



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÃO, CONTRATOS E CONVÊNIOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO - K - 8º ANDAR - SALA 826 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA -
DF

PARECER n. 00322/2016/HTM/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 05110.001220/2016-01

INTERESSADOS: Central de Compras e Contratações/MP

ASSUNTOS: Análise de Proposta de Pregão por Registro de Preços

EMENTA: I – Proposta de Licitação na Modalidade Pregão Eletrônico de empresa para fornecimento, por registro de preços, de serviço de agenciamento de viagens a órgãos e entidades da Administração Pública Federal;

II – Manifestação pela viabilidade jurídica do procedimento de licitação, observadas as recomendações dos itens 6, 8, 9, 11 e 13 do presente parecer.

1. Em cumprimento ao disposto no artigo 11, inciso VI da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, c/c o artigo 38, Parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, vêm a exame, os autos do processo epigrafado, objetivando a licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, e por Registro de Preços, visando selecionar empresa para fornecimento de serviço de agenciamento de viagens a órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

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

- o a) Nota Técnica nº 3314/2016-MP e anexos acerca da elaboração de estimativa de preço para a licitação;
- o b) Nota Técnica nº 3337/2016-MP e anexos relatando procedimentos relacionados à Intenção de Registro de Preços;
- o c) Nota Técnica nº 3849/2016-MP, relatando o processo;
- o d) Termo de Referência;
- o e) Edital e Anexos;

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

4. A Área requisitante justificou a licitação da seguinte forma:

“4.15 Todavia, uma parcela das necessidades dos ÓRGÃOS e ENTIDADES não era atendida pela forma de aquisição viabilizada no CREDENCIAMENTO, quais sejam: BILHETE DE PASSAGEM para VOOS INTERNACIONAIS e VOOS DOMÉSTICOS não supridos pelas companhias aéreas credenciadas, compreendendo, conforme o caso, os serviços de assessoria, cotação, reserva, emissão, alteração, cancelamento e reembolso, bem assim nos casos em que havia impedimento para emissão junto àquelas companhias e nos casos emergenciais devidamente justificados, como as emissões em finais de semana, feriados e horários fora de expediente, além de alterações e cancelamentos nesse

mesmo período, dentre outras situações excepcionais e alheias à vontade da APF.

4.16 Assim, realizou-se a contratação de uma única AGÊNCIA DE TURISMO, contemplando as demandas dos ÓRGÃOS e ENTIDADES não atendidas no escopo do precitado CREDENCIAMENTO, de modo que o presente TR constitui uma evolução da referida contratação, celebrada nesse mesmo formato, mas que está com sua ATA por expirar a vigência.

4.17 A realização desta licitação visa possibilitar aos ÓRGÃOS e ENTIDADES que se adequem plenamente ao novo modelo de aquisição de passagens aéreas estabelecido pela IN SLTI nº 03/2015, usufruindo dos benefícios a saber:

4.17.1 Aumento da eficiência, com expressiva redução dos custos administrativos, uma vez que os ÓRGÃOS e ENTIDADES participantes, ao invés de envidarem esforços para a realização de inúmeras e sucessivas licitações, poderão destinar seus recursos humanos para atividades voltadas ao planejamento de suas necessidades e apenas celebrando os contratos amparados na ATA firmada de forma centralizada, de modo que poderão, ainda, redirecionar a atuação de uma parcela de seus técnicos para o desenvolvimento das atividades fins, pois terão apenas que realizar os procedimentos relacionados ao planejamento de necessidades e à contratação;

4.17.2 Padronização dos serviços contratados, bem como da metodologia de prestação, gestão e fiscalização dos contratos;

4.17.3 Maior celeridade na contratação, haja vista que se terá preços registrados;

4.17.4 Ganho de escala em favor da APF, propiciada pela aglutinação da demanda referente ao objeto a ser licitado, comparado à fragmentação do quantitativo caso cada ÓRGÃO e ENTIDADE realizasse a sua própria licitação;

4.17.5 Gestão centralizada da ATA, com verificação periódica dos valores praticados e com acompanhamento e monitoramento dos ÓRGÃOS e ENTIDADES nas formalizações de contratos.”

5. A área requisitante justificou que a contratação se enquadra na categoria de bens e serviços comuns por possuir padrões de desempenho e características gerais e específicas, usualmente encontradas no mercado, sendo definida a licitação na modalidade Pregão Eletrônico de acordo com o disposto no Art. 4º do Decreto 5.450/05.

