



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
ORÇAMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE SUPORTE A CENTRAL DE COMPRAS E
CONTRATAÇÕES
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 8º ANDAR - SALA 826 - CEP: 70040-906 -
BRASÍLIA - DF

PARECER n. 00027/2015/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 03001.000145/2014-01

INTERESSADOS: CENTRAL DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES/MP

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

I. Parecer jurídico. Direito administrativo. Pregão eletrônico. Licitação objetivando a constituição de Sistema de Registro de Preços para eventual contratação de serviços de agenciamento de viagens para voos não atendidos pelas companhias aéreas credenciadas, domésticos e internacionais, destinados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

II. Natureza continuada da prestação do serviço de fornecimento de passagens aéreas. O serviço é contínuo na medida em que se presta para satisfazer uma necessidade permanente do órgão, cujo atendimento se protraí no tempo, hipótese em que se enquadra o deslocamento aéreo de agentes públicos.

III. Análise prévia pela Consultoria Jurídica. Aprovação da minuta de edital condicionada ao atendimento das orientações contidas no presente parecer jurídico.

I. RELATÓRIO

Por despacho do Chefe da Assessoria Especial para Modernização da Gestão (fl. 12), vêm, para análise e manifestação desta Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no

artigo 11, inciso VI, alínea “a”, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, c/c o artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, os autos do processo epigrafado, com vistas à verificação dos aspectos jurídico-formais da proposta da CENTRAL para a realização de licitação objetivando a constituição de Sistema de Registro de Preços para eventual contratação de serviços de agenciamento de viagens para voos não atendidos pelas companhias aéreas credenciadas, domésticos e internacionais, destinados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, conforme Nota Técnica nº 044/2014/CENTRAL/ASEGE/GM-MP (fls. 01-12).

02. O processo veio instruído, entre outros, com os seguintes documentos:

- Solicitação de abertura do processo licitatório (fl. 01);
- Nota Técnica nº 044/2014/CENTRAL/ASEGE/GM-MP (fls. 01-12);
- Aviso de Consulta Pública nº 02/2014 (fl. 13-15);
- Quadro e resumo da Intenção de Registro de Preços – IRP (fls. 16-18);
- Sugestões e esclarecimentos decorrentes da Consulta Pública nº 02/2014 (fls. 19-32);
- Pesquisa de mercado e propostas comerciais (fls. 33-70);
- Designação do pregoeiro e equipe de apoio (fl. 71);
- Minuta do edital e seus anexos (fls. 72-155);
- Termo de referência (fls. 95-125)

03. O processo foi recebido no protocolo deste órgão consultivo no dia 11.12.2014, para a Coordenação-Geral Jurídica de Licitação, Contratos e Convênios, sendo encaminhada para a Coordenação-Geral Jurídica de Suporte à Central de Compras e Contratações no dia 16.12.2014. A distribuição do processo ao Advogado da União signatário se deu no dia 05.01.2015.

04. É o sucinto relatório. Passa-se a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

05. De início, convém destacar que compete à CONJUR prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

06. Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio

da deferência técnico-administrativa e do disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, *in verbis*: “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.



07. Ademais disso, entende-se que as manifestações da CONJUR são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer. Ou seja, o presente opinativo tem natureza obrigatória, porém não vinculante.

DA COMPETÊNCIA DA CENTRAL DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO REALIZAR A LICITAÇÃO ALMEJADA

8. Antes de iniciarmos a análise da modalidade de licitação pretendida, suas fases e etapas, além da minuta do edital e anexos da licitação que se busca realizar, mister algumas considerações acerca da competência da Central de Compras e Contratações realizar o procedimento licitatório sob análise.

9. A Central de Compras e Contratações – CENTRAL/MP foi criada em janeiro do ano passado por meio do Decreto nº 8.189/2014 com fito de trazer inteligência para as compras públicas com consequente redução de despesas.

10. Os principais objetivos da Central de Compras e Contratações são os seguintes:

- a) Aquisição e contratação de objetos de uso em comum para os órgãos da Administração Pública Federal;
- b) Potencialização da inteligência de compras dos objetos atribuídos à Central;
- c) Aprimoramento e padronização das especificações técnicas dos materiais e serviços;
- d) Utilização do poder de compras do Estado para estimular práticas inovadoras no mercado;

11. Para atingir os objetivos supra citados, foram estabelecidas para a CENTRAL/MP as competências previstas no artigo 13, do Anexo I, do Decreto nº 8.189/2014, a seguir transcritas:

Art. 13. À Central de Compras e Contratações compete, no âmbito do Poder Executivo federal:

I - desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e

procedimentos para aquisição e contratação centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e entidades;

II - planejar, coordenar, controlar e operacionalizar as atividades relacionadas à inteligência e à estratégia de licitação, aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum a partir da demanda estimada pelos órgãos e entidades;

III - coordenar o processo de padronização e catalogação de itens sob sua responsabilidade no catálogo de materiais e serviços;

IV - gerenciar os preços praticados nas licitações e contratações sob sua responsabilidade;

V - gerir fornecedores associados aos bens e serviços de uso em comum sob sua responsabilidade quanto aos atos de sua competência;

VI - realizar as licitações para aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum sob sua responsabilidade;

VII - instruir os processos de aquisição e contratação direta dos bens e serviços de uso em comum sob sua responsabilidade;

VIII - gerenciar as atas de registro de preço referentes aos bens e serviços sob sua responsabilidade;

IX - acompanhar a formalização dos contratos referentes aos bens e serviços sob sua responsabilidade junto aos órgãos e entidades, orientando-os quanto à gestão contratual; e

X - expedir normas complementares para efetivação de suas atribuições, observadas as normas gerais definidas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 1º As licitações para aquisição e contratação de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo serão efetuadas prioritariamente por intermédio da Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º Será facultativa a participação das entidades da administração indireta do Poder Executivo federal nos procedimentos de licitação e de contratação direta realizados pela Central de Compras e Contratações.

