



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
PRESIDÊNCIA
Procuradoria-Geral
Núcleo de Processo de Licitação e Contratos



PARECER-PG Nº 159/2024-NPLC

Brasília, 29 de abril de 2024.

**PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.
PREGÃO. AGENCIAMENTO DE VIAGENS.
CARACTERIZAÇÃO DO SERVIÇO
COMUM. OBSERVÂNCIA DA
LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA.
LEGALIDADE. CRITÉRIO MAIOR
DESCONTO. LEGALIDADE.**

Sr. Procurador-Geral,

RELATÓRIO

Trata-se de requerimento de análise da legalidade -- nos termos da Lei nº 14.133/2021 -- da legalidade do Pregão Eletrônico para a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de agenciamento de viagens, pelo período de 12 meses, compreendendo cotação de preços, reserva, marcação/remarcação, emissão e fornecimento de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais, incluindo o pagamento da taxa de embarque e a aquisição de seguro-viagem internacional, de acordo com as quantidades e especificações técnicas descritas no Termo de Referência – Anexo I do Edital (1638620)

Na Instrução NUIINP 1640939, indicou-se o uso da modalidade pregão, bem como que o valor total estimado da despesa é de **R\$ 489.968,80** conforme Mapa de Preços 1636421.

Há disponibilidade orçamentária, conforme atestado no documento SEI 1641541.

Constam do processo: (i) Estudo Técnico Preliminar com Análise de Riscos (1564650); e (ii) o Termo de Referência (1638620) já aprovado pelo Secretário-Geral da CLDF (1642955)

É o breve relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, importante destacar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico está limitada ao âmbito jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência dos atos praticados no âmbito desta Casa, nem mesmo analisar aspectos de natureza eminentemente técnica do objeto da contratação. Ou seja, a necessidade ou não de contratação é matéria não afeta à competência dessa Procuradoria.

A contratação almejada envolve a prestação do serviço de cotação, emissão e fornecimento de bilhetes de passagens aéreas.

Logo, o objeto a ser adquirido se enquadra no conceito de bem comum, o que autoriza e recomenda o uso da modalidade pregão, conforme artigo 29 da Lei nº 14.133/2021, pois atende ao requisito de que os "padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado".

Conforme destaca Joel de Menezes Niebuhr, *"bem e serviço comum são aqueles que possam ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existentes entre os bens e serviços ofertados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivas para a determinação de qual proposta melhor satisfaz o interesse público e desde que a estrutura procedimental da modalidade pregão, menos formalista e mais célere, não afete a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público"*. NIEBHUR, Joel de Menezes. *Pregão Presencial e Eletrônico*. Curitiba: Zênite, 2005.

No mesmo sentido, no julgamento do Acórdão 2172/2008 Plenário, o TCU afirmou que:

REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA MIGRAÇÃO DE SISTEMAS DE INFORMÁTICA. PEDIDO DE CAUTELAR. OITIVA PRÉVIA. CERCEAMENTO DA COMPETITIVIDADE. INEXISTÊNCIA. PREGÃO. CABIMENTO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. POSSIBILIDADE. APENSAMENTO. CIÊNCIA À REPRESENTANTE. **1. A utilização da modalidade pregão é possível, nos termos da Lei nº 10.520/2002, sempre que o objeto da contratação for padronizável e disponível no mercado, independentemente de sua complexidade.** 2. Não caracteriza cerceamento de competitividade a exigência de atestado de realização anterior dos serviços a serem licitados, quando as especificidades do objeto a justificam tal exigência. 3. Nos termos do Decreto nº 4.342/2002, é possível a utilização do registro de preços para contratação de bens e serviços de informática

Portanto, nota-se que o bem pode ser objeto de contratação via pregão, pois identificável para fins de permitir a concorrência.

Sobre o valor do bem, foi elaborado Mapa de Preços identificando o valor médio esperado na licitação, com dados de outras contratações realizadas pela Administração Pública.

A disputa será realizada a partir do maior desconto a ser ofertado pela Agência de viagem a partir dos preços disponíveis no momento da compra, não podendo este ser inferior a 11,25%.

Esse critério é adotado pela Lei de Licitações, em especial, na própria definição do Pregão, no artigo 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021: "XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, **cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto"**.

No entanto, é preciso destacar que o TCU já consolidou que, *"nas aquisições de passagens aéreas com intermediação de agências de viagens, deve constar, no edital da licitação, cláusula com*

exigência de apresentação pela agência contratada, mês a mês, das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão público, apresentação esta que deverá condicionar o pagamento da próxima fatura da agência. É irregular o pagamento efetuado com base apenas em sistemas criados e mantidos pelas agências". Confira-se:

2. Nas aquisições de passagens aéreas com intermediação de agências de viagens, deve constar, no edital da licitação, cláusula com exigência de apresentação pela agência contratada, mês a mês, das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão público, apresentação esta que deverá condicionar o pagamento da próxima fatura da agência. É irregular o pagamento efetuado com base apenas em sistemas criados e mantidos pelas agências.