6. O Valor estimado a ser gasto com o serviço de agenciamento, obtido após pesquisa de mercado, alcança o montante de R\$1.669.922,21. A metodologia para obtenção do preço de referência, embora pouco comum, foi devidamente justificada na Nota Técnica nº 3314/2016. Considerando se tratar de questão de ordem financeira, além das competências técnicas desta Consultoria, não se observa óbice a sua utilização, enfatizando-se, desde já, que incumbe à Área Técnica garantir que os preços estimados guardam alguma compatibilidade com os preços de mercado.

7. Definiu-se a licitação como não sendo exclusiva a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, de acordo com o disposto no artigo 6º do Decreto 8.538/2015.

8. A autorização para contratação e a declaração de impacto orçamentário deverão ser providenciadas pelas autoridades competentes quando da assinatura dos contratos, visto tratar-se de Registro de Preços.

9. Foi elaborado Termo de Referência em que se consta a definição do objeto, sua descrição, obrigações das partes contratantes, bem como o prazo de sua execução. Não consta dos autos a aprovação do Termo pela autoridade competente (consta apenas uma rubrica não identificada às suas páginas), bem como não há no processo a Portaria que designa o pregoeiro e a respectiva equipe de apoio, devendo ambos ser providenciados e juntados ao processo.

10. Optou-se pela contratação utilizando-se o Sistema de Registro de Preços, com esteio nas hipóteses do artigo 3º, I, III e IV do Decreto nº 7.892/2013.

11. Será permitida a adesão à Ata de não-participantes, de acordo com o previsto no Termo de Referência. Ressalte-se que o Tribunal de Contas da União possui entendimento no sentido de que a abertura à

adesão para não participantes é excepcional e deve ser motivada. Deve pois, ser apresentada a devida motivação para possibilitar a adesão de não-participantes. Veja o que disse o tribunal:

"26. Sobre esse tema, já expus minha opinião em várias ocasiões. Volto a repetir o que deixei explicitado no despacho constante à peça 15. Este Tribunal tem se deparado frequentemente com processos envolvendo possíveis irregularidades em pregões efetuados pelo Sistema de Registro de Preços (SRP). Nessa linha, posso citar os TC"s 032.610/2013-0, 014.969/2014-9, 020.025/2014-9, 020.363/2014-1, 021.893/2014-4 e 033.552/2013-4. Três desses processos já foram apreciados pelo TCU, com determinação para anulação do procedimento ou de algum ato (Acórdãos 2.561/2014, 2.583/2014 e 3.092/2014, todos do Plenário).

27. Em todos esses processos tenho manifestado minha crescente preocupação com o verdadeiro descalabro que pode representar o uso desvirtuado do SRP, em virtude, principalmente, da possibilidade de alimentação inconveniente e inoportuna do pernicioso "mercado de atas".

(...)

30. De minha parte, estou convicto que, em futuro muito próximo, esta Corte deverá voltar se debruçar sobre o exame da constitucionalidade do dispositivo regulamentar que permite a utilização da ata de registro de preços por órgão não participante, também conhecida como "adesão tardia", ou mais simplesmente, "carona", atualmente o art. 22 do Decreto 7.892/2013.

31. Boa parte da doutrina também aponta que a prática do carona representa uma possível afronta a diversos princípios no mundo jurídico (por exemplo, legalidade, moralidade, isonomia e competitividade) e ainda possibilita algumas distorções que podem ser claramente percebidas no mundo dos fatos (por exemplo, os riscos de a empresa detentora da ata controlar parte significativa de negócio local, regional ou nacional e de aquisições que não contemplam a real necessidade do órgão com a leniente adaptação do objeto a ser contratado a um objeto já registrado em ata).

32. Em face de tais considerações, reforço meu entendimento de que a adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013 para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos de pregões para Sistema de Registro de Preços. Nesse sentido, conforme defendeu a peça instrutiva, a Fundação licitante, na qualidade de órgão gerenciador do registro de preços em comento, deve também justificar a previsão para adesão de órgãos não participantes.

33. Ressalvo, todavia, da mesma forma que expus no item 24 deste voto, que se afigura mais adequado, à luz da Resolução TCU 265/2014, no lugar de promover-se determinação à entidade, dar-lhe ciência de que a previsão, no edital de licitação, da possibilidade de adesão por outro órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame à ata de registro de preço, nos termos do art. 22 do Decreto 7.892/2013, sem que haja justificativa para inclusão dessa possibilidade, fere o art. 3º da Lei 8.666/1993 e o princípio da motivação dos atos administrativos.