§ 3º Ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão definirá os bens e serviços de uso comum cuja licitação ou procedimentos de contratação direta serão atribuídos exclusivamente à Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 4º A centralização das licitações e da instrução dos processos de aquisição e contratação direta será implantada de forma gradual.



12. Pela leitura do normativo acima, depreende-se que a CENTRAL possui plena competência para a realização dos procedimentos prévios e da própria licitação a ser instaurada objetivando a constituição de Sistema de Registro de Preços para eventual contratação de serviços de agenciamento de viagens para voos não atendidos pelas companhias aéreas credenciadas, domésticos e internacionais, destinados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO – PREGÃO

13. A escolha do pregão como modalidade de licitação destina-se à aquisição de bens e serviços comuns. A natureza “comum” não é atributo congênito do bem ou serviço, tampouco se confunde com aquele objeto portador de características técnicas complexas. O conceito de bens e serviços comuns leva em consideração, especialmente, a sua disponibilidade no mercado e a padronização do bem ou serviço. Ou seja, são comuns os bens e serviços que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos no edital, com base em especificações usuais no mercado.

14. Deve-se examinar o mercado para verificar se o objeto está ou não disponível para ser prestado, a qualquer tempo, em condições normais de mercado. Para que o bem ou serviço esteja disponível no mercado próprio a qualquer tempo, é fundamental que ele seja padronizado, de modo que as especificações técnicas exigidas no edital não podem se distanciar muito das características normalmente atendidas pelos fabricantes ou fornecedores do objeto licitado.

15. Feitas essas considerações, cumpre à área técnica do órgão avaliar o enquadramento do bem ou serviço a ser adquirido nos termos acima dispostos, de modo a viabilizar o uso do pregão. Na espécie, em atendimento inclusive ao comando previsto no inciso IX do art. 15 da IN MPOG nº 02/08[1], a justificativa para a elaboração da licitação na modalidade pregão consta no item 5 do termo de referência (fls. 103-104).

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

16. Conforme exposto no edital, a Administração consulente pretende efetuar o registro de preços para eventual contratação de serviços de agenciamento de viagens para voos não atendidos pelas companhias aéreas credenciadas, domésticos e internacionais, destinados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

17. O uso do SRP no caso em tela encontra amparo no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, que estabelece, de forma não exaustiva, as hipóteses mais frequentes de adoção do

SRP, com destaque para três delas que, segundo informado pela área técnica do consultante (fl. 06), se enquadram na hipótese concreta: “quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes” (inciso I), “quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa” (inciso III) e “quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente quantitativo a ser demandado pela Administração” (inciso IV).

18. Impende destacar que cabe ao órgão gerenciador, a prática de todos os atos de controle e administração do SRP, nos exatos termos do art. 5º do Decreto nº 7.892/2013, com especial destaque para a necessidade de “registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo federal” (inciso I) e, em seguida, “consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização” (inciso II).

19. É válido notar que o edital de licitação para registro de preços contempla as informações descritas no art. 9º do Decreto nº 7.892/2013.

FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO

20. O art. 9º do Decreto nº 5.450/05 (regulamenta o pregão na forma eletrônica), define quais procedimentos devem ser observados na fase preparatória do pregão:

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;

IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;

V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e

VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

§1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apóiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração.



§2 O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

21. Analisando os autos do processo licitatório, verifica-se a: I – elaboração do termo de referência (fls. 95-125); II – justificativa da necessidade da contratação (fls. 98-103); III – elaboração do edital (fls. 72-155); IV – definição das exigências de habilitação e das sanções aplicáveis (cf. minuta do edital e do contrato); e V – designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio (fl. 71).

22. Merece ressalva, contudo, que não consta dos autos autorização para a abertura da licitação devidamente assinada pela autoridade competente. Dessarte, **recomenda-se** que seja providenciada, antes da publicação do edital sob análise, a juntada aos autos da autorização para a abertura da licitação devidamente assinada pela autoridade competente. A aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público decorre da exigência do art. 21, inciso V do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. No mesmo sentido, observa-se que o termo de referência não foi assinado pela autoridade competente. **Recomenda-se**, portanto, que o documento mencionado seja devidamente aprovado e assinado, **sob pena de impossibilitar o prosseguimento do feito**.

FASE EXTERNA DO PREGÃO

23. Quanto à fase externa do pregão, ainda não iniciada, vale destacar neste momento apenas para a convocação dos interessados por meio de divulgação no Diário Oficial da União, por meio eletrônico (*internet*) e em jornal de grande circulação regional ou nacional, nos termos do art. 17, *caput*, inciso III, do Decreto nº 5.450/05, sem prejuízo do disposto nos §§ 1º e 3º do art. 17 do mesmo Decreto (disponibilização do edital no Comprasnet).

24. Assim também, é oportuno atentar para a obediência ao art. 4º, V, da Lei

10.520/02 c/c art. 17, §4º, do Decreto nº 5.450/05, os quais determinam que o prazo fixado para a apresentação das propostas pelos interessados, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis.

PESQUISA DE PREÇOS E DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

25. A Administração, antes de qualquer contratação, deverá conhecer o total da despesa que, por estimativa, será necessário despende com o objeto pretendido. Para tanto, convém que a pesquisa de preços seja a mais ampla possível, envolvendo orçamentos praticados por diferentes fornecedores, exame de valores em outras contratações do Poder Público com objeto semelhante, preços constantes em Sistema de Registro de Preços, dentre outros meios, possibilitando a autoridade competente avaliar sobre as vantagens e a economicidade da contratação que se pretende levar a efeito.

