



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
PARECER n. 01273/2023/NLC/ETRLIC/PGF/AGU

NUP: 23347.005885/2023-12

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCACAO CIENCIA E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO DO SUL IFMS

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS CONTINUADOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, DECRETO Nº 11.462/2023, PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678/2021, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65/2021, DECRETO Nº 10.947/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58/2022, PORTARIA ME Nº 7.828/2022, DECRETO Nº 11.246/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81/2022. PORTARIA SEGES/ME Nº 938/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 98, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2022 E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, NO QUE COUBER. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. SERVIÇOS EM AGENCIAMENTO DE VIAGENS COM FORNECIMENTO DE PASSAGENS AÉREAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS, COMO TAMBÉM PASSAGENS RODOVIÁRIAS, INCLUINDO EMISSÃO, REMARCAÇÃO, CANCELAMENTO, REEMBOLSO, PARA ATENDER AS DEMANDAS DAS UNIDADES DO IFMS. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a contratação da prestação de *serviços em agenciamento de viagens com fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais, como também passagens rodoviárias, incluindo emissão, remarcação, cancelamento, reembolso, para atender as demandas das Unidades do IFMS*, no valor estimado de **R\$ 638.494,77** (seiscentos e trinta e oito mil, quatrocentos e noventa e quatro reais e setenta e sete centavos).

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- autorização da autoridade administrativa (Sequencial:2, Página:15)
- objeto previsto no plano de contratações anual (Sequencial:1, Página:480)
- estudos técnicos preliminares (Sequencial:1, Página:94)
- aprovação ETP (Sequencial:2, Página:15)
- mapa de gerenciamento de riscos (fls. SEI n.)
- pesquisa de preços (Sequencial:1, Página:460)
- mapa comparativo de preços (Sequencial:1, Página:474)
- despacho com considerações a respeito da pesquisa de mercado (Sequencial:1, Página:476)
- matriz de gerenciamento de riscos (Sequencial:1, Página:489)
- termo de referência (Sequencial:1, Página:278)
- aprovação termo de referência (Sequencial:2, Página:15)
- justificativa SRP (Sequencial:1, Página:262)
- divulgação da intenção de registro de preços (Sequencial:1, Página:270)
- ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (Sequencial:1, Página:481)

- o indicação da disponibilidade orçamentária (Sequencial:1, Página:263)
- o minuta de edital (Sequencial:1, Página:520)
- o ata de registro de preços (Sequencial:1, Página:493)
- o termo de contrato (Sequencial:1, Página:503)
- o lista de verificação da regularidade processual (Sequencial:2, Página:1)
- o certificado de adoção das minutas padrão da AGU (Sequencial:2, Página:24)

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À ETR-Licitações

5. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018, acerca do encaminhamento de processos para a Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos – ETR-LIC:

Art. 14 São requisitos para o encaminhamento de processos administrativos contendo consultas sobre licitações e contratos da área meio à ETR-Licitações e Contratos:

I – a utilização de minutas padrão de termo de referência, edital de licitação, contrato e ata de registro de preços, conforme o caso, disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União; e

II – a utilização das listas de verificação (checklists) da instrução processual disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União.

§ 1º As inclusões, modificações e exclusões em minutas padrão deverão ser expressamente comunicadas e previamente submetidas à apreciação da ETR-Licitações e Contratos, em manifestação apartada que indique as disposições alteradas e explicita suas justificativas.

§ 2º Para otimização dos trabalhos, a Coordenação da ETR-Licitações e Contratos poderá definir modelos de comunicação de inclusões, modificações, exclusões ou informações de observância obrigatória.

§ 3º No caso de crescimento excepcional da demanda de processos encaminhados à ETR-Licitações e Contratos, sem que haja ingresso de novos integrantes, o DEPCONSU poderá, ouvido o Responsável pela coordenação da equipe, entre outras medidas, permitir que os processos sejam analisados pela Equipe em prazo superior àquele estabelecido no plano de trabalho.

§ 4º A ETR-Licitações e Contratos não atuará em processos com pedido de análise em regime de urgência ou de prioridade, competindo à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal, nesses casos, a realização das respectivas atividades de consultoria jurídica, nos termos da Portaria PGF nº 261, de 05 de maio de 2017.

6. Sendo assim, nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, incluindo a informação constante do §1º, os processos serão devolvidos para adequação, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.

7. Ainda, destaca-se a necessidade de que seja verificada, pela chefia da unidade de execução da PGF (ou a quem lhe for delegada competência), se os processos encaminhados estão, de fato, instruídos com as minutas da AGU. Essa análise é importante para evitar a devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na sua análise jurídica. Para tanto, sugere-se orientar o órgão competente para a responsabilização administrativa em caso de divergência de informação em relação ao uso das minutas.

2.2 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

8. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da [LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021](#). Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

9. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016).

10. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, **exclui-se da competência da ETR-LIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado** que porventura seja aplicável ao caso concreto. Tal análise deve ser feita, pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ETR-LIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

11. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

2.3 DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N. 14.133/21 COM A LEI N. 8.666/93, A LEI N. 10.520/02 E A LEI N. 12.462/11.

12. Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n. 14.133/21 com a Lei n. 8.666/93, Lei n. 10.520/02 e a Lei n. 12.462/11 (art. 191, da Lei n. 14.133/21 e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

“217. Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação” (PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460).

2.4 DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

13. Para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do [DECRETO Nº 10.193, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2019](#). A PORTARIA ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019. Tal providência encontra-se atendida no Sequencial:2, Página:15, do SAPIENS.

14. Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

15. Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração ([DECRETO Nº 10.947, DE 25 DE JANEIRO DE 2022](#), art. 7º da IN SEGES/ME nº 81/2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021). Tal providência encontra-se atendida no Sequencial:1, Página:480 - SAPIENS.