(...)

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

(...)

9.3. dar ciência à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), com fundamento no art. 7º, da Resolução TCU 265/2014, sobre as seguintes falhas identificadas no Pregão Eletrônico 1/2015, para que sejam adotadas providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:

(...)

9.3.2 falta de justificativa para previsão, no edital, de adesão à ata de registro de preços por outros órgãos ou entidade da administração (art. 22 do Decreto 7.892/2013), o que fere o art. 3º da Lei 8.666/1993, o princípio da motivação dos atos administrativos e o art. 9º, III, in fine, do Decreto 7.892/2013;" [grifamos]

12. Houve o registro de IRP, nos termos do art. 5º, I do decreto 7.892/2013.

13. Foi analisada a minuta de edital e respectivos anexos, havendo as seguintes recomendações de aprimoramentos a serem feitos:

Edital

- o a) No subitem 1.1.1.1, recomenda-se a seguinte redação, a ser replicada nos dispositivos correlatos da Ata de Registro de Preços, do Termo de Referência e da Minuta Contratual:
 - 1.1.1.1 Os serviços de agenciamento somente poderão contemplar os voos das companhias aéreas credenciadas quando houver algum impedimento para a aquisição direta pelos órgãos e entidades ou em situações emergenciais;
 - 1.1.1.1.1 A utilização nesses casos estará condicionada a apresentação de justificativa pelo órgão ou entidade utilizador, acerca do impedimento para aquisição direta ou da situação emergencial no caso, a ser apresentada nos autos do processo administrativo de acompanhamento contratual.
- o b) No item 4 especificar que é o credenciamento de que se trata é para participar da licitação, não tendo qualquer relação com o credenciamento mencionado no item 1;
- o c) Incluir subitem 5.5 especificando que a assinalação do campo "não" nas declarações a que se referem os subitens 5.4.2, 5.4.3 e 5.4.4 implicará na impossibilidade de participação no pregão;
- o d) Remover o Subitem 8.4, haja vista que eventual percentual de desconto a ser concedido não é critério de julgamento;
- o e) No subitem 9.13.2, utilizar a seguinte redação: "que esteja com o direito de licitar e contratar com qualquer órgão ou entidade gerenciador e participantes suspenso ou tenha sido declarado inidôneo para licitar ou contratar com a Administração Pública;";
- o f) Incluir no edital previsão, nos termos do artigo 9º, XI do Decreto 7.892/13, no sentido de que serão feitas pesquisas periódicas mercado para comprovação da vantajosidade da contratação;

Termo de Referência

- o g) No subitem 8.10, remover a expressão "como, por exemplo, obrigação financeira pendente, decorrente de penalidade imposta ou inadimplência,", haja vista que a existência de multa não paga pela contratada enseja não a mera retenção do valores devidos, mas sim a compensação dos valores devidos com o valor das multas, sendo cobrado (se a multa for maior) ou repassado à contratada (se o valor da fatura for maior) o remanescente. Recomenda-se, inclusive, que se acrescente subitem 8.10.1 que preveja expressamente que a existência de multas pendentes de pagamento pela Contratada quando da liquidação da fatura ensejará a compensação de valores, com a cobrança ou o repasse do remanescente, a depender do caso;
- o h) No subitem 18.4, alíneas "b" e "c" especificar que é o "valor mensal estimado do contrato referente ao AGENCIAMENTO DE VIAGENS";
- o i) Em razão do disposto no item 2 do Anexo IB, atentar que, ainda que cada órgão possa ajustar o valor constante dos itens 4 a 6 do lote único, o valor total, considerando todas as contratações dos participantes, estará, nesse modelo, limitada ao valor constante da ata, independentemente de se tratar de um valor estimativo, haja vista que esta circunstância não gera a possibilidade de se ultrapassar o valor da ata, mas sim, apenas, permite que não haja a sua total utilização;

Ata de Registro de Preços

- o j) No item 2, remover o subitem 2.2 e incluir na tabela linhas referentes aos itens 4 a 6 do Lote Único, haja vista que, inobstante serem itens fixos, eles compõem o valor da ata e o valor dos futuros contratos, no modelo utilizado;
- o k) Ainda no item 2, incluir subitem 2.3 com a redação do item 2 do Anexo IB do Termo de Referência, de modo que referida previsão esteja expressamente na Ata de Registro de Preços e possa servir de parâmetro na elaboração dos contratos dela decorrentes;
- o l) Avaliar a conveniência e oportunidade de se incluir previsões acerca da possibilidade de remanejamento de quantitativos, nos termos do art. 2º da IN SLTI 6/2014, *in verbis*:

Art. 2º Nas Atas de Registro de Preços, as quantidades previstas para os itens com preços registrados poderão ser remanejadas pelo órgão gerenciador entre os órgãos participantes e não participantes do procedimento licitatório para registro de preços.