26. Esse entendimento está em consonância com a manifestação do eminente Ministro do TCU, Ubiratan Aguiar, no Acórdão nº 2.400/2007 – Plenário:

[...] A aferição de preços nas aquisições e contratações de produtos e serviços de tecnologia da informação, no âmbito da Administração Pública federal, na fase de estimativa de preços, no momento de adjudicação do objeto do certame licitatório, na contratação e alterações posteriores, deve se basear em valores aceitáveis, que se encontrem dentro da faixa usualmente praticada pelo mercado em determinada época, obtida por meio de pesquisa a partir de fontes diversas, como orçamentos de fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços, entre outras, a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes às daquelas da Administração Pública.

27. No caso concreto, verifica-se que a pesquisa de preços se deu com base na pesquisa com fornecedores (fls. 48-70).

28. Quanto à disponibilidade orçamentária, o valor total estimado para essa contratação corresponde a R\$ 57.483.202,52 (cinquenta e sete milhões, quatrocentos e oitenta e três mil, duzentos e dois reais e cinquenta e dois centavos). O valor de R\$ 55.785.187,26 (cinquenta e cinco milhões, setecentos e oitenta e cinco mil, cento e oitenta e sete reais e vinte e seis centavos) corresponde aos valores de repasse que são relativos aos cobrados pelas empresas aéreas. Já o valor de R\$ 1.042.821,60 (um milhão, quarenta e dois mil, oitocentos e vinte e um reais e sessenta centavos), corresponde ao estimado para remuneração dos serviços prestados pela agência de

viagens que vier a ser contratada.



29. Observa-se, contudo, que não foi computado, para o valor total estimado para a contratação, o valor estimado referente à contratação do seguro para viagens internacionais. Dessarte, acaso seja repassado algum valor à agência de viagem que vier a ser contratada para fins de contratação do seguro para viagens internacionais, recomenda-se que o valor estimado para tal serviço conste no valor total estimado para contratação. Acaso reste por inviável a prévia mensuração do valor estimado para o gasto com a aquisição do seguro, deverá ser justificado pela área técnica.

30. Frise-se que o valor total do contrato será mera estimativa de gastos, não constituindo compromisso futuro do contratante, razão pela qual não poderá ser exigido nem considerado como valor para pagamento mínimo, podendo sofrer alterações de acordo com as necessidades de cada órgão da Administração Pública Federal.

31. Quanto ao resultado em si da pesquisa de mercado, vale destacar que não compete à CONJUR, exceto em situações excepcionais, revisar ou aprovar a pesquisa de preços, mesmo porque não participa da coleta dos dados. Cuida-se, via de regra, tão somente, de atestar que houve a devida pesquisa.

32. Quanto à disponibilidade orçamentária, vale notar que, nas licitações para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato, e não previamente à publicação do edital (Orientação Normativa AGU nº 20/2009). Mencionado entendimento foi incorporado no Decreto nº 7.892/2013 (art. 7º, §2º).

NATUREZA CONTINUADA DO SERVIÇO

33. Consoante se vê no item 59 do Termo de Referência, o setor técnico-administrativo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão justificou o enquadramento do serviço de fornecimento de passagens aéreas como sendo de natureza continuada para os fins da incidência do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93.

34. Quanto ao ponto, frise-se não haver dúvida de que estamos tratando da prestação de um serviço, e não de uma mera aquisição de bilhete aéreo. Isso porque o serviço prestado envolve a emissão, remarcação, cancelamento e outros eventuais serviços correlatos, tal como a contratação de seguro para viagens internacionais. A edição da Orientação Normativa AGU nº 8, de 1º de abril de 2009, pacificou esse ponto:

O AVOGADO-GERAL DA UNIÃO [...] resolve expedir a presente

orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

“O fornecimento de passagens aéreas e terrestres enquadra-se no conceito de serviço previsto no inc. II do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993”.

JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI

35. Quanto à natureza do serviço, a posição tradicional do egrégio Tribunal de Contas da União, firmada ainda sob a égide da revogada IN MARE nº 18/1997, consiste no entendimento de que os contratos de prestação de serviços de fornecimento de passagens aéreas não se configuram como serviços de prestação continuada.

36. Mais recentemente, o próprio TCU, por meio do Acórdão nº 138/2008 – Segunda Câmara (Min. Rel. Aroldo Cedraz, D.O.U 15/02/2008), concluiu que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica, devendo-se atentar para as peculiaridades de cada situação posta. Confira-se relevante trecho da decisão:

[...] 22. Chega-se, assim, ao último ponto contestado, referente à impossibilidade de renovação de contratos relativos a serviços sem características de continuidade.

23. Nesse particular, embora reconheça a razoabilidade de seus fundamentos, discordo do posicionamento da unidade técnica, que manifestou-se pelo não-provimento do apelo e foi acompanhada pelo Ministério Público junto ao TCU.

24. Alega a Transpetro que não existe legislação a ela aplicável que vede a prorrogação de contratos de serviços de qualquer natureza. [...]

27. Ao examinar este ponto, a unidade técnica baseou-se nos acórdãos da 2ª Câmara 87/2000 e 206/2002, em que se considerou que o serviço acima mencionado não teria características de continuidade.

28. Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço

público ou o cumprimento da missão institucional.

30. Nesse sentido, pode-se entender, por exemplo, que o fornecimento de passagens aéreas é serviço contínuo para o TCU, já que sua suspensão acarretaria a interrupção das atividades de fiscalização insitas ao cumprimento da missão desta Corte.

31. Na mesma linha de raciocínio, pode-se também considerar que o mesmo serviço tem natureza contínua para uma instituição federal de ensino superior, já que as bancas de exame de teses de mestrado e de doutorado exigem a participação de professores de outras instituições e, assim, a impossibilidade de fornecimento de passagens aéreas poderia inviabilizar a própria pós-graduação a cargo daquelas entidades.

