



PREFEITURA DE PORTO VELHO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS - SPACC

PARECER N.º 349/SPACC/PGM/2023

PROCESSO: 00600-00002889/2023-96-e

SECRETARIA DE ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE GESTÃO DE GASTOS PÚBLICOS - SGP.

Assunto: análise preliminar - licitação na modalidade pregão, ampla concorrência, na forma eletrônica, com a formação de registro de preços Permanente (SRPP), para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviço de agenciamento de viagens, compreendendo os serviços de pesquisa, reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de passagem aérea nacional e internacional, de acordo com as normas da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, para atender os órgãos da administração pública direta e indireta, pelo período de 12 (doze) meses.

Senhor Superintendente,

Conforme preceito do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 c/c art. 9º da lei 10.520/02, os presentes autos foram encaminhados a esta Procuradoria Geral, Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos, para fins de análise e parecer do Edital de Licitação, na modalidade Pregão, na forma eletrônica, em obediência à Lei nº 10.520/2002, aos Decretos Municipais nsº 16.687/2020 e 15.402/18, Lei Complementar 123/2006 e alterações dentre outros normativos.

Trata-se de despesa com contratação de empresa especializada na prestação de serviço de agenciamento de viagens, compreendendo os serviços de pesquisa, reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de passagem aérea nacional e internacional, de acordo com as normas da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, para atender os órgãos da administração pública direta e indireta, pelo período de 12 (doze) meses, por intermédio da SGP.

O processo foi instruído com os seguintes documentos:

1. OFÍCIO INTERNO N.º 16/2023/DGNA/SGP, AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE PROCESSO, eDOC E41BEA14;
2. MINUTA TERMO DE REFERÊNCIA ELABORADO PELAS SECRETARIAS, eDOC D0046AC2, eDOC B1A11A6B;

3. OFÍCIO CIRCULAR N.º 9/2023/DGNA/SGP, eDOC 11715FC8, eDOC 425CACE3 E eDOC 3D3A056C;
4. RESPOSTAS DAS SECRETARIAS AO OFICIO CIRCULAR N.º 9/2023/DGNA/SGP, eDOC F27421B0, eDOC F2C33C71, eDOC D5D754AD, eDOC C1921993, eDOC 0ABECB1C, eDOC 1E34907E, eDOC FBDD0431, eDOC 362E7B35, eDOC EAEF62E7, eDOC 1C1AD716, eDOC 73949F5C, eDOC 913A8250, eDOC A8CDF329, eDOC 0C3B610A, eDOC A3AA3EB6, eDOC 95841A52, eDOC 45B901E9, eDOC FD5409CF, eDOC 2B5BA5A3, eDOC 24F941F2, eDOC 8331FE22, eDOC E773D454, eDOC 22A5CDA7, eDOC 08D10EDC, eDOC 6C24396B, eDOC E653F0E4, eDOC 5AC44FDB, eDOC 98904B4A, eDOC C35A3F71, eDOC CF24F136, eDOC 7DDE6AED, eDOC B70D9F04, eDOC 1370AFEF, eDOC 9E0C2793 eDOC 721CD030, eDOC C051562A, eDOC 213F7AAA, eDOC 2658FE82, eDOC F465A041, eDOC C66A8F1B, eDOC A831539E, eDOC B6BAAB1E, eDOC 76C88098, eDOC C1BB7A1E, eDOC 22CBF625, eDOC C7BB2B71, eDOC AC6C5FA7, eDOC CD10094D, eDOC 6E488577 E eDOC B2899CA5;
5. QUADRO CONSOLIDADO - PEDIDO MÍNIMO E TOTAL A REGISTRAR, eDOC 371CDE23;
6. DESPACHO N.º 134/2023/DGNA/SGP, eDOC 44D5D156;
7. DESPACHO FUNDAMENTADO N.º 159/2023/DAPD/SGP, SOLICITANDO ESCLARECIMENTOS DAS SECRETARIAS, eDOC B806F8B0;
8. RESPOSTAS DAS SECRETARIAS AO DESPACHO FUNDAMENTADO N.º 159/2023/DAPD/SGP, eDOC 290441F4, eDOC 3268E3AB, eDOC CA2F1B1D;
9. QUADRO CONSOLIDADO - PEDIDO MÍNIMO E TOTAL A REGISTRAR, eDOC D86D301B;
10. DESPACHO N.º 236/2023/DGNA/SGP, eDOC 25266E36;
11. OFÍCIO N.º 155/2023 - DGNA/SGP, eDOC B0BA8196;
12. OFÍCIO N.º 50/2023 - DA/SGG, eDOC 6D0D9D9D;
13. DESPACHO FUNDAMENTADO N.º 297/2023/DAPD/SGP, FAVORÁVEL A PRETENSA AQUISIÇÃO, eDOC B5085784;
14. JUSTIFICATIVA DO ÓRGÃO CENTRAL DO PLANEJAMENTO, eDOC DA066F28;
15. MINUTA TERMO DE REFERÊNCIA, eDOC 796B32FD;
16. DESPACHO N.º 280/2023/DGNA/SGP, eDOC 09FCDBB0;

