduziu as propostas ao limite máximo corresponde ao vício reconhecido no segmento II deste voto, quanto ao critério de julgamento. Não prospera, porém, a tese de que a vedação a lances de mesmo valor teria convertido o empate técnico em disputa de velocidade. O item 7.19 do edital admite o empate entre propostas iguais não seguidas de lances. Foi o que se verificou, e o desempate observou o art. 60, inciso III, da Lei 14.133/2021, não a ordem de registro.

A pretensão de submeter a contratação ao regime das concessões não encontra amparo no art. 271, § 4º, do Código de Trânsito Brasileiro, que admite expressamente a execução dos serviços por particular contratado mediante licitação, com os custos a cargo do proprietário. A circunstância de o desconto não reduzir os valores pagos pelos usuários tampouco torna ilegítima, por si só, a sistemática adotada. O edital optou por fazer da disputa instrumento de definição da parcela das diárias de pátios da PRF a ser repassada à União, finalidade que não é, em si, ilícita. A alegação de inexecuibilidade fundada no desconto de 100% foi afastada no segmento II.

Quanto à prova de conceito, assim denominada pela representante, ela corresponde à demonstração da solução de tecnologia prevista no item 9.47 do Termo de Referência. Nessa demonstração, a licitante deve comprovar o atendimento da solução aos requisitos mínimos obrigatórios do próprio Termo de Referência e do Anexo I-C, e não a viabilidade econômico-financeira da proposta ou sua qualificação técnico-operacional, disciplinadas autonomamente no certame e examinadas nos segmentos anteriores deste voto.

A vitória da Vip nos três grupos não basta para demonstrar que a modelagem tenha induzido à formação de monopólio de fato. O parcelamento do objeto em três grupos foi admitido pelo Acórdão 959/2026-TCU-Plenário, e o certame contou com pelo menos dez licitantes em cada grupo, conforme registrado no Acórdão 619/2026-TCU-Plenário. Esses elementos não dão suporte à conclusão de que a concentração do resultado decorreu, por si, da estruturação adotada no planejamento.

Quanto à representação formulada por BC Remoções, no TC 016.465/2026-1, a alegação de que a competição recaiu sobre parcela economicamente reduzida da remuneração da contratada igualmente corresponde ao vício reconhecido no segmento II.

Os elementos apresentados não demonstram, contudo, incompatibilidade do prazo de implantação com o objeto. O item 5.1.3 do Termo de Referência estabelece implantação escalonada por áreas, segundo a ordem definida no Anexo I-H: o prazo de cinco dias úteis refere-se à disponibilização inicial dos serviços na Área Primeira, e a implantação das demais áreas somente se inicia, nessa ordem, após verificada a conformidade da primeira. A extensão da Área Primeira, embora significativa, não demonstra, por si só, a inexecuibilidade do prazo em modelo que admite a execução mediante rede intermediada e a subcontratação parcial de serviços de remoção, depósito, guarda e leilão.

A crítica à adoção de tabela nacional uniforme tampouco demonstra irregularidade. A representante aponta diferenças entre alguns valores da nova modelagem e os praticados em contratação regional da PRF no Rio de Janeiro, mas essa comparação pontual não basta para

demonstrar que os valores da Portaria MJSP 1.070/2015, adotados pelo Termo de Referência, sejam incompatíveis com as condições de mercado das diversas regiões abrangidas pelo certame.

Também não se sustenta, com os elementos apresentados, a alegação de ausência de maturidade mercadológica da solução ou de ambiente concorrencial compatível. O Estudo Técnico Preliminar registra a realização de audiência pública e estudo de grupo de trabalho que concluiu pela viabilidade do modelo, considerado aprimoramento de soluções de gestão já empregadas, e o certame contou com pelo menos dez licitantes em cada grupo. Esses dados não demonstram, isoladamente, a capacidade de todos os participantes para executar integralmente o objeto, mas afastam a premissa de que a solução tenha sido adotada sem exame de sua disponibilidade no mercado ou sem resposta concorrencial.