32. O mesmo não ocorreria, no entanto, com um órgão judicial cujos integrantes não tivessem necessidade de deslocar-se freqüentemente por avião para oferecerem a prestação jurisdicional. Em tal situação, o serviço em foco não seria contínuo, já que não seria essencial à permanência da atividade finalística.

[...]

35. Dessa forma, embora entenda que a determinação feita à Transpetro possa ser mantida no que se refere à sua parte geral, considero que a referência ao fornecimento de passagens aéreas nela feita, diante da indiscutível necessidade de deslocamento de profissionais da empresa para que seus negócios possam se concretizar, deve ser suprimida, razão pela qual o recurso merece ser provido neste particular [...]

(grifou-se)

37. Conforme se extrai no excerto acima, o enquadramento do contrato de fornecimento de passagens aéreas como serviço contínuo tem levado em conta as características particulares da entidade contratante. Essa conclusão foi reiterada no voto do Min. Valmir Campelo, que, a despeito de não ter conhecido a consulta formulada pela Agência Nacional de Vigilância sanitária – ANVISA/MS que tratava do assunto, registrou que o “Tribunal em seus julgamentos tem levado em conta as características de cada caso concreto” (Acórdão nº 2.698/2008 – Plenário, j. 26/11/2008)[2] .

38. Com a devida vênia, entendo que a abordagem do assunto pelo TCU não é feita da maneira mais adequada.

39. Um serviço não é contínuo por ser essencial para o desempenho das atividades finalísticas do órgão ou para atender a um serviço público essencial disponibilizado ao cidadão. A natureza continuada de um serviço não tem necessária relação com a sua essencialidade. O serviço é contínuo na medida em que se presta para satisfazer uma necessidade permanente do órgão, cujo

atendimento se protraí no tempo.

40. Nesse exato sentido, o magistério de MARÇAL JUSTEN FILHO (*Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 726):

A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo [inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93] abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.

Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (tal como limpeza, por exemplo). O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua, a ser satisfeita através de um serviço.

Tem sido costumeira a identificação entre serviços contínuos e serviços essenciais. Não há maior fundamento para respaldar essa orientação. É verdade que inúmeros serviços essenciais são contínuos – mas a recíproca não é necessariamente verdadeira. Veja-se que se a Lei pretendesse vincular a aplicação do dispositivo aos casos de serviços essenciais, tê-lo-ia explicitamente feito. Invocar a presença de um serviço essencial para aplicar o dispositivo equivale a ignorar a razão de ser do dispositivo.

A regra da prorrogabilidade não se vincula à importância do serviço, mas à previsibilidade da existência de recursos orçamentários para seu futuro custeio. Lembre-se que o dispositivo do art. 57 vincula-se à disciplina orçamentária. Um serviço contínuo, relacionado com uma necessidade permanente e renovada, poderá ser contratado com previsão de prorrogação porque se presume que sempre haverá inclusão de verbas para sua remuneração no futuro. Logo, é perfeitamente possível que um serviço contínuo não apresente maior essencialidade – tal como se passa, sob certo ângulo, com o serviço comum de limpeza.

Por outro lado e na medida em que a necessidade a ser atendida é permanente, torna-se muito problemático interromper sua prestação, risco que poderia ser desencadeado se houvesse necessidade de promover licitação a cada exercício orçamentário.

41. Uma das inteligências por detrás do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 é

evitar que, a cada exercício financeiro, a entidade pública tenha que deflagrar um novo processo licitatório para a contratação de serviços que sabidamente terão que ser executados todos os anos, o que sobrecarrega a máquina administrativa e gera custos financeiros diretos e indiretos para o Poder Público. Ademais, a estabilidade das relações contratuais firmadas pelo Poder Público gera ganhos não só para a administração, como também para o particular contratado, surtindo efeitos positivos, em última instância, para a sociedade. Afasta-se do princípio da eficiência e do planejamento a interpretação restritiva que impõe à administração licitar, todos os anos, os seus mais variados objetos contratuais, sem que se aponte um benefício real e concreto.

42. Nem se diga que a realização de licitações anuais se presta para a obtenção de melhores preços, já que é sabido que as prorrogações de vigência só se aperfeiçoam com a demonstração de que os preços estão compatíveis com os praticados no mercado (requisito da vantajosidade do preço).

43. Em face disso, tenho por legal a previsão editalícia no sentido de que o contrato em tela terá natureza continuada e, portanto, poderá ser prorrogado por até sessenta meses, obedecidos os requisitos legais.

DA APLICABILIDADE DA IN SLTI/MP Nº 07/2012. IMINÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE NOVA INSTRUÇÃO NORMATIVA (VISA SUBSTITUIR A IN-SLTI Nº 07/2012).

44. No ano de 2012, com a edição da Instrução Normativa SLTI nº 07, de 24 de agosto de 2012 (IN SLTI/MP nº 7/2012), a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento alterou a regra de mercado na contratação pelo Poder Executivo Federal das agências de viagens prestadoras do serviço de emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e internacionais.

45. As mudanças ocorreram em virtude da alteração da forma de remuneração das agências de viagem, as quais deixaram de receber das companhias aéreas uma comissão pela venda de bilhetes, e passaram a ser pagas diretamente pelo usuário do serviço (no caso, o Poder Público).

46. A IN nº 07/2012 fixou novo critério de julgamento de propostas de prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas (“menor valor ofertado pela prestação do serviço de agenciamento”), diverso do antigo critério de “maior desconto”. Dessa forma, o art. 6º da IN SLTI nº 07/2012 proibiu a realização de novas licitações com base no critério de julgamento pelo maior desconto.

47. Em 06 de março de 2013, o egrégio Tribunal de Contas da União, em sede

cautelar, determinou que a SLTI suspendesse imediatamente os efeitos da IN SLTI/MP nº 07/2012 até a deliberação definitiva da corte de contas. Argumentou, em juízo preliminar, que o novo critério de julgamento atentaria contra os princípios da economicidade e da impessoalidade (TC 003.273/2013-0).

