



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO 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. 00021/2017/HTM/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 05110.005943/2016-71

INTERESSADOS: Central de Compras - Secretaria de Gestão/SEGES

ASSUNTOS: Análise de Proposta de Pregão Eletrônico por Registro de Preços

EMENTA: I – Proposta de Licitação na Modalidade Pregão Eletrônico para seleção 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, 12 e 14 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 16321/2016-MP e anexos acerca da elaboração de estimativa de preço para a licitação, bem como outros procedimentos preparatórios;
- o b) Termo de Referência assinado pelo Coordenador-Geral Substituto de Estratégias de Aquisições e Contratações;
- o c) Edital e Anexos;
- o d) Nota Técnica nº 21/2017-MP, relatando o processo;
- o e) Despacho da Sr. Diretora da Central de Compras aprovando o termo de referência e autorizando a deflagração da licitação;
- o f) Portaria de designação de pregoeiros e equipe de apoio.

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 direta 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. A realização do atual modelo de contratação com uma única agência de turismo buscou possibilitar aos ÓRGÃOS e ENTIDADES que se adequassem plenamente ao novo modelo de aquisição de passagens aéreas estabelecido pela IN SLTI nº 03/2015, usufruindo dos seguintes benefícios:

4.16.3 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-fim, pois terão apenas que realizar os procedimentos relacionados ao planejamento de necessidades e à contratação;

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

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

4.16.6 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;

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

4.17 Diante disso, foram realizados os pregões nº 02/2015 e nº 01/2016 contemplando as demandas dos ÓRGÃOS e ENTIDADES não atendidas no escopo do precitado CREDENCIAMENTO.

4.18 Ocorre que, em decorrência da apreciação da representação TC 011.787/2015-5, o Tribunal de Contas da União decidiu pela declaração de inidoneidade da empresa vencedora de ambos os pregões nº 02/2015 e nº 01/2016, TRIPS Passagens e Turismo Ltda., conforme se extrai do Acórdão nº 3.203/2016 – Plenário:

[...] ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VII do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. rejeitar as justificativas contidas na manifestação apresentada pela empresa TRIPS Passagens e Turismo Ltda – EPP (00.013.698/0001-80);

9.3. . declarar, com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/92, a empresa TRIPS Passagens e Turismo Ltda – EPP (00.013.698/0001-80) inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo período de 6 (seis) meses;

9.4. determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que comunique a todos os órgãos que firmaram contratos a partir dos Pregões Eletrônicos 2/2015 e 1/2016, para que não prorroguem tais avenças por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, ou até que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão realize novo certame para a contratação de serviços de agenciamento de viagens para voos domésticos e internacionais, em razão da declaração de inidoneidade da empresa TRIPS Passagens e Turismo Ltda – EPP (00.013.698/0001-80), informando ao TCU, no prazo de 15 dias, as medidas adotadas[...]

4.19 Dessa forma, o presente TR visa atender, tempestivamente, à determinação do item 9.4 do Acórdão supratranscrito, garantindo, dessa forma, a assinatura e disponibilização de nova ARP, para que os órgãos e entidades que possuam contratos com a TRIPS a vencer, e também, aqueles que eventualmente decidam aderir ao modelo de compra direta de passagens aéreas, possam firmar seus respectivos contratos com novo fornecedor e garantam, dessa forma, a continuidade da prestação de tais serviços.

4.20 O disciplinamento normativo para a contratação do objeto previsto neste TR está consubstanciado na IN SLTI nº 3/2015 e a Portaria nº 20/2015 que revogaram a IN SLTI nº 7/2012 e a Portaria MP nº 505/2009, respectivamente, além do disposto na Portaria MP 555/2014, que atribuiu exclusividade à CENTRAL para realizar procedimentos para aquisição e contratação

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\$1.006.647,10. A metodologia para obtenção do preço de referência foi devidamente justificada na Nota Técnica nº 16321/2016. 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. Ainda no que concerne ao enquadramento como Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, ressalte-se a necessidade de a área interessada, quando da análise da documentação das empresas no âmbito da licitação, considerar o entendimento do TCU emanado no acórdão 3.203/2016 sobre o cálculo da receita bruta, que, inclusive, motivou a presente contratação.
9. 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.
10. Foi elaborado Termo de Referência, devidamente aprovado pela autoridade competente, em que se consta a definição do objeto, sua descrição, obrigações das partes contratantes, bem como o prazo de sua execução.
11. 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.
12. 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

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]

13. Dispensado o registro da IRP, com fundamento no art. 4º, §1º do Decreto nº 7.892/13, nos termos do subitem 8.4 da Nota Técnica nº 16321/2016.

14. 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) Nos subitens 14.3 e 14.4, recomenda-se a seguinte redação:

14.3 Esta ordem de classificação dos licitantes registrados deverá ser respeitada nas contratações e somente será utilizada acaso o melhor colocado no certame não assine a ata ou tenha seu registro cancelado, de acordo com os artigos 13, 20 e 21 do Decreto nº 7.892/2013.