§1º O remanejamento de que trata o caput somente poderá ser feito de órgão participante para órgão participante e de órgão participante para órgão não participante.

§2º No caso de remanejamento de órgão participante para órgão não participante, devem ser observados os limites previstos nos §§ 3º e 4º do art. 22 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

§3º Para efeito do disposto no caput, caberá ao órgão gerenciador autorizar o remanejamento solicitado, com a redução do quantitativo inicialmente informado pelo órgão participante, desde que haja prévia anuência do órgão que vier a sofrer redução dos quantitativos informados.

§4º Caso o remanejamento seja feito entre órgãos de Estados ou Municípios distintos, caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente do remanejamento dos itens.

Minuta Contratual

- o m) No item 1.1 do contrato iniciar com a redação "O objeto do presente instrumento é a contratação de serviços de";
- o n) No item 3, incluir na tabela linhas referentes aos itens 4 a 6 do Lote Único, haja vista que, inobstante serem itens fixos, eles compõem o valor da ata e o valor dos futuros contratos, no modelo utilizado.

14. Saliente-se que não se vislumbra, a princípio, qualquer vedação a participação de cooperativas, haja vista que as funções previstas nos artigos 3º e 4º da Lei 12.974/14, não trazem conflito com o que diz o artigo 4º da IN SLTI 2/2008.

15. Feitas tais considerações e abstraídas questões de conveniência, oportunidade e valores, conclui-se pela viabilidade jurídica da presente licitação, ressalvadas as recomendações listadas nos itens 6, 8, 9, 11 e 13 deste parecer, observadas as cautelas de praxe, sem necessidade de retorno a esta CONJUR.

16. Sugere-se o encaminhamento dos autos à Central de Compras para as providências cabíveis.

À consideração superior.

HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES

ADVOGADO DA UNIÃO

SIAPE 2071850

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 05110001220201601 e da chave de acesso 657ee8a3

Documento assinado eletronicamente por HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código

6869560 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES. Data e Hora: 05-04-2016 14:34. Número de Série: 1570149957069421380. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÃO, CONTRATOS E CONVÊNIOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO - K - 8º ANDAR - SALA 826 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA -
DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00819/2016/JAR/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 05110.001220/2016-01

INTERESSADOS: Central de Compras e Contratações - MP

ASSUNTOS: Pregão para Registro de Preços, visando a seleção de empresa para agenciamento de viagens.

1. De acordo com o **PARECER n. 00322/2016/HTM/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU** em anexo.
2. Ao Senhor Consultor Jurídico para apreciação.

Brasília, 04 de abril de 2016.

JOSÉ ANTÔNIO RODRIGUES SANTIAGO
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE LICITAÇÃO, CONTRATOS E CONVÊNIOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 05110001220201601 e da chave de acesso 657ee8a3

Documento assinado eletronicamente por JOSE ANTONIO RODRIGUES SANTIAGO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 6966562 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE ANTONIO RODRIGUES SANTIAGO. Data e Hora: 04-04-2016 18:41. Número de Série: 2764841037898250. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO
GABINETE DA CONJUR/MP

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO K - 7º ANDAR - SALA 770 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00831/2016/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 05110.001220/2016-01

INTERESSADOS: CENTRAL DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES/MP

ASSUNTOS: PEDIDO DE COMPRA/CONTRATAÇÃO

- I. Aprovo a manifestação.
- II. Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília, 05 de abril de 2016.

WALTER BAERE DE ARAÚJO FILHO
CONSULTOR JURÍDICO
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 05110001220201601 e da chave de acesso 657ee8a3

Documento assinado eletronicamente por WALTER BAERE DE ARAUJO FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 6988425 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WALTER BAERE DE ARAUJO FILHO. Data e Hora: 05-04-2016 19:06. Número de Série: 2150341798641688053. Emissor: AC CAIXA PF v2.