48. Assim, em 11/07/2013, a IN SLTI/MP nº 1/2013 suspendeu os efeitos da IN nº 07/2012, admitindo que o critério “maior percentual de desconto” fosse utilizado nas futuras contratações dessa espécie de serviço, conforme o seu teor que abaixo colacionamos:

Art. 1º Suspende os efeitos da Instrução Normativa nº 7, de 24 de agosto de 2012, publicada no D.O.U. nº 166, de 27/8/2012, págs. 68/69, Seção 1.

Art. 2º Recomendar que, enquanto permanecer a suspensão dos efeitos da Instrução Normativa nº 7, de 24 de agosto de 2012, e na ausência de outro normativo que a substitua, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional devem utilizar para fixação do critério de julgamento nas contratações para prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais os ditames da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e, subsidiariamente, a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008.

§ 1º Poderá ser utilizado o critério de julgamento de maior percentual de desconto oferecido pelas agências de viagens sobre o valor do volume de vendas.

§ 2º No julgamento das propostas, a Comissão deverá considerar o disposto no art. 44 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no que se refere ao percentual de desconto oferecido pelas agências de viagens sobre o valor do volume de vendas, cabendo a promoção de diligência conforme preconiza a referida Lei em seu art. 43, § 3º, quando houver necessidade de esclarecer ou complementar à instrução processual.

Art. 3º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

49. Ocorre que, posteriormente, foi publicado o Acórdão TCU nº 1973/2013, o qual revogou os efeitos da liminar que suspendia a IN SLTI nº 07/2012. Essa decisão acarretou na mudança da sistemática adotada para o julgamento dos preços das contratações dessa espécie, retornando a adoção do critério da “menor taxa de serviços de agenciamento de viagens”.

50. Assim, houve a publicação da IN SLTI nº 02/2013 que, em suma, revogou a IN nº 01 deste mesmo ano e restabeleceu a vigência da IN SLTI nº 07/2012, conforme teor que a

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 22 DE AGOSTO DE 2013

Revoga a Instrução Normativa nº 1, de 11 de julho de 2013, que suspende os efeitos da Instrução Normativa nº 7, de 24 de agosto de 2012, que institui o modelo de contratação para prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais.

A SECRETÁRIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições [...], CONSIDERANDO o teor do Acórdão do Plenário do Tribunal de Contas da União nº 1973/2013, proferido no processo de Representação TC nº 003.273/2013-0, que revogou a medida cautelar concedida para suspender os efeitos da Instrução Normativa nº 07, de 24 de agosto de 2012, resolve:

Art. 1º Revogar a Instrução Normativa nº 1, de 11 de julho de 2013, que suspende os efeitos da Instrução Normativa nº 7, de 24 de agosto de 2012, que institui o modelo de contratação para prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais.

Art. 2º Restabelecer a plena vigência da Instrução Normativa nº 07, de 24 de agosto de 2012, que regula os procedimentos para a contratação de serviços, prestados por agências de viagens, para aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais e outros correlatos, pela Administração Pública direta, autárquica e fundacional.

Art. 3º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.
(grifo nosso)

51. Verifica-se que o item 10.4 da minuta de Edital (fl. 81) estabelece como critério de julgamento pela “menor preço global do lote único” conforme estabelece a IN-SLTI nº 07/2012, in verbis:

Art. 2º Por se tratar de serviço comum, a licitação será realizada, preferencialmente, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica.

§ 1º A licitação deverá utilizar o critério de julgamento menor preço, apurado pelo menor valor ofertado pela prestação do serviço de Agenciamento de Viagens.

52. Apesar da minuta de edital sob análise apresentar conformidade com o disposto no artigo § 1º do artigo 2º da IN-SLTI nº 07/2012, mister o prosseguimento da análise da minuta em confronto com os demais artigos da instrução normativa retro citada.

53. Sendo assim, observou-se que alguns pontos da minuta apresentada não estão perfeitamente sincronizados com as previsões contidas na IN-SLTI nº 07/2012.

54. Destaca-se, outrossim, o próprio conceito de agenciamento de viagens que, segundo previsão contida na IN 7/2012, considera-se agenciamento como “emissão, remarcação, cancelamento” de passagem aérea pela agência de viagens, sem possibilidade de previsão, no ato convocatório, da especificação de quais serviços seriam prestados pela agência de viagens e o que estes serviços contemplariam.

55. Além disso, segundo o § 5º do artigo 2º da Instrução Normativa suso citada, “o valor ofertado pela prestação do serviço de Agenciamento de Viagens deverá ser único, independentemente de se tratar de passagem aérea nacional ou internacional”, formato que não foi utilizado na minuta de edital apresentada (os serviços a serem prestados pelas agências de viagens foram separados em 5 (cinco) itens, com cotação individualizada para cada um).

56. Denota-se, dessarte, que existem algumas incongruências entre o edital apresentado e as disposições contidas na IN-SLTI nº 07/2012.

57. Todavia, conforme informado no e-mail encaminhado pela Central de Compras e Contratações datado de 19.01.2015 (cópia segue em anexo) constatou-se a iminência de publicação de nova instrução normativa (visa substituir a IN-SLTI nº 07/2012) que regula os procedimentos para aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais e serviços correlatos, bem como os procedimentos administrativos internos para emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

58. Observa-se, inclusive, que o processo administrativo referente à nova minuta encontra-se sob análise na presente Consultoria Jurídica (processo nº 04300.000125/2015-09) no que tange aos aspectos jurídicos-formais da mesma, a fim de que possa avançar no procedimento rumo à publicação.

59. Com fito de concretizar o pedido[1] contido no e-mail supra citado e objetivando a celeridade processual[2], passa-se à análise dos autos à luz da minuta de instrução normativa constante do processo nº 04300.000125/2015-09, cujo conteúdo segue em anexo ao presente opinativo.