17. DESPACHO N.º 252/2023/SML, eDOC F098EB2D;
18. DESPACHO N.º 360/2023/DENL/SML, eDOC BEF33C8F;
19. MINUTA TERMO DE REFERÊNCIA, eDOC D6261282;
20. DESPACHO N.º 366/2023/DGNA/SGP, eDOC BF3885A2;
21. DESPACHO N.º 338/2023/GAB/SML, eDOC ED92F38A;
22. DESPACHO N.º 433/2023/DENL/SML, eDOC ADF8F7CD;
23. E-MAIL, COTAÇÕES DE PREÇOS, DESVIO PADRÃO, QUADRO COMPARATIVO E CHECK-LIST, eDOC D7BDB0A4;
24. DESPACHO N.º 176/2023/DECOT/SML, eDOC D4880DE8;
25. TERMO DE REFERÊNCIA N.º 142/2023/SML/PVH/2023 - DENL/SML, eDOC 6D9AC9C1;
26. DESPACHO N.º 474/2023/DENL/SML, eDOC 0FDF858F;
27. DESPACHO N.º 456/2023/DGNA/SGP, eDOC AD7052F7;
28. DESPACHO DO SR. GUILHERME MARCEL GAIOTTO JAQUINI, SUPERINTENDENTE MUNICIPAL DE LICITAÇÃO EM SUBSTITUIÇÃO, DETERMINANDO A ELABORAÇÃO DE EDITAL DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO EM SUA FORMA ELETRÔNICA, eDOC D4CEAC4C;
29. MINUTA DE EDITAL E SEUS ANEXOS - DENL/SML, eDOC A6927E2F;
30. DESPACHO N.º 486/2023/DENL/SML, eDOC 057DEFD4;
31. PARECER PRÉVIO CONTÁBIL N.º 127/2023, eDOC 91F69E35;
32. DESPACHO N.º 515/2023/DENL/SML, À PGM PARA ANÁLISE E PARECER JURÍDICO, eDOC 5D6262BC;

É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

Conforme estabelece o artigo 1º da Lei 10.520/02, o pregão é o procedimento a ser adotado para a aquisição de bens e serviços comuns, considerados dessa natureza aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Segundo Marçal Justen Filho, “bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio”. Ou seja, bens e serviços comuns pressupõem a inexistência de peculiaridades.

No entanto, mesmo em se tratando de aquisições ou serviços comuns, pode a Administração definir características, desde que tenha por objetivo assegurar qualidade ou desempenho, e que essas restrições sejam facilmente compreendidas pelo mercado, bem como, nos termos do artigo 3º, inciso III, da Lei 10.520/02, sejam justificadas nos autos do processo.

