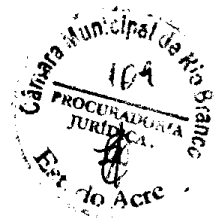




**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



PARECER Nº. 24/2022

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº. 498/2022

ASSUNTO: contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de agenciamento de viagens, especializada em emissão de passagens aéreas nacionais e intermunicipais.

INTERESSADO: Coordenadoria de Licitações e Contratos.

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO.
PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE
REGISTRO DE PREÇOS.
AGENCIAMENTO DE VIAGENS. LEI N.
10.520/2002. LEI N. 8.666/93.
RECOMENDAÇÕES.**

1 - RELATÓRIO

Trata-se de pedido de análise e de emissão de parecer jurídico realizado pela Coordenadoria de Licitações e Contratos, nos autos do procedimento administrativo nº. 498/2022, no qual se objetiva a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de agenciamento de viagens, especializada em emissão de passagens aéreas nacionais e intermunicipais para atender as necessidades da CMRB na modalidade pregão presencial, pelo sistema de registro de preço, menor preço por item.

São os principais documentos que integram os autos:

- i. Pedido de bens e serviços nº 01/2022 (p. 01);
- ii. Termo de referência no qual consta o objeto, a justificativa da contratação e as disposições atinentes à execução dos serviços (p. 2/19);
- iii. Despachos de encaminhamento dos autos pela Presidência e 1ª Secretaria (p. 20/21);
- iv. Cotação de preços realizada por meio da juntada de orçamentos de três prestadores de serviço locais, (p. 22/24); Ata de Registro de Preços nº 25/2021 do TJ/AC (p. 25/34) e Ata de Registro de Preços nº 11/2021 da ALEAC (p. 35/43);
- v. Mapa comparativo de preços (p. 44);
- vi. Despacho da Diretoria Executiva - Setor de Compras - solicitando à Presidência autorização para a abertura do procedimento licitatório (p. 45);
- vii. Autorização da Presidência para realização do certame licitatório (p. 46);
- viii. Minuta do edital de licitação e seus respectivos anexos (p. 47/107);
- ix. Despacho da Coordenadoria de Licitações e Contratos solicitando a esta Procuradoria a emissão de parecer jurídico (p. 108).

É o relatório. Segue o parecer.



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



2 – DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

No caso em tela, pretende-se a contratação dos serviços de agenciamento de viagens, compreendendo a emissão de passagens aéreas nacionais, reservas, marcação, cancelamento, remarcação, inclusão de tarifa de bagagens, emissão e entrega de bilhetes eletrônicos ou ordens de passagens com o respectivo código localizador, os quais podem ser caracterizados como “serviços comuns”, conforme se depreende do descrito no Termo de Referência de p. 02/19.

Atestada a natureza comum dos serviços pretendidos, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº. 10.520/02, julgamos adequada a opção pela contratação mediante licitação na modalidade Pregão. *In verbis*:

Art. 1º. Para aquisição de bens e **serviços comuns**, poderá ser adotada a licitação na modalidade de **pregão**, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. 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.

Considere-se, também, no que concerne especificamente ao Sistema de Registro de Preços - SRP, que, a par da modalidade concorrência prevista no art. 15, § 3º, inciso I, da Lei nº. 8.666/93, o art. 11 da Lei nº. 10.520/02 admitiu a utilização do Pregão para a efetivação do registro de preços para eventual contratação de bens e serviços comuns. Veja-se:

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

Outrossim, extrai-se da análise do próprio regulamento do SRP no âmbito do município de Rio Branco, instituído pelo Decreto nº. 717/2015, que:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

[...]

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

O SRP permite que sejam registrados os preços relativos à unidade de medida estabelecida para o serviço a ser prestado, bem como os preços dos bens a serem adquiridos, de forma a viabilizar a aquisição mais célere e conforme a necessidade da administração dos bens e serviços já registrados, durante o prazo de validade da Ata de Registro de Preços. Cabe ressaltar que “a existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições” (art. 16 do Decreto Municipal nº. 717/2015).



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



Em relação ao tipo de licitação - menor preço por item, vale ressaltar que é entendimento dos Tribunais de Contas que se deve adotar preferencialmente o critério de adjudicação por item, admitindo-se o julgamento de menor preço por lote apenas nos casos de comprovada inviabilidade do primeiro e evidenciada vantagem econômica.

Nessa esteira, nos manifestamos pela adequação da modalidade licitatória eleita (pregão presencial pelo sistema de registro de preços), concordando ainda com o tipo de licitação escolhido para a aquisição pretendida (menor preço por item).

3 – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

3.1 – DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

Quanto à justificativa da contratação, não cabe a esta Procuradoria adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais. Nosso papel é recomendar que a justificativa apresentada seja a mais completa possível, orientando, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados.