60. Pois bem.

61. Em primeiro lugar, nota-se que o conceito de agenciamento de viagens previsto

na minuta de instrução normativa que visa substituir a IN-SLTI nº 07/2012 permite previsão, no ato convocatório, da especificação de quais serviços seriam prestados pela agência de viagens e o que ele contempla. Nessa nova instrução normativa foi proposto deixar para o instrumento convocatório definir o que ele contempla. Com isso, não há mais a balisa constante no §5º do art. 2º da IN nº 07/2012. Dessa forma, perfeitamente possível a separação em itens dos serviços a serem ofertados, bem como a oferta de valores individualizados para cada serviço (item) ofertado. Esse formato, inclusive, encontra-se contemplado na minuta de edital analisado no presente parecer.

62. Após detida análise da minuta de instrução normativa constante do processo nº 04300.000125/2015-09, verifica-se que o edital e Termo de Referência de fls. 72-155 guardam conformidade e sintonia com a minuta de instrução normativa retro citada, não havendo qualquer óbice a ser levantado neste ponto.

63. Pelo exposto, forçosa a adoção de algumas recomendações para que o processo possa ter o devido prosseguimento.

64. Caso a publicação da minuta de instrução normativa constante do processo nº 04300.000125/2015-09 ocorra antes ou concomitante (no mesmo dia) à publicação do edital e anexos de fls. 72-155, não há qualquer óbice a ser levantado em relação à compatibilidade entre os dois documentos.

65. Na hipótese de intenção de publicação do edital e anexos de fls. 72-155 antes da publicação da instrução normativa constante do processo 04300.000125/2015-09, ou seja, ainda sobre a égide IN nº 07/2012, recomenda-se seja o mesmo adequado aos preceitos constantes na IN-SLTI nº 07/2012, principalmente no que tange às observações constantes nos itens 61 e 62 do presente parecer. Nesse caso, após a devida adequação, devem os autos retornar à consultoria jurídica para análise complementar antes da publicação do referido edital, sob pena de prosseguir no feito sem a chancela desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

66. Repita-se: referida providência mostra-se necessária apenas no caso de intento de publicação do edital e anexos de fls. 72-155 antes da publicação da instrução normativa constante do processo nº 04300.000125/2015-09.

67. Feitas as devidas considerações, avancemos na análise do processo em epígrafe.

[1] (...)Solicito que o processo nº. 03001.000145/2014-01, que encaminhou o

edital para contratação de serviços de agenciamento de viagens, seja analisado à luz da minuta de instrução normativa encaminhada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação por meio do processo n.º 04300.000125-2015-09, que tem sua publicação próxima (...).

[2] Busca-se evitar a necessidade de retorno dos autos à Central de Compras e Contratações no caso de eventual publicação da nova instrução normativa antes da publicação do edital sob análise.

DA AUSÊNCIA DA EXIGÊNCIA DE GARANTIA

68. Conforme descrito no item 10 da Nota Técnica n.º 044/2014/CENTRAL/ASEGE/GM-MP(fl. 10), pretende a administração não exigir garantia contratual dos potenciais licitantes do pregão que se busca realizar.

69. Referida garantia, denominada de garantia de execução contratual ou garantia contratual básica está prevista no caput do art. 56 da Lei de Licitações, a seguir transcrito:

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

70. Da simples leitura do normativo supra transcrito, percebemos que a opção pela exigência ou não da garantia contratual nos editais de licitação cabe à autoridade competente. O principal objetivo da garantia contratual é municiar a administração de ferramenta apta a afiançar eventual inadimplemento por parte do contratado, minimizando os riscos de perda por parte da administração pública.

71. Nesse sentido, leciona Dora Maria de Oliveira Ramos[3]:

“A exigência de prestação de garantia objetiva assegurar que o contratado efetivamente cumpra as obrigações contratuais assumidas, tornando possível à Administração a rápida reposição de eventuais prejuízos que possa vir a sofrer em caso de inadimplemento.”

72. Dessarte, fácil perceber que a exigência de garantia recai sobre a decisão discricionária do administrador, sendo que, em se optando pela sua utilização, deverá ser prevista no instrumento convocatório, isso em razão do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

73. A opção do legislador em deixar a cargo do administrador, diante da análise de

conveniência e oportunidade, decidir caso a caso quando exigir a prestação da garantia justifica-se no fato de que nem sempre essa medida representará um benefício para a Administração.



74. Ao mesmo tempo em que a garantia representa segurança, no que se refere à boa execução do contrato, de outro lado, resulta, como regra, no encarecimento da contratação.

75. Sobre o tema, colhemos o escólio do Ilustre Joel de Menezes Niebuhr[4]:

“A exigência de garantia contratual básica produz benesses e malefícios ao interesse público, e, por isso, deve-se analisar caso a caso, de acordo com as suas especificidades. Em linha de síntese, se de um lado, por meio da garantia contratual básica, a Administração Pública assegura as obrigações assumidas por terceiros, noutro, onera as propostas apresentadas e restringe a competição.”

76. Destaca-se que a exigência de garantia pode vir a representar onerosidade aos licitantes, a qual pode, inclusive, limitar o universo de interessados, além de, possivelmente, representar um acréscimo dos valores da contratação em razão do repasse dos custos decorrentes da garantia à própria Administração.

77. Portanto, o administrador, quando pretender exigir garantia contratual básica, deverá avaliar a questão sob dois aspectos. O primeiro é referente à complexidade e à vultuosidade do contrato. Se, em vista desses elementos, há, em torno da contratação, risco referente ao cumprimento das obrigações e se o prejuízo decorrente da má execução for considerável, deve o administrador cogitar exigir a garantia.