Representação de sociedade empresária apontara possível irregularidade em pregão eletrônico, conduzido pelo Ministério Público do Trabalho da União (MPT), para contratação de empresa para prestação de serviços de agenciamento de viagens, incluindo a emissão de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais. A representante questionara a exequibilidade econômica da proposta de preço ofertada pela empresa contratada, a qual vencera a licitação com lance no valor de R\$ 0,01 por bilhete. Realizadas as oitivas regimentais, o órgão e a empresa contratada discutiram sobre o atual modelo de contratação de passagens aéreas na Administração Pública, citando diversos exemplos de órgãos que contrataram pelo valor de R\$ 0,00 ou R\$ 0,01 por bilhete. A contratada acrescentou que "as companhias aéreas retiraram o comissionamento das agências de viagens, porém instituíram o sistema de negociação comercial, agência por agência, negociações estas protegidas pela Lei de Mercado". Assim, a remuneração das agências, "em tese, não estaria vinculada ou não resultaria da emissão de um bilhete aéreo específico, sendo impossível mensurá-la, porque depende das negociações travadas com as companhias aéreas". Ao analisar as justificativas apresentadas, a unidade técnica destacou a falta de transparência do modelo atual, uma vez que os serviços prestados efetivamente não são remunerados pelos órgãos contratantes, sendo ineficaz a exigência de demonstração da exequibilidade a partir da análise de planilha de custos. Ressaltou ainda que na sistemática atual as empresas aéreas não mais informam o valor da tarifa paga no cartão de embarque, o qual seria o único documento efetivamente emitido pela companhia aérea que chega ao poder do comprador, e poderia servir como um ponto de controle eficaz. Por fim, a unidade técnica registrou que a matéria está sendo analisada pelo TCU no âmbito de outro processo, com indícios de direcionamentos nas aquisições de passagens aéreas, em decorrência de os sistemas de busca de voos e emissão de bilhetes utilizados para compra de passagens serem mantidos e disponibilizados pelas agências de viagens. Em juízo de mérito, o relator considerou as justificativas apresentadas suficientes para demonstrar a exequibilidade do contrato, considerando a prática do mercado e os exemplos de contratos em outros órgãos públicos. Ressaltou, contudo, "os riscos inerentes ao procedimento de contratação de passagens aéreas com intermediação de agências de viagens, no qual a Administração Pública depende de sistemas criados e mantidos pelas agências e não tem conhecimento dos valores dos bilhetes efetivamente pagos às companhias aéreas". Nesse sentido, seguindo a linha da unidade técnica, votou por que fosse determinado ao órgão que alterasse o contrato para incluir, dentre as obrigações da contratada, a apresentação das faturas emitidas pelas companhias aéreas, para conferência dos valores cobrados. O Tribunal, nos termos propostos pelo relator, determinou ao MPT, dentre outras rotinas de controle: a) a adoção de providências com vistas a aditar o contrato firmado com a empresa, a fim de incluir como obrigação da contratada "a apresentação mês a mês das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão, apresentação esta que deverá condicionar o pagamento da próxima fatura da agência"; b) a não renovação do contrato e a promoção de novo procedimento licitatório para contratação dos respectivos serviços, incluindo em seu edital cláusula com a obrigação acima referida, caso a agência contratada não aceite celebrar o aditivo sugerido. **Acórdão 1314/2014-Plenário, TC 001.043/2014-5, relator Ministro Raimundo Carreiro, 21.5.2014.**

Nesse sentido, nota-se que há apenas um reparo a ser feito no edital do pregão eletrônico, qual seja, a inclusão de exigência de apresentação pela agência contratada, mês a mês, das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão público.

Inclusive, segundo o Tribunal de Contas, não poderão ser aceitas faturas com base apenas em sistemas criados e mantidos pela agência eventualmente vencedora.

A razão dessa alteração é simples, permitir a fiscalização dos preços praticados e evitar eventual superfaturamento pela empresa vencedora.

Feito esse reparo, observa-se que foram atendidas as exigências legais relativas à disponibilidade orçamentária e à adequação ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a declaração do ordenador de despesa aprovando o Termo de Referência.

Assim, quanto aos demais pontos, verifica-se que foram observadas as normas da legislação de regência, Lei nº 14.133/2021 e Ato da Mesa Diretora nº 71/2023.

CONCLUSÃO

Portanto, para fins do controle de legalidade exigido pela Lei nº 14.133/2021, opina-se pela legalidade do Edital de Pregão analisado, desde que incluída cláusula no sentido de que:

x. A vencedora do Pregão deverá apresentar, mês a mês, das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão público.

x.1. A apresentação das faturas será condicionante para o pagamento da próxima fatura da agência.

x.2. Não serão aceitas faturas com base apenas em sistemas criados e mantidos pela agência eventualmente vencedora.

É o parecer.

RAFAEL VACANTI
Procurador Legislativo



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL CARDOSO VACANTI - Matr. 23437, Procurador(a) Legislativo**, em 29/04/2024, às 19:56, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
Código Verificador: **1644983** Código CRC: **8EF10C09**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 5º Andar, Sala 5.28 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8584
www.cl.df.gov.br - pg@cl.df.gov.br