16. Por fim, deve manifestar-se sobre a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do [DECRETO Nº 8.540, DE 9 DE OUTUBRO DE 2015](#), sem prejuízo do dever de **justificar a necessidade da contratação, em atenção à INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015**, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, *in verbis*:

Seção I

Da Aquisição Direta

Art. 3º A aquisição de passagens aéreas será realizada diretamente das companhias aéreas credenciadas, sem intermediação de agência de turismo, salvo quando a demanda não estiver contemplada pelo credenciamento, quando houver impedimento para emissão junto à empresa credenciada ou em casos emergenciais devidamente justificados no SCDP, hipóteses em que será aplicado o procedimento previsto na Seção II desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. A adesão ao credenciamento será formalizada pelo órgão beneficiário, por meio de contrato firmado com instituição financeira autorizada para operacionalização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - Passagem Aérea, de uso exclusivo para pagamento das despesas relativas à aquisição direta de passagens aéreas

Seção II

Da Aquisição por Agenciamento de Viagens

Art. 4º **O objeto do agenciamento de viagens atenderá às demandas não contempladas pela aquisição direta de passagens viabilizada pelo credenciamento, aos casos em que houver impedimento de emissão junto à empresa credenciada ou aos casos emergenciais devidamente justificados no SCDP.**

§ 1º Por se tratar de serviço comum, a licitação será realizada, preferencialmente, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, podendo ainda, a critério do órgão solicitante, ser utilizado o Sistema de Registro de Preços - SRP.

2.5 DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

17. Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o serviço a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da [LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021](#) c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014, item 1.2 do TR). Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

2.6 DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

18. O Sistema de Registro de Preços - SRP - **poderá** ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial (art. 3º do Decreto nº 11.462, de 2023):

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

19. No caso, verifica-se que a Administração indicou, no Sequencial:1, Página:262 do SAPIENS, que o SRP foi adotado em razão de ser *mais conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas*, enquadrando a contratação no art. 3º, inciso III do Decreto nº 11.462, de 2023. Pelo exposto, considera-se cabível a adoção do SRP.

2.7 DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

20. Nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133/2021 e art. 9º do Decreto nº 11.462, de 2023, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

21. Será dispensável essa divulgação quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante (art. 86, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 9º, § 2º, do Decreto nº 11.462, de 2023).
22. Em se tratando de registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, nas hipóteses do art. 4º, do Decreto nº 11.462, de 2023 (item XX do termo de referência), **é vedada a participação** de outro órgão ou entidade na ata (art. 82, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto nº 11.462, de 2023).
23. No Sequencial:1, Página:270 - SAPIENS, percebe-se que houve a referida divulgação.

2.8 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

2.8.1. Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)

24. A Advocacia-Geral da União elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.
25. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> ou em <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna>.
26. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que vai servir como referência para as contratações públicas em todo o país. O documento está em formato de um verdadeiro manual, cujo objetivo central é facilitar e, ao mesmo tempo, dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir eventuais riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

2.8.2. Documentos necessários ao planejamento da contratação

27. De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a IN SEGES Nº 58/2022, a IN SEGES/ME Nº 81/2022 e a IN SEGES/MP nº 05/2017, aplicável, no que couber, por força da IN SEGES/ME Nº 98/2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:
- documento para formalização da demanda;
 - estudo técnico preliminar;
 - mapa(s) de risco;
 - termo de referência.
28. Dito isso, percebemos que os documentos foram juntados ao processo, conforme consta do relatório do presente parecer.
29. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

2.8.3. Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

30. A Administração juntou vários documentos de formalização da demanda sem transformar tais dados em um documento único, capaz de servir de instrumento de planejamento interno.
31. Com efeito, o DFD não é uma mera formalidade, mas um documento necessário e obrigatório, que deve refletir e justificar a opção do gestor face a necessidade pública.
32. Esse formato dificulta sobremaneira a análise técnica e jurídica, pois não há homogeneidade nas manifestações dos setores.
33. A falta da devida consolidação de informações em um único documento, descumpra o estabelecido no art. 7º do Decreto 11.462/2023:

Art. 7º Compete ao órgão ou à entidade gerenciadora praticar todos os atos de controle e de administração do SRP, em especial:

(...)

III - consolidar informações relativas à estimativa individual e ao total de consumo, promover a adequação dos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização, e determinar a estimativa total de quantidades da contratação;

(...)

V - promover, na hipótese de compra nacional, a divulgação do programa ou projeto federal, a pesquisa de mercado e a consolidação da demanda dos órgãos e das entidades da Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios beneficiados;

34. **Deverá**, assim, ser elaborado um documento de formalização da demanda, **que seja adequado, único, uniforme e que traga todas as informações necessárias**, relativas a todos os itens, de forma clara e objetiva, firmado pela equipe de planejamento da contratação, ainda que tenha como fonte de informações as manifestações e os DFD's individuais, os quais devem constar do processo. Em outras palavras, o DFD deverá ser formalizado como documento único consolidado. É a mesma lógica do termo de referência.

35. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

36. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58/2022.

37. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar no Sequencial:2, Página:15 - SAPIENS.

38. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58/2022.

2.8.4. Gerenciamento de riscos

39. Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

40. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/saiba-como-guia-elaborado-pela-agu-e-pelo-ministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais>.

41. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi adotado o anexo IV da IN SEGES/MP nº 05/2017, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

2.8.5. Termo de referência

42. O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

43. Cumpre lembrar que é **recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União**, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021).

44. Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

45. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (Sequencial:1, Página:278).

46. A não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação (art. 6º, inciso LI, c/c art. 19, inciso II, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 10, parágrafo único, da PORTARIA SEGES/ME Nº 938, de 2 de fevereiro de 2022).

47. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

48. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

49. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

a) No item 1.8, sugere-se retirar a expressão entre parênteses "máximo de 5 anos".

b) Recomenda-se prever o dever da Administração e do Contratado de observância da **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015**, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, a exemplo dos dispositivos a seguir:

b.1) Os valores relativos à aquisição de bilhetes de passagens serão repassados pela Administração à agência de turismo contratada, que intermediará o pagamento junto às companhias aéreas que emitiram os bilhetes, valores estes que não serão considerados parte da remuneração pelos serviços de agenciamento de turismo e não poderão constar da planilha de custos (Art. 6º, da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015).

b.2) O instrumento convocatório disporá sobre a forma de reversão de passagem não utilizada, a qual, por medida de simplificação processual, deve se dar, sempre que possível, mediante glosa dos valores respectivos na fatura subsequente à apresentação da nota de crédito pela contratada.