78. O segundo aspecto se refere à onerosidade em torno da própria exigência de garantia. Como regra, o oferecimento de garantia representa um valor que será agregado às propostas dos licitantes, o que equivale dizer que os custos dessa exigência serão repassados à própria Administração contratante. Portanto, essa exigência pode, eventualmente, vir de encontro à economicidade da contratação.

79. Ademais, cabe lembrar que a exigência da garantia, por conta desses fatores, conforme já exposto, pode representar diminuição do universo de interessados.

80. Em suma, conforme indicação do Tribunal de Contas da União, “antes de estabelecer no edital exigência de garantia, deve a Administração, diante da complexidade do objeto, avaliar se realmente é necessária ou se servirá apenas para encarecer o objeto”.[5]

81. Em harmonia com os entendimentos *suso* mencionados, a área técnica demandante assim justificou a não exigência da garantia contratual (fl. 11 dos autos):

10.3.1 Por se tratar de encargo econômico-financeiro para as licitantes, é certo que os valores relativos à obtenção da garantia serão englobados na formação dos custos dos particulares, onerando, portanto, ainda que de forma indireta, os contratos administrativos.

10.4 As regras de mercado da aviação civil determina que as Agências de Turismo efetuem o pagamento, a cada decêndio, dos valores relativos às passagens aéreas adquiridas no período às companhias aéreas fornecedoras, sob pena de descredenciamento da agência inadimplente junto à respectiva companhia aérea.

10.4.1 Em contrapartida, o pagamento pela prestação dos serviços de agenciamento de viagens bem como o repasse dos valores dos bilhetes, feito pelos órgãos e entidades contratantes, se dará apenas 01 (uma) vez por mês, de acordo com o contrato a ser celebrado pelas partes.

10.4.2 Ainda, em atendimento a exigências de companhias aéreas nacionais e internacionais e IATA (International Air Transport Association), para a obtenção das credenciais que viabilizam a compra de passagens aéreas, as Agências de Turismo são obrigadas a apresentar garantias reais de pagamento, como por exemplo, indicação de bens, balanço patrimonial e seguro garantia, dentre outras.

10.5 Da mesma forma, remota eventualidade de inadimplência da Agência de Turismo junto a qualquer companhia aérea, não refletiria nos contratos oriundos deste Registro de Preços, eis que o vínculo que se cria no momento da celebração dos contratos é com a Agência de Turismo, exclusivamente.

10.6 A análise conjugada dos fatores supra (baixo valor dos contratos x ausência de riscos concretos), levaram a CENTRAL ao entendimento de que a exigência de garantia contratual, no presente caso, será dispensada.

82. Sendo assim, e sem adentrar quanto ao mérito da decisão administrativa, possível a não exigência de garantia contratual na minuta de edital sob análise.

EXAME DAS MINUTAS DO EDITAL E DO CONTRATO

83. Sem prejuízo do exposto acima, as minutas do edital e de seus anexos (fls. 72-155) contêm alguns pontos que merecem ser aperfeiçoados. No tocante à minuta de edital, sucedem as seguintes recomendações.

84. Em primeiro lugar, sugere-se a correção da referência constante do item 1.3 da minuta de edital (fl. 73), eis que o credenciamento foi mencionado no item 1.1, e não no item 1.2 (item anterior ao item 1.3).

85. Em segundo lugar, no item 4.2 (fl. 74), substituir o trecho “inciso IX c/54,” por “inciso IX, c/c art. 54,”. Além disso, no mesmo, falta colocar o parêntese depois do inciso IX.

86. Em terceiro lugar, observar se vai manter o trecho “(vide item 11 do TR) no item 7.6. Se desejar que seja consultado o item 11 do Termo de Referência, deve-se fazê-lo em subitem do item 7.6.

87. Em quarto lugar, no item 10.3.1 (fl. 81) deve-se atentar que a área jurídica de assessoramento não emite manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, face ao disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU. Semelhante observação vale para o item 10.5, inciso VII (fl. 82).

88. Em quinto lugar, no item 11.6.2, inciso II (fl. 84), corrigir a referência citada no trecho “...no subitem 12.4...”.

89. Em sexto lugar, no item 23.5 (fl. 92), corrigir o seguinte trecho “não fazer as tais comprovações”.

90. Em sétimo lugar, no item 28.1 (fl. 93) corrigir a palavra “decritos”. A grafia correta é “descritos”.

91. Em oitavo lugar, já em análise do Termo de Referência, no item 6.4.4 (fl. 109) merece correção a referência ao subitem 6.4.2 que, aparentemente, deveria se referir ao subitem 6.4.3.

92. Em nono lugar, sugere-se a correção da referência constante no item 10.1 (fl. 116) que, deveria mencionar o subitem 10.3 ao invés do subitem 11.3.

93. Em décimo lugar, sugere-se a substituição, no item 10.4 (fl. 117) do trecho “...estimados para doze (12) meses...” pelo trecho a seguir “...estimados para 12 (doze) meses...”.

94. Em décimo primeiro lugar, no item 16.1 (fl. 123) , alíneas “b” e “c”, deve ser

corrigido a referência ao subitem 12.4, eis que o mesmo não existe na minuta do Termo de Referência.

95. Em décimo segundo lugar, na minuta da Ata de Registro de Preços, na CLÁUSULA PRIMEIRA (fl. 144), sugere-se colocar o “a” (alínea) no subitem do referido parágrafo.

96. Em décimo terceiro lugar, ainda na CLÁUSULA PRIMEIRA, mas no parágrafo terceiro, observa-se que o credenciamento é citado no parágrafo primeiro, e não no “item acima”, como está constando na minuta analisada.

97. Em décimo quarto lugar, na CLÁUSULA QUARTA, alínea “e” (fl. 146), considerando que o órgão gerenciador não irá realizar compras, sugere-se a supressão do trecho “ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações”.