14.4 A utilização do cadastro de reserva, nos termos do subitem 14.3, ensejará a habilitação dos fornecedores respectivos de acordo com este edital.

- o c) No subitem 22.2, recomenda-se substituir "APF" por "Contratante", haja vista que a sigla "APF" não é utilizada no Edital;
- o d) No subitem 23.3, recomenda-se incluir subitem 23.3.3 prevendo a aplicabilidade da sanção de declaração de inidoneidade, nos termos do art. 87, IV da lei 8.666/93, ajustando o subitem 23.4;

Termo de Referência

- o e) No subitem 3.1, alínea "aa", recomenda-se a seguinte redação: "SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MP, com suas atribuições fixadas no Edital e no Termo de Referência – SEGES

- o f) Nos itens 6 a 18, recomenda-se retificar a numeração dos subitens;
- o g) No subitem 8.5.1 (8.23.53 no documento), recomenda-se especificar o órgão emissor da Orientação Normativa nº 1/2014 lá referenciada;
- o h) 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 computadas todas as contratações dos participantes estará limitado ao valor constante da ata, independentemente de se tratar de um valor estimativo;

Ata de Registro de Preços

- o i) No Preâmbulo, substituir "art. 31 do Anexo I do Decreto 8.578, de 26 de Novembro de 2015" por "art. 20 do Anexo I do Decreto 8.818, de 21 de Julho de 2016";
- o j) No subitem 2.2, remover a última frase, que aparenta estar lá por engano;
- o k) No subitem 5.7.4, substituir "alcançando o órgão gerenciador e órgão(s) participante(s)" por "alcançando o órgão gerenciador ou órgão(s) participante(s)";
- o l) No subitem 7.3, aplicar a recomendação da alínea "b" acima;

Minuta Contratual

- o m) No título utilizar a expressão "Contrato de Prestação de Serviços";
- o n) No Preâmbulo, substituir "A União, por intermédio do(a) _____ (órgão ou entidade pública)" por "_____ (União ou outra entidade pública federal), por intermédio do(a) _____ (órgão)", haja vista que entidades dotadas de personalidade jurídica firmam o contrato em nome próprio e não como "União";
- o o) Recomenda-se remover o subitem 6.4.1, haja vista que ele já está presente na própria ata e a sua colocação na minuta contratual pode gerar confusão;
- o p) Retirar o subitem 12.1.3, por ser repetição do 12.1.2;

15. Foi aprovado o Termo de Referência e autorizada a licitação pela Senhora Diretora da Central de Compras.

16. 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, 12 e 14 deste parecer, observadas as cautelas de praxe, sem necessidade de retorno a esta CONJUR.

17. 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) 05110005943201671 e da chave de acesso 9ec63667



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
 CONSULTORIA GERAL DA UNIÃO
 CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
 COORDENAÇÃO GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÃO, CONTRATOS E CONVÊNIOS
 ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO TERRAPANDAR, SALA 26 CEP: 70040-906 BRASÍLIA DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 0068/2017/JAR/CGJLC/CONJUR MP/CGU/AGU

NUP: 05110.005943/2016-71

INTERESSADOS: Central de Compras Secretarial de Gestão/SEGES

ASSUNTOS: Análise de Proposta de Pregão Eletrônico por Registro de Preços

1. De acordo com o PARECER Nº 0021/2017/HTM/CGJLC/CONJUR MP/CGU/AGU em anexo.
2. Ao Senhor Consultor Jurídico para apreciação.

Brasília, 11 de janeiro de 2017.

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) 05110005943201671 e da chave de acesso Sec63667

Documento assinado eletronicamente por JOSÉ ANTÔNIO RODRIGUES SANTIAGO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 19496298 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ ANTÔNIO RODRIGUES SANTIAGO. Data e Hora: 11/01/2017 15:08. Número de Série: 2764841037898250. Emissor: AC CAIXA DF.



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

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - LOCO - PFLANDAR - SALA 70 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO 0070/2017/CONJUR/MP/CGU/AGU

NUP: 05110.005943/201671

INTERESSADOS: SECRETARIA DE GESTÃO

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

I. Aprova a manifestação.

II. Encaminhe de conforme sugerido.

Brasília, 11 de janeiro de 2017.

WALTER BAERE DE ARAÚJO FILHO

Consultor Jurídico

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento 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) 05110005943201671 e da chave de acesso 9ac63667

Documento assinado eletronicamente por WALTER BAERE DE ARAÚJO FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 19514664 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário(a): WALTER BAERE DE ARAÚJO FILHO. Data e hora: 11/01/2017 18:19. Número de Série: 2150341798641688053. Emissor: ACCAIXA DF 02.