§ 1º Quando da efetuação da glosa, eventuais taxas e multas aplicadas pelas companhias aéreas em razão do cancelamento das passagens aéreas não utilizadas deverão ser consideradas, desde que comprovada sua aplicação.

§ 2º Quando do encerramento ou rescisão contratual, na impossibilidade de reversão da totalidade dos cancelamentos efetuados, na forma estabelecida no caput, o montante a ser glosado poderá ser deduzido da garantia apresentada na contratação ou ser reembolsado ao órgão ou entidade, mediante recolhimento do valor respectivo por meio de Guia de Recolhimento da União - GRU (Art. 10, da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015).

b.3) Deve ser atribuída a servidor formalmente designado, no âmbito de cada unidade administrativa, de acordo com o disposto no regimento de cada órgão ou entidade, a realização de pesquisa de preços, a escolha da tarifa e, se for o caso, a autorização de emissão, observados os parâmetros previstos no art. 16 da IN Nº 3/15 e o encaminhamento da PCDP para aprovação das autoridades competentes.

§ 3º Quando a aquisição for realizada por intermédio da agência de turismo, a pesquisa de preços e a reserva serão realizadas por meio do SCDP ou solicitadas à agência contratada.

§ 4º Na hipótese do § 3º, a emissão das passagens será realizada pela agência de turismo contratada a partir do encaminhamento da reserva pelo SCDP.

§ 5º A emissão de que trata o § 4º, deverá ser realizada no prazo estabelecido pela Administração no instrumento convocatório (**Art. 15, da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015**).

b.4) A escolha da melhor tarifa deverá ser realizada considerando o horário e o período da participação do servidor no evento, o tempo de traslado e a otimização do trabalho, visando garantir condição laborativa produtiva, preferencialmente utilizando os seguintes parâmetros: I - a escolha do voo deve recair prioritariamente em percursos de menor duração, evitando-se, sempre que possível, trechos com escalas e conexões; II - os horários de partida e de chegada do voo devem estar compreendidos no período entre 7hs e 21hs, salvo a inexistência de voos que atendam a estes horários; III - em viagens nacionais, deve-se priorizar o horário de chegada do voo que anteceda em no mínimo 3hs o início previsto dos trabalhos, evento ou missão; e IV - em viagens internacionais, em que a soma dos trechos da origem até o destino ultrapasse 8hs, e que sejam realizadas no período noturno, o embarque, prioritariamente, deverá ocorrer com um dia de antecedência. Parágrafo único. A escolha da tarifa deve privilegiar o menor preço, prevalecendo, sempre que possível, a tarifa em classe econômica, observado o disposto neste artigo e no art. 27 do Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973. (**Art. 16, da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015**).

b.5) Serão direcionadas pelo solicitante de passagem para emissão pela agência de turismo, as passagens aéreas não supridas pelas empresas credenciadas, compreendendo, conforme o caso, os serviços de assessoria, cotação, reserva, emissão, remarcação, cancelamento e reembolso das passagens, bem como, se necessário, as emissões em finais de semana, feriados e horários fora de expediente, além de remarcações e cancelamentos nesse mesmo período, dentre outras situações excepcionais e alheias à vontade da Administração, impeditivas à emissão junto às empresas credenciadas (**Art. 17, da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015**).

b.6) A competência para fiscalizar os instrumentos firmados com as companhias aéreas, com as agências de turismo e com a instituição financeira autorizada para operacionalização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - Passagem Aérea deve ser atribuída a servidor formalmente designado, cabendo-lhe: I - confirmar se os bilhetes de passagem emitidos pela agência de turismo contratada correspondem às reservas efetuadas pela unidade administrativa; II - fiscalizar, por amostragem, se os valores de tarifas encaminhados, via sistema, pelas companhias aéreas ao buscador encontram-se majorados em relação aos valores oferecidos no mercado e se as condições comerciais mais vantajosas estão sendo cumpridas; III - fiscalizar, periodicamente e por amostragem, o valor efetivamente repassado pelas agências às companhias aéreas; IV - fiscalizar o reembolso dos bilhetes emitidos e não utilizados; e V - comunicar formalmente à instituição financeira ou à agência de turismo, preferencialmente por escrito, sobre qualquer ocorrência de erro de cobrança que venha a identificar, para que a devida correção seja realizada na fatura subsequente. § 1º Poderão ser atribuídas responsabilidades e obrigações complementares nos instrumentos firmados entre a Administração e as partes mencionadas no caput deste artigo. § 2º Caso o servidor designado encontre indícios de fraude ou falhas na execução contratual, no exercício da fiscalização a que se refere esta Instrução Normativa, a Administração deverá instaurar processo administrativo, devendo, se for o caso, aplicar as sanções previstas no art. 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e dos incisos III e IV do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, sem prejuízo das sanções penais previstas no art. 96 da Lei nº 8.666, de 1993 (**Art. 20, da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015**).

c) em se tratando de registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, nas hipóteses do art. 4º, do Decreto nº 11.462, de 2023, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa (art. 82, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto nº 11.462, de 2023).

d) verificar se a atividade de agenciamento de viagens pressupõe autorização de funcionamento decorrente de lei municipal e/ou estadual, fazendo constar, também, se for o caso, tais exigências no edital, com a respectiva fundamentação legal. Verificar se o registro no Cadastur está contemplado na exigência da alínea anterior e, se for o caso, incluí-lo.

e) juntar, como anexo ao termo de referência, os "estudos preliminares" (subitem 2.2, a, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017).

50. Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (Art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 5º, inc. I da IN SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021, Súmula TCU nº 259, por analogia).

51. Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

2.8.6. Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

52. No caso, a justificativa da necessidade da contratação lançada no processo merece ser aperfeiçoada, sendo certo que a Administração deverá juntar manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e documentos (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas), pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. Recomenda-se, ainda, que o esclarecimento técnico contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa de quantidades.

53. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

54. Registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017, quais sejam:

a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;

b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;

c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.

55. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inc. I, §2º, da IN SEGES Nº 58/2022).

2.8.7. Da viabilidade jurídica da terceirização

56. O § 1º do art. 3º do Decreto nº 9.507/2018, aplicável a toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e sociedades de economia mista, explicita que somente poderão ser objeto de execução indireta *“Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.”*

57. Por sua vez, o mesmo art. 3º estabelece a vedação de execução indireta na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dos seguintes serviços:

1. que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
2. que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
3. que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
4. que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

58. Diante disso, como condição preliminar à realização da licitação, cabe à Administração atestar nos autos, à luz dos dispositivos acima citados, a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas. Também é necessário que a Administração registre no processo que as atividades listadas no Termo de Referência estão contempladas na Portaria n.º 443, de 27 de dezembro de 2018, editada pelo então Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual elenca as atividades que devem ser preferencialmente terceirizadas.

59. Adverte-se, ainda, nos termos do parágrafo único da Portaria acima mencionada, que outras atividades que não estejam listadas no normativo indicado poderão ser passíveis de execução indireta, desde que atendidas as vedações constantes no Decreto n.º 9.507/2018.

60. Em sendo assim, competete à Administração demonstrar que a contratação pretendida se encontra em consonância com as regras acima expostas.

2.8.8. Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

61. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU n.º 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondendo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

62. No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, II, § 1º, Lei n.º 14.133/2021):

- I - a responsabilidade técnica;
- II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

63. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU n.º 1972/2018-Plenário (Rel. Min, Augusto Sherman, 22/08/2018):

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...] 32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro,

bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

64. Dito isso, e dada a orientação da Corte de Contas, deverá ser providenciada justificativa adequada para a agregação de todos os itens em grupo, o que não se verifica nos autos. Nesse sentido, somente será possível haver esse agrupamento se essa escolha for a que melhor atenda ao comando do art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133/2021. Do contrário, deverá ser adotada a técnica da adjudicação por itens.

65. Relembre-se, ainda, que a inserção, em mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos restringe o caráter competitivo da licitação (cf. Informativo de Licitações e Contratos nº 148/2013 - TCU).

2.8.9. Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

66. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021, art. 7º, XI da LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES nº 58/2022), deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

67. Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

68. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no sítio eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>

69. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

70. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração justificou, no TR, a não exigência dos critérios e práticas de sustentabilidade.

2.8.10. Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

71. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021).

72. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos (Sequencial:1, Página:474).

73. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

74. Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME nº 65/2021. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a

definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (art. 3º).

- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).

- quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);

- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais (art. 6º, §§ 3º e 4º);

- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a “composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente” e as “contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente”, **em detrimento** da “pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” (desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso), de “pesquisa direta” com fornecedores (desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital) e de “pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;

- na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (art. 4º).

- somente em casos excepcionais, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente (art. 6º, § 5º);

- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º).

- o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, §2).

75. Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

76. Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

77. Considerando que se trata de matéria técnica, cabe à Procuradoria orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

78. No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços realizada mediante consulta ao painel de preços e fornecedores, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos.

2.8.11. Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

79. Houve a juntada do ato de nomeação dos agentes de contratação (Sequencial:1, Página:481) devendo a Administração comprovar a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133/2021 e DECRETO Nº 11.246, DE 27 DE OUTUBRO DE 2022).

80. A exigência de designação do pregoeiro e sua equipe de apoio deve ser cumprida nos termos do art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133/2021 e DECRETO Nº 11.246, DE 27 DE OUTUBRO DE 2022, razão pela qual se **recomenda a correção do vício**.

2.8.12. Participação de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte

81. O DECRETO Nº 8.538, DE 6 DE OUTUBRO DE 2015, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

82. O art. 6º do referido decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

83. Adicionalmente, vale lembrar que, de acordo com a Orientação Normativa AGU n. 47/2014, é obrigatória a participação exclusiva de ME e EPP na licitação quando os itens ou lotes/grupos tiverem valor igual ou inferior a R\$ 80.000,00.

84. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- o de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- o de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

85. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007.

86. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538/2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

87. Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação ultrapassa R\$ 80.000,00. Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

2.8.13. Do Regime de Execução

88. O regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual.

89. Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.

90. Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

91. Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 6º, inciso XXIX, Lei nº 14.133/2021), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

92. Já na empreitada por preço unitário (art. 6º, inciso XXVIII, Lei nº 14.133/2021), em que o preço é fixado por preço certo de unidades determinadas, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

93. Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

94. Nessa senda, não é demais destacar o disposto no Enunciado Consultivo n.: 93 LICITAÇÕES: *‘É lícita a contratação para execução conforme a demanda para serviços, adotando-se como regime de execução a empreitada por preço unitário e a tarefa.’* Fonte: Parecer n. 00010/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 116).

95. A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

96. Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.

97. Ocorre que a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa não tem como ser feita por este órgão jurídico, motivo pelo qual tal incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui.

98. No caso concreto, não houve maiores justificativas a respeito da escolha pela empreitada por preço unitário. Assim sendo, recomenda-se que sejam trazidas ao processo maiores justificativas para o regime de execução escolhido para a presente contratação.

2.9 DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇO E CONTRATO

99. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, inciso IV, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

100. A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela CGU/AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU (grifos nossos).

101. Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

102. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

103. Quanto ao uso propriamente dito dos modelos, não há ressalvas a fazer.

104. O PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] ***não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado***”, o que deve ser observado pela Administração.

2.10 DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

105. Verifica-se que a Administração optou por admitir a adesão de entidades não participantes, porém **não** apresentou as devidas justificativas, o que demanda a complementação da instrução.