Na descrição do serviço ou do produto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados irrelevantes ou impertinentes, que possam limitar a competição indevidamente.

Nesse sentido, o art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002 impõe:

“Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

II – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição

(...)”

Importante ressaltar, ademais, que o art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/93 veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e de serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal retro mencionado, impõe-se que sejam apresentados os quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente, considerando-se ainda que de tal estimativa dependerá o valor contratual.

Necessário, pois, que a justificativa contenha esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados do certame – tanto o quantitativo máximo da ata, quanto o lote mínimo de cada pedido.



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



Para melhor formulação da lista de produtos/serviços necessários é recomendável a consulta ao setor competente, a fim de justificar a listagem com base em demonstrativo de consumo dos exercícios anteriores. O detalhamento dos bens será útil não apenas para a delimitação do objeto das contratações, mas servirá também para a realização da pesquisa de mercado, identificação do valor estimado da licitação, realização do procedimento da Intenção de Registro de Preços e elaboração da minuta da ata de registro de preços por parte do setor competente.

No caso concreto, a justificativa da contratação encontra-se às p. 02/03 e 65 dos autos (item 2 do Termo de Referência). Todavia merece ser complementada, a fim de demonstrar como se chegou ao quantitativo de 250 bilhetes/ano, uma vez que apenas há informação de que se utilizou a média dos últimos dois anos, considerando a compra de um bilhete aéreo por cerca de dois mil reais.

3.2 – DA AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DA LICITAÇÃO

A autorização para abertura do certame licitatório, devidamente assinada pela autoridade competente, decorre da exigência do art. 38, da Lei n. 8.666/93.

No presente caso, o referido documento consta a p. 46.

3.3 – DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é o documento que deve conter as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a viabilidade da contratação, sobretudo em relação à avaliação do custo, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo da execução do contrato.

Nesse ponto, fazemos as seguintes recomendações para fins de ajuste da minuta acostada às p. 64/79. Contudo, tendo em vista que houve um erro de numeração a partir do item 2 do TR (p. 65), as indicações abaixo são referentes ao TR de p. 02/19 que se repete como anexo do edital e no qual as correções devem ser implementadas:

Item 4.10 e 4.11: excluir, pois se referem a licitação por lote e seguro de viagem, o que não é o caso dos autos;

Item 6.3: indicar expressamente sobre a vigência, que o contrato terá início na data de sua assinatura e término em 31.12.2022.

Itens 6.4: excluir, pois em não se tratando de serviço continuado, não há possibilidade de prorrogação contratual.

Itens 7.12.9: designar, além de um fiscal, também um gestor do contrato;

Item 10.1: designar, além de um fiscal, também um gestor do contrato e discriminar as atribuições de cada um deles.



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



3.4 – DA PESQUISA DE MERCADO

A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba e, ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial dos itens que servirão como parâmetro na análise da exequibilidade ou da aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, podendo nortear o valor máximo aceitável.

Desta forma, o órgão deverá proceder à consulta dos preços praticados no mercado, sendo recomendável a obtenção de ao menos três orçamentos¹, devendo a pesquisa ser juntada nos autos do processo de licitação.² É importante que se atente para que tal consulta se dê nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do produto ou serviço, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à contratação almejada.

Com o intuito de verificar o custo da contratação e obter o valor de referência para o certame, o Órgão realizou pesquisa de valores através de consulta a potenciais fornecedores locais, bem como a atas de registros de preços de outros órgãos públicos, o que permitiu a determinação do valor estimado de mercado, de modo que entendemos que a pesquisa atende aos moldes acima explicados (p. 22/44).

3.5 – DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

No caso de licitação realizada para registro de preços, a dotação orçamentária somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, nos termos do art. 7º, § 2º, do Decreto Municipal nº. 717/2015.

Dessa forma, considerando a não obrigatoriedade de dotação orçamentária nesse momento processual e ainda por se tratar o certame de análise de registro de preços para eventual e futura contratação, em quantidades ainda indeterminadas pela Administração, entendemos pela possibilidade de prosseguimento do feito.

3.6 – DA MINUTA DO EDITAL E DE SEUS ANEXOS

Nesse ponto é analisado o cumprimento do disposto nos artigos 3º, I e 4º da Lei n. 10.520/02 e, subsidiariamente, no art. 40 da Lei 8.666/93, dispositivos que indicam os elementos mínimos que devem conter um edital de licitação.

Seguem, portanto, as recomendações que entendemos pertinentes:

3.6.1 – Da minuta do edital propriamente dito (p. 47/63)

¹ Acórdãos n° 980/2005, n° 3.219/2010, ambos do Plenário, e n° 7.821/2010-1ª Câmara do TCU

² Nesse sentido, dispõem os Acórdãos n° 663/2009 e n° 3.219/2010 do Plenário do TCU.