98. Em décimo quinto lugar, na CLÁUSULA QUINTA (fl. 146), melhorar a redação constante do seu parágrafo primeiro, mormente no que tange ao trecho “São Órgãos Participantes e Quantidades”.

99. Em décimo sexto lugar, na Minuta de Contrato, na CLÁUSULA PRIMEIRA (fl. 151), no seu parágrafo terceiro, observa-se que o credenciamento é citado no parágrafo primeiro, e não no “item acima”, como está constando na minuta analisada.

100. As demais disposições do edital e seus anexos estão de acordo com a legislação regente, estando em condições de prosseguimento em seus ulteriores termos.

RECOMENDAÇÕES FINAIS

101. Por fim, as contratações decorrentes da realização da ata de registro de preços deverão ser aprovadas pela autoridade prevista nos termos do art. 2º do Decreto nº 7.689/2012.

III. CONCLUSÃO

102. Ante o exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, OPINO pela aprovação da minuta do edital e do contrato (fls. 72-155), desde que observadas as seguintes recomendações:

- **RECOMENDA-SE** que sejam atendidas as orientações inscritas no tópico

“Exame das Minutas do Edital e do Contrato”, na fundamentação deste parecer jurídico, que revisam de forma ampla o ato convocatório;

- o **RECOMENDA-SE** que seja providenciada, antes da publicação do edital sob análise, a juntada aos autos da autorização para a abertura da licitação devidamente assinada pela autoridade competente, bem como seja o termo de referência assinado pela autoridade competente;
- o **RECOMENDA-SE**, na hipótese de intenção de publicação do edital e anexos de fls. 72-155 **antes** da publicação da instrução normativa constante do processo 04300.000125/2015-09, ou seja, ainda sobre a égide IN nº 07/2012, seja o mesmo adequado aos preceitos constantes na IN-SLTI nº 07/2012, principalmente no que tange às observações constantes nos itens 61 e 62 do presente parecer. Nesse caso, após a devida adequação, devem os autos **retornar** à consultoria jurídica para análise complementar antes da publicação do referido edital, sob pena de prosseguir no feito sem a chancela desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Caso a publicação da minuta de instrução normativa constante do processo nº 04300.000125/2015-09 **ocorra antes ou concomitante (no mesmo dia) à publicação do edital e anexos de fls. 72-155, não há qualquer óbice** a ser levantado em relação à compatibilidade entre os dois documentos
- o **RECOMENDA-SE** que no valor total estimado para a contratação seja incluído o valor estimado referente à contratação do seguro para viagens internacionais acaso seja repassado algum valor à agência de viagem que vier a ser contratada para fins de prestação do serviço retro citado. Acaso reste por inviável a prévia mensuração do valor estimado para o gasto com a aquisição do seguro, deverá ser justificado pela área técnica; e
- o **RECOMENDA-SE** que as contratações decorrentes da realização da ata de registro de preços deverão ser aprovadas pela autoridade prevista nos termos do art. 2º do Decreto nº 7.689/2012.

103. Seguem chanceladas as minutas do edital e do contrato ora examinadas.

À apreciação superior.

ALAIN SACRAMENTO FERREIRA
ADVOGADO DA UNIÃO

*[I] Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:
(...)*

IX - o enquadramento ou não do serviço contratado como serviço comum para fins do disposto no art. 4º do Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005;

[2] Vale notar que o autor da consulta (Ministro da Saúde) bem pontuou que várias outras entidades ou órgãos públicos têm enquadrado o fornecimento de passagens aéreas no conceito de serviço continuado, a exemplo do próprio TCU, Ministério do Esporte, Ministério da Justiça, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Cultura, Conselho Nacional de Justiça, Supremo Tribunal Federal e Advocacia-Geral da União.

[3] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RAMOS, Dora M. de O.; SANTOS, Marcia W. B.; D'AVILA, Vera L. M. Temas polêmicos sobre licitações e contratos. 5. ed. rev. e ampliada. São Paulo: PC Editorial Ltda., 2001, p. 286.

[4] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. Curitiba: Zênite, 2008, p. 421

[5] Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 738



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
ORÇAMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE SUPORTE A CENTRAL DE COMPRAS E
CONTRATAÇÕES
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 8º ANDAR - SALA 826 - CEP: 70040-906 -
BRASÍLIA - DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO DO COORDENADOR-GERAL

PROCESSO: 03001.000145/2014-01

INTERESSADO: CENTRAL DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES/MP

ASSUNTO: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. De acordo com o PARECER Nº 00027/2015/CONJUR-MP/CGU/AGU
2. Encaminhe-se ao Senhor Consultor Jurídico.

MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA

Advogada da União

Coordenadora-Geral Jurídica de Suporte à Central de Compras e Contratações



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
ORÇAMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE SUPORTE A CENTRAL DE COMPRAS E
CONTRATAÇÕES
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 8º ANDAR - SALA 826 - CEP: 70040-906 -
BRASÍLIA - DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO DO CONSULTOR JURÍDICO

PROCESSO: 03001.000145/2014-01

INTERESSADO: CENTRAL DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES/MP

ASSUNTO: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. Aprovo o PARECER Nº 00027/2015/CONJUR-MP/CGU/AGU
2. Remetam-se os autos à Central de Compras e Contratações.

WALTER BAERE DE ARAÚJO FILHO

Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1009622 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA. Data e Hora: 20-01-2015 17:58. Número de Série: 3457111354512309127. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por ALAIN SACRAMENTO FERREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1009622 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): ALAIN SACRAMENTO FERREIRA. Data e Hora: 20-01-2015 11:26. Número de Série: 4096511689273287854. Emissor: AC CAIXA PF v2.

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 1009622 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): WALTER BAERE DE ARAUJO FILHO. Data e Hora: 21-01-2015 12:18. Número de Série: 2150341798641688053. Emissor: AC CAIXA PF v2.