Do Sistema de Registro de Preços - SRP

O Sistema de Registro de Preços - SRP, inicialmente previsto na Lei de Licitações (Lei 8.666/93), em seu art. 15, onde, em seu parágrafo 3º, adota a modalidade Concorrência para sua implementação. Com o advento da Lei o procedimento foi corroborado pela Lei. Assim vejamos:

Art.15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

Este sistema, para ser implementado, necessita de um procedimento licitatório, o qual, para a Lei 8.666/93, deve ser usada a modalidade concorrência (§ 3º, I, do art. 15) e, segundo a Lei 10.520/02, que trata da modalidade pregão, em seu art. 11 estabelece:

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.

No Município, o regulamento encontra-se atualmente editado por meio do Decreto Municipal nº 15.402/18:

Art. 10. A licitação para registro de preços deverá ser realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº. 8.666 de 1993, ou na modalidade pregão, nos termos da Lei nº. 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

Certo está, portanto, que se pode usar, para registrar preços de compras ou serviços comuns, a *concorrência* ou o *pregão*.

Das Regras Específicas do Sistema de Registro de Preços Permanente - SRPP

O SRPP trata-se de uma evolução do Sistema de Registro de Preços, já utilizado por alguns estados, no qual as empresas poderão atualizar os valores registrados a cada ano, garantindo assim a correção dos preços e a manutenção das vantagens ao poder público na utilização das atas de registro de preços.

Outrossim, essa modalidade permite a atualização periódica do conteúdo da ata de registros de preços. Nesse documento vinculativo, com características de compromisso para futura contratação, registram-se os preços, órgãos participantes, fornecedores, as condições, conforme disposições do instrumento convocatório e as propostas apresentadas pelos licitantes. Posto isso, a Administração Pública poderá contratar de acordo com suas necessidades e não necessariamente após a homologação do certame.

O SRPP difere do sistema convencional do Sistema de Registro de Preço - SRP porque é permanente, isto é, dispensa novas licitações. Após o período de 12 meses de vigência é reaberta a fase de lances, no mesmo pregão, aproveitando o mesmo edital, parecer jurídico, e todo o procedimento realizado anteriormente, conferindo, assim, maior eficiência, racionalização e padrão aos procedimentos licitatórios.

Atualmente o SRPP encontra-se regulamentado no Decreto Municipal nº 15.402/2018, conforme a seguir:

Art. 29. As contratações cuja demanda seja de caráter permanente da Administração poderão utilizar o **Sistema de Registro de Preços Permanente - SRPP**, desde que devidamente justificadas.

§ 1º. São consideradas demandas de caráter permanentes aquelas que se repetem a cada exercício financeiro.

§ 2º. As atas decorrentes do **SRPP** poderão ter seu conteúdo renovado enquanto perdurar a necessidade do órgão, obedecidos aos critérios de atualização periódica.

Consta dos autos a justificativa apresentada pela SGG para implantação do SRPP, conforme se infere no eDOC DA066F28 dos presentes autos.

Da Fase Interna ou Preparatória.

A lei 10.520/02, em seu art. 3º, I, exige justificativa para a pretensa contratação, nos seguintes termos:

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

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

Seguindo essa esteira, o Decreto 15.402/2018, determina em seu artigo 13:

Art. 13. O edital de licitação para registro de preços observará o disposto na Lei nº. 8.666, de 1993, e Lei nº. 10.520, de 2002, contemplará, no mínimo:

I - Se a licitação é para Sistema de Registro de Preço (SRP) ou Sistema de Registro de Preço Permanente (SRPP);

II - A especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive, definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

III - Estimativa de quantidades mínimas e máximas a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

IV - Estimativa de quantidades a serem adquiridas por Órgãos Não Participantes, observado o disposto no § 4º do art. 26, no caso de órgão gerenciador admitir adesões;

V - Condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

VI - Prazo de validade do Registro de Preço, que não poderá ser superior a 12 meses, computadas neste as eventuais prorrogações, conforme inciso III, §3º do Art. 15 da Lei 8.666/92;

VII - Órgãos e Entidades Participantes do Registro de Preço;

VIII - Modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;

IX - Penalidades por descumprimento das condições;

X - Minuta da ata de registro de preço com anexo; e

XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

1) justificativa da necessidade de contratação:

No eDOC 6D9AC9C1 dos presentes autos, a SML justifica a contratação, aduzindo, dentre outras razões as já apresentadas pela Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos - SGP, e entendemos que se encontra presente nos autos a justificativa da aquisição, conforme exigência legal.

2) definição do objeto do certame

Conforme art. 3º, II, da lei 10.520/02 a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.

O Decreto Municipal 15.402/18, assim o definiu em seu art. 13, II:

Art. 13 - ...

[...]

II - A especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive, definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

Vale, assim, trazer à baila, também, a súmula nº 177 do TCU sobre o tema:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os

licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação. Na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada é essencial à definição do objeto do pregão.

Aqui neste ponto, definição do objeto, como em outros, deve haver equivalência entre a minuta do edital, a minuta do Termo de Contrato e o Termo de Referência.

3) Termo de Referência ou Projeto Básico

O Termo de Referência (aquisição) e o Projeto Básico (serviços) são os documentos balizadores de todo o procedimento, por essa razão devem conter todos os elementos informativos das aquisições ou futuras contratações. Tais como: definição do objeto, critérios de aceitação do mesmo, cronograma físico-financeiro, se for o caso, deveres do contratante e contratado, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazos de entrega ou execução, sanções. E outras informações que a Administração achar pertinentes.

Neste quesito, o documento derradeiramente acostado aos autos no eDOC 6D9AC9C1 dos presentes autos, o Termo de Referência n.º 142/SML/PVH/2023, e este cumpre esse propósito.

4) Definição das exigências de habilitação

No pregão, em relação às outras modalidades de licitação, há uma inversão de fase, para, no pregão, primeiro haver a fase competitiva, depois a habilitatória em relação apenas aos vencedores dos itens licitados adjudicáveis.

O que se exige nesta etapa não é apenas a regularidade jurídica e fiscal, mas, sobretudo, a demonstração da capacidade técnica e financeira do licitante em contratar com a administração, e mesmo assim, só se fazendo exigências razoáveis, para que não se frustrate o caráter competitivo, com pedidos inúteis ou desnecessários, ou que não guardem consonância com o objeto licitado. Veja-se a jurisprudência do TCU sobre o tema:

Assinalo que esse posicionamento não é nenhuma novidade no Tribunal, como mostra a ementa do Acórdão nº 2.272/2006-Plenário: "A Lei nº 10.520/02 não exclui previamente a utilização do Pregão para a contratação de serviço de engenharia, determinando, tão-somente, que o objeto a ser licitado se caracterize como bem ou serviço comum. As normas regulamentares que proíbem a contratação de serviços de engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520/02." No pregão, o cuidado que se tem que ter está em demarcar com clareza o que se quer comprar, para proteção da exequibilidade técnica e financeira do objeto, já que a fase de habilitação é desembaraçada e posterior aos lances. É importante fazer o licitante compreender com boa precisão o que a Administração deseja, sem induzi-lo a erros nem levá-lo a se comprometer com uma proposta que não pode cumprir pelo preço oferecido. Assim, tem-se favorecida a normalidade da execução contratual e, antes disso, evita-se que a licitação vire um transtorno, com inúmeras inabilitações após aceito o preço, ou mesmo que se inabilitem licitantes por avaliações subjetivas ou não suficientemente explicitadas no edital, frustrando expectativas. De tudo isso, percebe-se que o pregão apenas é vedado nas hipóteses em que o atendimento do contrato possa ficar sob risco previsível, pela dificuldade de transmitir aos licitantes, em um procedimento enxuto, a complexidade do trabalho e o nível exigido de capacitação. Logo, a eventual inaplicabilidade do pregão