**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



Item 02.01: retificar a indicação do exercício para 2022;

Item 05.03: retificar o vocábulo "legal" por "legal";

Item 11.19: referir que as especificações são do serviço e não do produto.

ANEXO XII: adequar o nome do anexo e suas disposições para "Modelo de declaração de disponibilidade dos serviços e materiais".

3.6.2 – Da minuta da ata de registro de preços (p. 84/86)

Assinaturas: retificar os nomes do Presidente e 1º Secretário (p. 85)

3.6.3 – Da minuta do contrato (p. 87/100)

Preâmbulo: retificar o número do procedimento administrativo (498/2022).

Cláusula Segunda: retificar o número do procedimento administrativo e do pregão;

Cláusula Décima Terceira: indicar corretamente o item do termo de referência que dispõe sobre o controle de execução e fiscalização;

Cláusula Décima Terceira: indicar corretamente o número do Pregão.

4 - PARTICIPAÇÃO NO CERTAME DAS ME, EPP E COOPERATIVAS EQUIVALENTES

A Lei Complementar nº. 123/06, ao instituir o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dedicou seu Capítulo V ao estabelecimento de regras que lhes ampliam o acesso às licitações e contratações de compras, obras e serviços pela Administração Pública. As inovações almejam implementar o tratamento diferenciado que a Constituição da República assegura a essas empresas, em homenagem a sua relevância na geração de atividade produtiva para milhões de brasileiros, que, de outro modo, permaneceriam fora do mercado de trabalho integrado pelas empresas de maior porte.

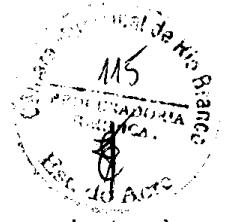
Aqui vale lembrar que, segundo o artigo 48 da Lei Complementar nº. 123/06, o processo licitatório será destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Ademais, considerando a disposição do art. 34 da Lei n. 11.488/2007, aplica-se às cooperativas cuja receita bruta não supere o limite aplicável às empresas de pequeno porte, as mesmas normas de favorecimento às microempresas e empresas de pequeno porte no procedimento licitatório previstas na Lei Complementar n. 123/2006.

No caso dos autos, considerando que o preço total a ser cobrado pela agência de viagens será resultado do valor das tarifas fixadas pelas concessionárias



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA JUDICIAL E ADMINISTRATIVA**



de serviços de transportes aéreos, acrescentada do valor correspondente à remuneração pelo agenciamento de viagens e taxas aeroportuárias, o que está orçado em R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), entendemos que não seja hipótese de licitação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte, estando correto, portanto, o edital nesse ponto.

5 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressalto que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos deste procedimento.

Outrossim, à luz do art. 44 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco e do art. 15 da Lei nº. 2.168/16, incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.


É nosso dever salientar ainda que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Ademais, alertamos à necessidade de observância aos parâmetros definidos na Recomendação Conjunta n. 02/2018 (sobre vedação ao nepotismo), de lavra desta Procuradoria, já no procedimento licitatório (especialmente seu art. 2º, incisos IV, V e VI), a fim prevenir futuras rescisões contratuais indesejadas.

Com essas razões, esta Procuradoria entende que o procedimento administrativo de nº. 498/2022, cujo objeto é a contratação dos serviços de agenciamento de viagens, necessita das adequações mencionadas nos tópicos 3.1, 3.3, 3.6.1, 3.6.2 e 3.6.3 deste parecer, a fim de se enquadrar nos parâmetros legais, para que possa ser dado prosseguimento ao certame licitatório pretendido.

É o parecer. Remetam-se os autos à Coordenadoria de Licitações e Contratos para as devidas correções.

Rio Branco – AC, 27 de janeiro de 2022.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matricula 11.144



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
COORDENADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**



Da: COMISSÃO DE LICITAÇÃO – CPL/CMRB

PARA: DIRETORIA EXECUTIVA DA CMRB

Referente ao processo nº 498/2022

Assunto: REGISTRO DE PREÇOS para a prestação de serviços de **EMISSÃO DE PASSAGENS AÉREAS REGIONAIS E NACIONAIS EM VÔOS REGULARES**, conforme descrição e quantitativos constantes do Anexo I do edital, para atendimento as necessidades da Câmara Municipal de Rio Branco-Acre.

1. Encaminho o presente processo para seja feita as alterações no TERMO DE REFERÊNCIA conforme recomendações expressas no parecer da Procuradoria Jurídica - ITEM 3.3, mencionados as folhas 112 deste processo.
2. Após a realização das modificações mencionadas, encaminhar novamente este processo a esta Coordenadoria de Licitações e Contratos para os demais tramites necessários a licitação.
3. Enviar também a esta Coordenadoria de Licitações, o arquivo do Termo de Referência modificado.

Rio Branco-Acre, 31 de janeiro de 2022.

MANOEL FERREIRA NETO
Pregoeiro/CMRB
Portaria nº 032/2022