2.11 DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

106. No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, incidindo, pois, o art. 17 do Decreto nº 11.462, de 2023, de forma que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

107. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

108. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 (“*As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000*”).

109. Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

2.12 DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

110. Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de

Contratações Públicas, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal diário de grande circulação.

111. No caso, deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (**art. 55, II, alínea “a”, Lei nº 14.133/2021**).

112. Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

113. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011., c/c art. 7º, §3º, inciso V, do DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

3. CONCLUSÃO

114. **Cumprir registrar, por mero dever de ofício, que se, por alguma razão, houve alteração das minutas sem que tenha sido informada nos autos, a mesma deve ser considerada não analisada pela consultoria jurídica, devendo o gestor assumir a integral responsabilidade sobre sua compatibilidade com a ordem jurídica.**

115. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da aprovação da minuta do edital do pregão eletrônico e dos respectivos anexos, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens **10, 16, 34, 35, 49, 52, 53, 55, 58, 60, 64, 80, 98, 105, 107 e 109**, **sem prejuízo da leitura integral deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

116. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

117. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ETR LIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 2º, incisos I e II e art. 4º, inc. I, da Portaria PGF nº 931/2018).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 27 de setembro de 2023.

RAQUEL MAMEDE DE LIMA
PROCURADORA FEDERAL
MAT. 1216338

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23347005885202312 e da chave de acesso 3094df86



Documento assinado eletronicamente por RAQUEL MAMEDE DE LIMA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1293259214 e chave de acesso 3094df86 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAQUEL MAMEDE DE LIMA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 27-09-2023 21:48. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento Digitalizado Público

PARECER n. 01273/2023/NLC/ETRLIC/PGF/AGU

Assunto: PARECER n. 01273/2023/NLC/ETRLIC/PGF/AGU
Assinado por: Christian Knoch
Tipo do Documento: Parecer
Situação: Finalizado
Nível de Acesso: Público
Tipo do Conferência: Documento Original

Documento assinado eletronicamente por:

- **Christian Bonilha Knoch, AUDITOR**, em 29/09/2023 15:02:58.

Este documento foi armazenado no SUAP em 29/09/2023. Para comprovar sua integridade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifms.edu.br/verificar-documento-externo/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 505265

Código de Autenticação: b1aa60a8af



MT 3/2023 - COLIC/DIRLI/DIRAP/PROAD/RT/IFMS

REFERÊNCIA: [23347.005885.2023-12](#)

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 21/2023

OBJETO: Contratação de serviços de Agenciamento de Viagens

MANIFESTAÇÃO TÉCNICA AO PARECER n. 01273/2023/NLC/ETRLIC/PGF/AGU

1. Diante da análise jurídico-formal do edital e seus anexos e do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, por Sistema de Registro de Preços, do tipo menor preço, cujo objeto versa sobre a Contratação de serviços de Agenciamento de Viagens, destacamos as informações pertinentes aos itens questionados.

2. Considerando a competência do setor requisitante para adequação do processo às instruções da AGU, acerca dos apontamentos da Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos – ETR-LIC, especialmente no tocante as recomendações formuladas nos itens 10, 16, 34, 35, 49, 52, 53, 55, 58, 60, 64, 80, 98, 105, 107 e 109 junto ao PARECER n. 01273/2023/NLC/ETRLIC/PGF/AGU, segue as práticas/procedimentos adotados, bem como ajustes realizados.

16. Deve manifestar-se sobre a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do DECRETO Nº 8.540, DE 9 DE OUTUBRO DE 2015, sem prejuízo do dever de justificar a necessidade da contratação, em atenção à INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015.

Segundo [tópico 3 junto ao ETP, atualizado após recomendações da AGU](#), tal demanda é essencial para viabilizar o deslocamento de servidores que estejam em atividades acadêmicas ou administrativas, permitindo a realização de reuniões estratégicas, visitas técnicas a outros entes da Administração Pública, realização de ações conjuntas com outros órgãos. Nesse ponto, é habitual a realização de reuniões com representantes do Governo Federal para buscar apoio, realizar acordos e tratar de assuntos relacionados com a missão Institucional. Ademais, a prática administrativa moderna recomenda o incentivo ao constante aprendizado e troca de experiências entre servidores, sendo essencial, para isso a participação em seminários, congressos, conferências, treinamentos/capacitações sobre temas afetos ao serviço público, a fim de aprimorar boas práticas de gestão, ou difundir as ações exitosas do IFMS. Trata-se, portanto de objeto cuja importância de revela essencial para a manutenção dos atividades finalísticas desta Instituição visando o interesse público.

34. Deverá, assim, ser elaborado um documento de formalização da demanda, que seja adequado, único, uniforme e que traga todas as informações necessárias, relativas a todos os itens, de forma clara e objetiva, firmado pela equipe de planejamento da contratação

Neste ponto, destacamos que o Documento de Formalização da Demanda, é o primeiro artefato a ser incluído no processo de contratação, nele, constam informações básicas conforme dispõe modelo junto à IN SEGES nº 05/2017. Assim, foram incluídas todas as informações pertinentes ao mencionada IN, não se tratando de documento completo a ser elaborado pela equipe de ETP, vez que esta ainda não foi formada, mas sim solicitada no corpo do Documento de Formalização da Demanda. Ademais, esclarecemos que o DFD com as informações iniciais contemplando o objeto pretendido, pode ser observado no [Formalização de Demanda: FD 4/2023 - DIRLI/DIRAP/PROAD/RT/IFMS](#), o qual será posteriormente destrinchado e aprimorado no na materialização do ETP.

35. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022.

Declaramos que foram incluídos todos os dispositivos que abrangem o Estudo técnico preliminar, a saber:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;
- III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções;
- IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que

lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução;
- VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- IX - demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com o instrumentos de planejamento do órgão ou entidade;
- X - demonstrativo dos resultados pretendidos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- XI - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; e
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

49. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

a) No item 1.8, sugere-se retirar a expressão entre parênteses "máximo de 5 anos".