O que ora se decide não destoa da sentença do Juízo da 18ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, que denegou a segurança postulada para anular o certame. No ponto comum relevante, a decisão judicial afastou a alegação de inexecuibilidade fundada no desconto de 100%, conclusão que coincide com a adotada neste voto.

V

O defeito do critério de julgamento não comporta saneamento: o critério é regra do edital e não se altera depois de apresentadas as propostas, de modo que corrigi-lo alcançaria a fase preparatória e imporia refazer todo o procedimento. A anulação abriria a possibilidade de conceber modelagem economicamente mais vantajosa, seja pela admissão de oferta superior ao repasse integral das diárias, seja pela incidência sobre base mais ampla ou sobre os próprios preços da tabela. Tal resultado, entretanto, permanece hipotético e depende de estudos ainda não realizados.

A avaliação das consequências precede a decisão sobre a nulidade, nos termos do art. 147 da Lei 14.133/2021. As da desconstituição integral deste certame são concretas. A PRF apresentou elementos acerca do encerramento próximo, à época de sua manifestação, de contratos locais e do consequente risco de descontinuidade, indicando contratos com vigência a expirar nos trinta e sessenta dias subsequentes, três delegacias com vencimento em agosto de 2026 e, no Ceará, cerca de quarenta e cinco dias restantes de cobertura na maior parte do estado.

Perder-se-iam, ainda, os benefícios esperados da contratação: a desoneração do Erário quanto aos dispêndios com remoção, guarda, depósito, tecnologia e leilões; a liberação de cerca de 188.000 remoções anuais da atividade-meio da força policial; a preservação da integridade física e jurídica dos bens sob custódia; a padronização de procedimentos; o desafogamento das unidades operacionais; e a maximização da recuperação de valores por meio dos leilões.

O defeito reconhecido está no critério de julgamento, não na finalidade a que a contratação serve. A desproporção entre o ganho, hipotético, de outra modelagem e as consequências, concretas, da invalidação afasta a opção pela assinatura de prazo para a anulação do certame. A ponderação das consequências orientou também o já referido Acórdão 218/2017-TCU-Plenário, proferido em licitação de remoção e guarda de veículos já adjudicada.

A possibilidade de adoção de modelagem mais vantajosa não se frustra com a manutenção parcial deste certame, pois poderá ser considerada em contratações futuras. A PRF, na construção participativa, comprometeu-se a rever o critério de julgamento nos próximos certames, para o que cabe ciência, com vistas ao aprimoramento da modelagem.

A falha na aferição da qualificação técnico-operacional, ao contrário, comporta saneamento neste certame, na linha da solução apresentada pela PRF: revisão de ofício do ato de habilitação, com retorno a essa fase para nova apuração dos quantitativos executados em um mesmo período contínuo de doze meses e, caso não seja comprovado o quantitativo mínimo exigido para

algum dos grupos adjudicados, anulação da habilitação da vencedora no respectivo grupo e convocação das licitantes subsequentes. A anulação alcança o contrato correspondente.

Com o retorno a essa fase, os documentos juntados pela Vip Gestão e Logística S.A. após o encerramento da instrução, assim como os que nela venham a ser apresentados, poderão ser apreciados se complementarem informações necessárias à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame ou comprovarem condição de habilitação já existente naquele momento, não sendo admissível a constituição posterior de qualificação que a licitante então não possuía (Acórdãos 1211/2021-TCU-Plenário e 4523/2026-TCU-Primeira Câmara, ambos de minha relatoria, e 2443/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman).