precisa ser conferida conforme a situação, pelo menos enquanto a lei não dispuser de critérios objetivos mais diretos para o uso da modalidade. E ousou imaginar que, pelos benefícios do pregão, no que concerne à efetivação da isonomia e à conquista do menor preço, o administrador público talvez deva ficar mais apreensivo e vacilante na justificativa de que um serviço não é comum do que o contrário. Acórdão 2079/2007 Plenário (Voto do Ministro Relator)

Cabe esclarecer que de acordo com o Decreto nº 16.687/2020, que estabelece obrigatoriedade do pregão em sua forma eletrônica, ressaltou em seu art. 36, e incisos, que a documentação de habilitação deve ser apresentada junto com a proposta, por todos os licitantes.

Há nos autos as exigências de habilitação, conforme se verifica na minuta do edital constante no eDOC A6927E2F, inclusive seus versos, dos autos, explicitados no seu Item 12.

5) Critérios de aceitação das propostas

Consta na minuta do edital, nos itens 7 a 11, em acordo com a legislação de regência, inclusive devidamente em consonância quanto ao estabelecido no Decreto n.º 16.687/2020, em seu art. 24, que trata da Apresentação da Proposta e dos documentos de habilitação pelo licitante, concomitantemente.

6) Do Orçamento Estimativo

Vislumbramos nos autos ampla pesquisa de mercado e os quadros comparativos de preços no eDOC D7BDB0A4 dos presentes autos.

De forma meramente pedagógica traz-se à colação dois julgados do TCU:

1) Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado. Acórdão 1108/2007 Plenário (Sumário)

2) Deve ser estabelecido procedimento padronizado de pesquisa de preços, em que seja exigido o mínimo de três propostas e completo detalhamento da proposta pelo fornecedor, em conformidade com o solicitado e deve haver vinculação entre o valor indicado na proposta e o efetivamente contratado. Acórdão 127/2007 Plenário (Sumário)

7) Das Sanções

Consta da minuta do edital a previsão das sanções administrativas, por inadimplemento do contratado, decorrente do Poder Disciplinar da Administração Pública. O item 23, o faz, inclusive de forma atualizada, prevendo sanções não só da lei 8.666/93, como da lei anticorrupção - lei nº 12.846/13.

8) Do instrumento contratual

Em se tratando de Sistema de Registro de Preços, por sua natureza facultativa de contratação, não haveria necessidade de imediata assinatura de um termo contratual, pois, a cada necessidade deve

ser feita uma avaliação da obrigatoriedade daquele instrumento.

O contrato será necessário se a despesa se enquadrar nos parâmetros do artigo 62, da Lei de Licitações. No entanto, não podemos considerar valores globais, pois cada Órgão Participante estabeleceu um quantitativo, e, poderá culminar na exigência contratual ou não.

No caso concreto a Administração estabeleceu, conforme item 18 da Minuta em análise, que as futuras contratações se darão por meio de **Nota de Empenho**.

9) CONCLUSÃO

Diante do exposto, aprovamos a minuta do edital para se deflagrar a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, por meio de **Sistema de Registro de Preços Permanente - SRPP**, para a prestação de serviço de agenciamento de viagens, compreendendo os serviços de pesquisa, reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de passagem aérea nacional e internacional, de acordo com as normas da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, conforme descrito no Termo de Referência n.º 142/SML/PVH/2023 no eDOC 6D9AC9C1 dos presentes autos.

Assim, os autos deverão ser encaminhados a SML para demais providências.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Porto Velho, RO, 07 de julho de 2023.

FELIPPE IDAK AMORIM SANTOS

Subprocurador da Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos



Assinado por **Felippe Idak Amorim Santos** - Subprocurador Administrativo, Convênios e Contratos - Em: 10/07/2023, 10:32:44