Recomendação atendida. Tópico 1, Item 1.7 junto ao [Termo de Referência pós parecer](#).

b) Recomenda-se prever o dever da Administração e do Contratado de observância da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015..

Recomendação atendida. Tópico 1, Item 3 junto ao [Termo de Referência pós parecer](#).

b.1) Os valores relativos à aquisição de bilhetes de passagens serão repassados pela Administração à agência de turismo contratada, que intermediará o pagamento junto às companhias aéreas...

Recomendação atendida. Tópico 1, Item 1.5 junto ao [Termo de Referência pós parecer](#).

b.2) O instrumento convocatório disporá sobre a forma de reversão de passagem não utilizada, a qual, por medida de simplificação processual, deve se dar, sempre que possível...

§ 1º Quando da efetuação da glosa, eventuais taxas e multas aplicadas pelas companhias aéreas em razão do cancelamento das passagens aéreas não utilizadas deverão ser consideradas, desde que comprovada sua aplicação.

§ 2º Quando do encerramento ou rescisão contratual, na impossibilidade de reversão da totalidade dos cancelamentos efetuados...

b.3) Deve ser atribuída a servidor formalmente designado, no âmbito de cada unidade administrativa, de acordo com o disposto no regimento de cada órgão ou entidade, a realização de pesquisa de preços, a escolha da tarifa e, se for o caso, a autorização de emissão, observados os parâmetros previstos no art. 16 da IN Nº 3/15 e o encaminhamento da PCDP para aprovação das autoridades competentes.

§ 3º Quando a aquisição for realizada por intermédio da agência de turismo, a pesquisa de preços e a reserva serão realizadas por meio do SCDP ou solicitadas à agência contratada.

§ 4º Na hipótese do § 3º, a emissão das passagens será realizada pela agência de turismo contratada a partir do encaminhamento da reserva pelo SCDP.

§ 5º A emissão de que trata o § 4º, deverá ser realizada no prazo estabelecido pela Administração no instrumento convocatório (Art. 15, da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015).

b.4) A escolha da melhor tarifa deverá ser realizada considerando o horário e o período da participação do servidor no evento, o tempo de traslado e a otimização do trabalho, visando garantir condição laborativa produtiva, preferencialmente utilizando os seguintes parâmetros: I - a escolha do voo deve recair prioritariamente em percursos de menor duração, evitando-se, sempre que possível, trechos com escalas e conexões; II - os horários de partida e de chegada do voo devem estar compreendidos no período entre 7hs e 21hs, salvo a inexistência de voos que atendam a estes horários; III - em viagens nacionais, deve-se priorizar o horário de chegada do voo que anteceda em no mínimo 3hs o início previsto dos trabalhos, evento ou missão; e IV - em viagens internacionais, em que a soma dos trechos da origem até o destino ultrapasse 8hs, e que sejam realizadas no período noturno, o embarque, prioritariamente, deverá ocorrer com um dia de antecedência. Parágrafo único. A escolha da tarifa deve privilegiar o menor preço, prevalecendo, sempre que possível, a tarifa em classe econômica, observado o disposto neste artigo e no art. 27 do Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973. (Art. 16, da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015).

b.5) Serão direcionadas pelo solicitante de passagem para emissão pela agência de turismo, as passagens aéreas não supridas pelas empresas credenciadas, compreendendo, conforme o caso, os serviços de assessoria, cotação, reserva...

b.6) A competência para fiscalizar os instrumentos firmados com as companhias aéreas, com as agências de turismo e com a instituição financeira autorizada para operacionalização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - Passagem Aérea deve ser atribuída a servidor formalmente designado, cabendo-lhe: I - confirmar se os bilhetes de passagem emitidos pela agência de turismo contratada correspondem às reservas efetuadas pela unidade administrativa; II - fiscalizar, por amostragem, se os valores de tarifas encaminhados, via sistema, pelas companhias aéreas ao buscador encontram-se majorados em relação aos valores oferecidos no mercado e se as condições comerciais mais vantajosas estão sendo cumpridas; III - fiscalizar, periodicamente e por amostragem, o valor efetivamente repassado pelas agências às companhias aéreas; IV - fiscalizar o reembolso dos bilhetes emitidos e não utilizados; e V - comunicar formalmente à instituição financeira ou à agência de turismo, preferencialmente por escrito, sobre qualquer ocorrência de erro de cobrança que venha a identificar, para que a devida correção seja realizada na fatura subsequente. § 1º Poderão ser atribuídas responsabilidades e obrigações complementares nos instrumentos firmados entre a Administração e as partes mencionadas no caput deste artigo. § 2º Caso o servidor designado encontre indícios de fraude ou falhas na execução contratual, no exercício da fiscalização a que se refere esta Instrução Normativa, a Administração deverá instaurar processo administrativo, devendo, se for o caso, aplicar as sanções previstas no art. 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e dos incisos III e IV do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, sem prejuízo das sanções penais previstas no art. 96 da Lei nº 8.666, de 1993 (Art. 20, da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015).

Recomendações dos apontamentos "b2" ao "b6" atendidas. Tópico 7, junto ao [Apendice III ao TR- ETP 44 2023 agenciamento de viagem](#).

c) em se tratando de registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, nas hipóteses do art. 4º, do Decreto nº 11.462, de 2023, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa (art. 82, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e artigo 4º, parágrafo único, do Decreto nº 11.462, de 2023).

A presente Contratação não se aplica aos casos dispostos na hipóteses do art. 4º, do Decreto nº 11.462/2023.

d) verificar se a atividade de agenciamento de viagens pressupõe autorização de funcionamento decorrente de lei municipal e/ou estadual, fazendo constar, também, se for o caso, tais exigências no edital, com a respectiva fundamentação legal. Verificar se o registro no Cadastur está contemplado na exigência da alínea anterior e, se for o caso, inclui-lo.

Recomendação atendida. Tópico 8, junto aos itens 8.31.5. ao 8.31.9 do [Termo de Referência pós parecer](#).

e) juntar, como anexo ao termo de referência, os "estudos preliminares" (subitem 2.2, a, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017).

Recomendação atendida. [Apendice III ao TR- ETP 44 2023 agenciamento de viagem](#).

52. No caso, a justificativa da necessidade da contratação lançada no processo merece ser aperfeiçoada, sendo certo que a Administração deverá juntar manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e documentos (ex.: histórico de outras contratações...

Para o objeto desta pretensa contratação, informamos que a necessidade da contratação está descrita no ETP, tópico 3, conforme transcrição a seguir:

o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul- (IFMS), possui uma organização multicampi que atualmente é composta por 11 unidades, distribuídas em 1 Reitoria e 10 Campi participantes, cuja atividade finalística é a oferta de ensino público.

Sendo assim, o presente estudo tem por objetivo verificar a viabilidade da contratação de empresa para prestação de serviço em agenciamento de viagens com fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais, como também passagens rodoviárias, incluindo emissão, remarcação, cancelamento, reembolso, emissão de seguro assistência em viagem internacional, contratação de despacho de bagagens, reservas de assentos especiais em voos nacionais e internacionais, além de outros serviços correlatos, inerentes à atividade de gerenciamento.

Tal demanda é essencial para viabilizar o deslocamento de servidores que estejam em atividades acadêmicas ou administrativas, permitindo a realização de reuniões estratégicas, visitas técnicas a outros entes da Administração Pública, realização de ações conjuntas com outros órgãos. Nesse ponto, é habitual a realização de reuniões com representantes do Governo Federal para buscar apoio, realizar acordos e tratar de assuntos relacionados com a missão Institucional. Ademais, a prática administrativa moderna recomenda o incentivo ao constante aprendizado e troca de experiências entre servidores, sendo essencial, para isso a participação em seminários, congressos, conferências, treinamentos/capacitações sobre temas afetos ao serviço público, a fim de aprimorar boas práticas de gestão e/ou difundir as ações exitosas do IFMS.

Em sendo uma necessidade sistêmica, esta contratação foi inserida no Planejamento das Contratações, junto ao [compras.gov](#), conforme DFD's presentes nos autos, originando o PCA 92/2023.

A natureza do objeto a ser licitado, agenciamento de passagens, enquadra-se na categoria de serviços comuns, segundo termos junto ao art. 6º, da Lei nº 14.133, de 2001, "Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado".

Ainda, foram juntados nos autos as seguintes peças:

- [Resumo da IRP com participantes de outros Órgãos;](#)
- [158132 AQ Demonstrativo de quantitativo;](#)
- [158132 CB demonstrativo de qnt;](#)
- [158132 Cq demonstrativo de qnt;](#)
- [158132 CX demonstrativo de qnt;](#)
- [158132 DR demonstrativo de qnt;](#)
- [158132 JD Demonstrativo de quantitativo;](#)
- [158132 NA Demonstrativo de quantitativo;](#)
- [158132 NV Demonstrativo de quantitativo;](#)
- [158132 PP Demonstrativo de quantitativo;](#)
- [158132 RT demonstrativo do quantitativo;](#)
- [158132 TL Demonstrativo quantitativo;](#)
- [UASG 130083 Demonstrativo quantitativo;](#)
- [158125 demonstrativo qnt;](#)
- [158122 demonstrativo de qnt;](#)
- [154856 demonstrativo de quantitativo;](#)
- [154773 demonstrativo de quantitativo;](#)
- [154040 -Demonstrativo de quantitativo;](#)
- [158146 demonstrativo de quantitativo;](#)
- [158141 demonstrativo de quantitativo;](#)
- [158139 Demonstrativo quantitativo;](#)
- [158135 Demonstrativo quantitativo;](#)
- [158128 demonstrativo de qnt;](#)
- [158296 Demonstrativo de quantitativo;](#)
- [158288 demonstrativo de quantitativo;](#)
- [158284 demonstrativo de quantitativo;](#)
- [158276 demonstrativo de quantitativo;](#)
- [Demonstrativo de quantitativo;](#)
- [demonstrativo de quantitativo Instituto Federal Farroupilha e Unidades;](#)
- [158457 demonstrativo de quantitativo IFMA;](#)
- [158338 demonstrativo de quantitativo;](#)
- [Base para estimativa das quantidades aereo + rodoviario;](#)
- [Estimativo rodoviário;](#)
- [Relatório pesquisa de preços taxa de agenciamento;](#)
- [Relatório pesquisa de preço seguro viagem;](#)
- [Relatório pesquisa de mercado passagem aerea nacional e internacional;](#)
- [Mapa comparativo de preços;](#)
- [TERMO 3/2023 - DIRLI/DIRAP/PROAD/RT/IFMS, Termo de Responsabilidade sobre a pesquisa de preços;](#)
- [apendice II ao TR- Estimativa de preços e quantidades por Unidade ;](#)
- [apendice III ao TR- ETP 44_2023 agenciamento de viagem;](#)
- [Termo de Referencia pós parecer;](#)
- [Edital do PE/SRP nº 20/2023 agenciamento de viagem](#)

No tocante à metodologia utilizada para cada item do objeto, bem como estimativas, podem ser verificadas no [TERMO 3/2023 - DIRLI/DIRAP/PROAD/RT/IFMS, Termo de Responsabilidade sobre a pesquisa de preços](#), e documentos que lhe dão suporte.

53. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

O Objeto em questão, foi analisado cuidadosamente e não foram achadas medidas restritivas a competição.

55. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inc. I, §2º, da IN SEGES Nº 58/2022).

Conforme destacado no [ETP 44_2023 agenciamento de viagem](#), tópico 6, há um amplo mercado de fornecedores, sendo esta solução a mais comum entre os Órgão da Administração Pública.

58. Diante disso, como condição preliminar à realização da licitação, cabe à Administração atestar nos autos, à luz dos dispositivos acima citados, a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas. Também é necessário que a Administração registre no processo que as atividades listadas no Termo de Referência estão contempladas na Portaria n.º 443, de 27 de dezembro de 2018, editada pelo então Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual elenca as atividades que devem ser preferencialmente terceirizadas, e;

60. Em sendo assim, compete à Administração demonstrar que a contratação pretendida se encontra em consonância com as regras acima expostas

para os apontamentos 58 e 60, esclarecemos que o presente objeto trata-se de serviço comum, de caráter continuado e sem

fornecimento de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, a ser contratado mediante licitação, na modalidade Pregão, em sua forma Eletrônica por Sistema de Registro de Preços.

Declaramos assim, que os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, não se constituindo em quaisquer das atividades, previstas no art. 3º do aludido decreto, cuja execução indireta é vedada. E ainda, estando contemplada na Portaria n.º 443, inciso XXVIII.

64. Dito isso, e dada a orientação da Corte de Contas, deverá ser providenciada justificativa adequada para a agregação de todos os itens em grupo, o que não se verifica nos autos. Nesse sentido, somente será possível haver esse agrupamento se essa escolha for a que melhor atenda ao comando do art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133/2021. Do contrário, deverá ser adotada a técnica da adjudicação por itens.

Considerando a natureza da contratação, entende-se que não é possível o parcelamento da solução, de acordo com o apresentado do [ETP 44 2023 agenciamento de viagem](#), em especial tópico10, não sendo a realização deste serviço divisível, por questões operacionais durante a execução.

Para embasar essa decisão, foram consideradas as viabilidades técnicas e econômicas, eventuais perdas, aproveitamentos de mercado e ampliação da competitividade.

Assim, a distribuição dos itens foi realizada com o objetivo de alcançar os princípios da economicidade e preservar a técnica necessária para emissão, remarcação e cancelamento de bilhetes de passagem em dois modais distintos, potencializando o conjunto da solução, a fim de evitar a perda de economia de escala, proporcionando a ampla participação de licitantes que agregam técnica para a execução do serviço.

Ainda, sendo considerada a possibilidade de que em determinados trechos/deslocamentos de servidores poderá ser necessária a utilização de dois modais de transportes, havendo necessidade de promover a sincronia nos pontos de conexões para efetivar o pernoite do servidor e em consequência o pagamento de diárias, o que poderá onerar o custo do deslocamento caso não haja simultaneidades das modais.

Também, o mercado não demonstra a mesma disposição na contratação para o modal terrestre isoladamente, elevando sobremaneira o fracasso do item. Tal situação ocorre, tendo em vista que as empresas de transporte rodoviário não oferecem as mesmas vantagens que as de transporte aéreo;

80. A exigência de designação do pregoeiro e sua equipe de apoio deve ser cumprida nos termos do art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133/2021 e DECRETO Nº 11.246, DE 27 DE OUTUBRO DE 2022, razão pela qual se recomenda a correção do vício.

Tal recomendação encontra-se atendida na [Portaria - Reitoria: Portaria do agente da contratação](#);

98. No caso concreto, não houve maiores justificativas a respeito da escolha pela empreitada por preço unitário. Assim sendo, recomenda-se que sejam trazidas ao processo maiores justificativas para o regime de execução escolhido para a presente contratação.

Recomendação atendida. Tópico 8, Item 8.2 junto ao [Termo de Referencia pós parecer](#).

105. Verifica-se que a Administração optou por admitir a adesão de entidades não participantes, porém não apresentou as devidas justificativas, o que demanda a complementação da instrução.

Atendendo à recomendação formulada pelo Tribunal de Contas da União, através do Acórdão nº 2037/2019, declaramos que consta no Edital deste Pregão a previsão de possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes - art. 31, do [DECRETO Nº 11.462, DE 31 DE MARÇO DE 2023](#). Tal possibilidade justifica-se, pois, a contratação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul será frequente, parcelada, e atenderá a todas as Unidades do IFMS e Unidades Participantes, podendo dessa forma atender também a outros órgãos interessados, desde que seja realizada a consulta e aceitação prévias da entidade gerenciadora, IFMS-158132, e do fornecedor, conforme preceitua o art. 31, Inciso III do Decreto nº [11.462/2023](#).

107. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

Tal recomendação será atendida anteriormente à elaboração do Instrumento de contrato.

109. Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

Tal recomendação encontra-se atendida no [Parecer GF e OD 324/2023 - DIRAP/PROAD/RT/IFMS](#).

3. Esclarecemos que não houve alteração no tocante à metodologia utilizada para os procedimentos da contratação, a saber:

- Modalidade: Pregão Eletrônico;
- Procedimento auxiliar: Sistema de Registro de Preços- SRP;
- Modelos atualizados e elaborados pela AGU, versão maio de 2023: Termo de Referência, Termo de Contrato, Ata de Registro de Preços e Edital.
- IN 65/2021, como base para a pesquisa de preços, mantida a metodologia e parâmetros para todos os itens, sendo

acrescentadas apenas as Unidades participantes.

4. Por fim, destacamos que participarão deste certame, 41 Órgãos/Entidades da Administração Pública Federal, deste modo, o valor global estimado para a contratação é de R\$ 12.619.983,73 (Doze milhões, seiscentos e dezenove mil, novecentos e oitenta e três reais e setenta e três centavos), conforme [Mapa comparativo de preços](#). Contudo, por se tratar de serviços de agenciamento de viagem, em que a contratada será remunerada através da Taxa de Transação, representada pelo item 1 do objeto da contratação, o valor real a ser repassado à pretensa contratada, está estimado em **R\$ 690,90 (seiscentos e noventa reais e noventa centavos)**.

À consideração superior,

Jerilly Paula Souto Souza
Coordenadora de Compras e Licitações
Portaria nº 1.197, de 04 de outubro de 2023

Campo Grande, 9 de outubro de 2023

Documento assinado eletronicamente por:

■ Jerilly Paula Souto Souza, COORDENADOR(A) - FG2 - COLIC, em 09/10/2023 14:14:46.

Este documento foi emitido pelo SUAP em 05/10/2023. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifms.edu.br/autenticar-documento/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 401700

Código de Autenticação: c104c555a8