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2652/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.809/2026-8.
- 1.1. Apensos: 013.343/2026-2 e 016.465/2026-1
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Polícia Rodoviária Federal (00.394.494/0104-41); Vip Gestão e Logística S.A. (08.187.134/0001-75).
4. Órgão: Polícia Rodoviária Federal.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Jean Fillipe Alves da Rocha (41353/OAB-GO), representando Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda.; Jhonatas Mendes Silva (10698/OAB-MA), representando Vip Gestão e Logística S.A.; Bruna Cristina Silveira Lopes (13708267613), representando Bruna Cristina Silveira Lopes 13708267613 (BC Remoções); Danillo Hamesses Melo Cunha (14749/OAB-PB), representando Melo Leilões PB Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representações formuladas por Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda., Melo Leilões PB Ltda. e Bruna Cristina Silveira Lopes 13708267613 acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90041/2025, conduzido pela Polícia Rodoviária Federal, destinado à formação de registro de preços para a contratação de serviços contínuos de gestão, envolvendo a administração integrada de remoção, depósito e guarda de veículos recolhidos pela Polícia Rodoviária Federal e por órgãos conveniados, com organização e operacionalização de leilões de veículos não reclamados por seus proprietários;

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

9.1. conhecer da representação formulada por Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda., satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. considerar parcialmente procedentes as três representações;

9.3. com fulcro no art. 276, § 5º, do Regimento Interno do TCU, revogar a medida cautelar adotada no despacho à peça 15 destes autos, referendada pelo Acórdão 1738/2026-TCU-Plenário;

9.4. determinar à Polícia Rodoviária Federal que, no prazo de 15 (quinze) dias, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:

9.4.1. promova a revisão de ofício do ato de habilitação no Pregão Eletrônico 90041/2025, com retorno do certame à fase de habilitação, para nova aferição da qualificação técnico-operacional;

9.4.2. realize diligência junto à Vip Gestão e Logística S.A. para que apresente documentação apta a discriminar, mês a mês, os serviços executados nos contratos objeto dos atestados de capacidade técnica;

9.4.3. avalie, para cada grupo, o atendimento do quantitativo mínimo exigido no item 9.37.1.2 do Termo de Referência, considerada, quando a mesma licitante for a primeira classificada em mais de um grupo, a soma dos quantitativos exigidos para esses grupos, e o volume executado em um mesmo período contínuo de doze meses, que não precisa coincidir com o ano-calendário, admitido o somatório de diferentes atestados, na forma do item 9.37.4, apenas quanto a contratos em execução nesse mesmo período, vedada a soma de volumes relativos a períodos diversos, podendo apreciar a documentação juntada pela Vip Gestão e Logística S.A. às peças 73 a 81 destes autos e a que venha a

ser apresentada na fase reaberta, se enquadrada nos limites do art. 64, inciso I, da Lei 14.133/2021, assegurada aos demais licitantes oportunidade de manifestação;

9.4.4. caso não comprovado o quantitativo exigido, anule o ato de habilitação da Vip Gestão e Logística S.A. nos respectivos grupos e os atos dele decorrentes, entre os quais os contratos correspondentes, convocando as licitantes subsequentes na ordem de classificação e, quando a capacidade técnico-operacional comprovada for suficiente para apenas parte dos grupos, defina, mediante critério objetivo e motivado, aqueles em que será mantida a habilitação; e

9.4.5. informe ao Tribunal os encaminhamentos realizados;

9.5. dar ciência à Polícia Rodoviária Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, das seguintes falhas identificadas no Pregão Eletrônico 90041/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

9.5.1. a adoção de critério de julgamento incidente sobre parcela economicamente reduzida da remuneração da contratada, cuja ocorrência o edital não assegura, e sem mecanismo que permita oferta superior ao repasse integral das diárias, limita o alcance econômico da disputa e compromete a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração, em desacordo com o art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021;

9.5.2. o Termo de Referência, no item 9.2, e o edital, no item 6.12, pressupõem que o desconto ofertado reduz o valor a ser pago, quando os preços fixados na Portaria MJSP 1.070/2015 permanecem integralmente devidos pelo usuário e o percentual ofertado apenas define o repasse à União, conforme os itens 9.2.2 e 9.3 do Termo de Referência, falha a ser corrigida nos próximos certames em que o desconto não reduza o preço suportado pelo usuário;

9.6. dar ciência desta deliberação aos representantes, à Polícia Rodoviária Federal e à Vip Gestão e Logística S.A.

10. Ata nº 38/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2652-38/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral