



Parecer Jurídico nº 09/2018

Interessado: **CAU/DF**.

Ref.: Processo nº 664436/2018

Assunto: Aquisição do Serviço de Agenciamento de Passagens Aéreas

Ementa: Direito Administrativo. Exame do Processo nº 664436/2018 – Aquisição do Serviço de Agenciamento de Passagens Aéreas – Pregão Eletrônico.

I – RELATÓRIO

Senhor Presidente,

1. Vem a exame desta Assessoria Jurídica o procedimento administrativo nº 664436/2018, que trata da “contratação da prestação de serviço de natureza continuada, para agendamento de reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais, bem como reserva em hotéis incluindo prestação de informações sobre rede de hotelaria, e ainda todos os serviços pertinentes e conexos com a atividade de agências de viagem, por meio de atendimento remoto (e-mail e telefone), para deslocamentos do presidente, dos conselheiros, dos funcionários, dos convidados e demais colaboradores do CAU/DF a outras unidades da federação do país ou fora dele” (retirado da descrição do objeto do Termo de Referência, fl.02), por meio de licitação na modalidade Pregão Eletrônico.

2. A Justificativa da Autuação apresentada é a seguinte:

“3.1. Considerando necessidade institucional e rotineira de deslocamentos, quando no desempenho de suas funções, do presidente, dos conselheiros, dos funcionários, dos convidados e demais



colaboradores para outras unidades da federação do país ou fora dele para participação/representação em eventos, reuniões, congressos, fóruns, seminários e cursos relativos aos pressupostos da Lei nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010;

3.2. Considerando Instrução Normativa MPDG nº 7, de 24 de agosto de 2012, que institui o modelo de contratação para prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais;

3.3. Considerando Resolução CAU/BR nº 47, de 9 de maio de 2013, que dispõe sobre os deslocamentos a serviço no âmbito do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e dos Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal (CAU/UF);

3.4. Considerando Portaria nº 8, de 3 agosto de 2015, que aprova e disciplina os critérios e procedimentos para concessão de passagens, diárias e reembolso para deslocamentos a serviço no âmbito do CAU/DF; e

3.5. Considerando que os procedimentos de agendamento de reserva, a emissão, a marcação, a remarcação e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais, de quaisquer companhias aérea, bem como reserva em hotéis incluindo prestação de informações sobre rede de hotelaria, e ainda todos os serviços pertinentes e conexos com a atividade de agências de viagem, demonstrando-se indispensável a contratação de empresa especializado no ramo.”

3. O feito vem a esta Assessoria Jurídica para apreciação e emissão de parecer conforme previsão do art. 38, inciso VI da Lei 8.666/1993.

4. O processo foi instruído com os seguintes documentos:

- Formulário de abertura nº 23/2018, datado de 07/03/2018; (fl.01);
- Termo de Referência relativo ao Processo nº 664436/2018(fl.02);
- Minuta do Contrato anexo ao Termo de Referência (fl.04 v);
- Despacho nº 119/2018 com a solicitação de dotação orçamentária dirigido ao



Gerente Financeiro (fl.11);

- Despacho nº 120/2018 com a informação da disponibilização da dotação orçamentária (fl.12);

- Pesquisa de mercado feita com empresas especializadas no ramo de agenciamento de viagens, porém com a resposta de apenas 3 (três) empresas (fls.13 a 24);

- Cópia do e-mail enviado e do e-mail respondido, Proposta de Preços e dados da empresa Miranda Turismo e Representações LTDA, a título de pesquisa de mercado (fls.14 a 16);

- Cópia do e-mail enviado e do e-mail respondido, Proposta de Preços, dados da empresa Money Turismo Eireli – EPP e declarações diversas, a título de pesquisa de mercado (fls.18 a 21);

- Cópia do e-mail enviado e do e-mail respondido, Proposta de Preços, dados da empresa Aires Turismo LTDA – EPP e declarações diversas, a título de pesquisa de mercado (fls.22 a 24);;

- “Relação Passagens Sintético”, documento que lista a emissão de passagens do período de 01/01/2016 a 31/12/2016 e 01/01/2017 a 31/12/2017, para o CAU/DF, para fins de instrução dos valores de referência para a Meta Física e Valor Estimado da Contratação (fls.25 a 27);

- Cópia da Minuta do Edital (fls.28 a 46), contendo anexos o Termo de Referência e a Minuta do Contrato.

5. Não constam da documentação apresentada até a presente data os seguintes documentos:

a) a aprovação do Termo de Referência pela autoridade competente;

b) a permissão por parte da autoridade competente para a abertura e início do procedimento licitatório;

c) a designação feita pela autoridade competente do Pregoeiro e Equipe de Apoio.



6. Assim sendo, não foi possível verificar se a Equipe de Apoio é composta por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego público;

7. Cumpre mencionar que foi verificado no Termo de Abertura de Processo (fl.01) e no Termo de Referência (fl.02 e fl.37) a utilização como justificativa para autuação e de requisição de aquisição a Instrução Normativa MPDG nº 7, de 24 de agosto de 2012, a qual foi inteiramente revogada pela Instrução Normativa MPDG nº 03, de 11 de fevereiro de 2015, em seu art. 24, portanto, faz-se necessária a adequação dos referidos instrumentos;

II- ANÁLISE JURÍDICA

8. Quanto à descrição do Objeto, a IN SLTI nº 03/2015 instrui que os serviços de agenciamento de passagens:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I - Agenciamento de viagens: serviço prestado por agência de turismo, compreendendo a venda comissionada ou a intermediação remunerada na comercialização de passagens, viagens e serviços correlatos, conforme especificações contidas no instrumento convocatório.

8.1. Ainda sobre a descrição do Objeto, a IN SLTI nº 03/2015 descreve nos seguintes termos o significado de Serviços Correlatos, ainda no art. 2º:

XII - Serviços correlatos: serviços prestados pelas agências de turismo que se interligam com a prestação de serviços de agenciamento de viagens tais como: transportes terrestres e aquaviários, aluguel de veículos, hospedagem, seguro de viagem, dentre outros;

8.2. E ainda, considerando o que reza o art. 5º da referida IN:

Art. 5º Além do serviço de agenciamento de viagens, o instrumento convocatório poderá prever, justificadamente, serviços correlatos.

§ 1º Para remuneração dos serviços correlatos poderá ser utilizado percentual incidente sobre os preços dos serviços de agenciamento de



viagens, desde que previsto no instrumento convocatório, sendo comprovados mediante recibo, nota fiscal ou outro documento oficial.

§ 2º É devida a contratação de seguro-viagem para o servidor quando da realização de viagens internacionais, garantidos os benefícios mínimos constantes das normas vigentes expedidas pelos órgãos do governo responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro.

8.3. E por fim:

Art. 6º A remuneração total a ser paga à agência de turismo será apurada a partir do valor ofertado pela prestação do serviço de agenciamento de viagens, multiplicado pela quantidade de passagens emitidas, remarçadas ou canceladas e serviços correlatos.

8.4. A recomendação é que o objeto seja detalhado conforme preconiza os artigos citados. A expressão que se lê na Descrição do Objeto na Abertura do Processo, no Termo de Referência, Minuta do Edital e Minuta do Contrato e que diz “todos os serviços pertinentes e conexos com a atividade de agências de viagem” deve ser substituída por “serviços correlatos, conforme a IN SLTI nº 03, de 11 de fevereiro de 2015”.

8.5. Nesse mesmo sentido, recomenda-se de maneira geral que a descrição do objeto como um todo tenha uma nova redação, como se pode verificar no exemplo abaixo;

“Contratação da prestação de serviço de natureza continuada de Agenciamento de Viagens e Serviços Correlatos, por intermédio de operadora de viagens ou agência de turismo, para agendamento de reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais, de quaisquer companhias aéreas, e serviços correlatos conforme a IN SLTI nº 03, de 11 de fevereiro de 2015, por meio de atendimento remoto (e-mail e telefone), para deslocamentos do presidente, dos conselheiros, dos funcionários, dos convidados e demais colaboradores da “instituição” a outras unidades da federação do país ou fora dele”.

9. Quanto à Minuta do Contrato, as Cláusulas 13.9 à 13.12 deverão se adequar ao que prescreve o art. 10º da IN SLTI nº 3/2015, qual seja:



Art. 10. 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.

9.1. Nesse sentido, a estipulação do prazo de 30 dias para o reembolso das passagens não está de acordo com artigo mencionado, necessitando, portanto, de adequação.

10. Quanto ao **Item 28.5.6 da Minuta do Edital**, que faz menção ao **Termo de Referência em seu item 4**, deverá ser corrigida. Onde se lê, no Contrato, R\$ 11.766,55 deverão constar R\$ 17.766,55, que é o valor respectivo do total anual das passagens constantes da Coluna D como consta do Termo de Referência;

11. No **Preâmbulo da Minuta do Edital**, no campo “Relação dos itens”, consta o item de nº 1 – “Fornecimento de passagens aéreas”, porém o objeto do pregão vai além da mera aquisição de passagens aéreas.

11.1. Sugere-se que se substitua a expressão “Fornecimento de passagens aéreas” por outra que esteja em conformidade com a descrição do Objeto no Termo de referência, bem como nas propostas apresentadas, para que fique claro que está se licitando um serviço e não a compra de um produto, no caso, passagens aéreas. Ademais, cabe ressaltar que o objeto prevê serviços correlatos, que não estão abrangidos pela expressão “fornecimento de passagens aéreas”. A sugestão de substituição visa o enquadramento acurado do item ao objeto.

12. Em relação à classificação do serviço requisitado como de natureza continuada, primeiro se faz necessário o enquadramento dentro do que se consideram serviços:



ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 8, DE 1º DE ABRIL DE 2009

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.015975/2008-95, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

O FORNECIMENTO DE PASSAGENS AÉREAS E TERRESTRES ENQUADRA-SE NO CONCEITO DE SERVIÇO PREVISTO NO INC. II DO ART. 6º DA LEI Nº 8.666, DE 1993.

INDEXAÇÃO: FORNECIMENTO. PASSAGEM AÉREA. PASSAGEM TERRESTRE. CONTRATAÇÃO. SERVIÇO.

REFERÊNCIA: Instrução Normativa SLTI/MP nº 02, de 2008; Nota AGU/GV nº 10/2005.

JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI

12.1. Uma vez feito o enquadramento como serviço, resta o enquadramento quanto à classificação de serviço continuado.

12.2. O Tribunal de Contas da União, assim como a doutrina especializada, é bastante claro ao indicar que a natureza continuada de um serviço é verificada de acordo com o caso concreto:

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS PARCIALMENTE PROCEDENTES. SUJEIÇÃO DO GRUPO PETROBRAS À LEI DE LICITAÇÕES. CARACTERIZAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS. PROVIMENTO PARCIAL. 1. O Grupo Petrobras está sujeito à Lei 8666/1993. 2. O caráter contínuo de um serviço é determinado por sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

“Voto do Ministro Relator



[...]

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

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.” (TCU. Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008.)

12.3. Nesse tocante, sugere-se que seja feito o enquadramento como serviço continuado mediante critérios objetivos e formais, comprovando-se que “o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional”.

III – CONCLUSÃO

13. Diante de todo o exposto, segue o parecer exclusivamente jurídico com a intenção que se promovam as necessárias adequações para a correta e legal instrução do presente processo licitatório:

13.1. Promova-se a correção dos instrumentos elencados no item 7, substituindo a IN SLTI nº 07/2012, para que sejam feitas as adequações quanto às referências legais à IN SLTI nº 03/2015, que revogou aquela;



13.2. Junte-se aos autos a aprovação do Termo de Referência pela autoridade competente, assim como: a permissão por parte da autoridade competente para a abertura e início do procedimento licitatório e a designação do Pregoeiro e da equipe de Apoio feita pela autoridade competente;

13.3. Recomenda-se que o Objeto seja detalhado conforme preconiza os artigos citados nos itens 8 ao 8.4.

13.4. Sugere-se que se substitua a expressão “Fornecimento de passagens aéreas” por outra que esteja em conformidade com a descrição do Objeto no Termo de referência, bem como nas propostas apresentadas, para que fique claro que está se licitando um serviço e não a compra de um produto, no caso, passagens aéreas. A sugestão de substituição visa o enquadramento acurado do item ao objeto, conforme consta do item 11.1.

13.5. Recomenda-se atenção ao item 9.1, em relação à forma de reversão de passagem não utilizada;

13.6. Recomenda-se a reedição da minuta do Edital, onde em “Relação dos itens”, consta o item de nº 1 – “Fornecimento de passagens aéreas”, para que seja substitua o termo “Fornecimento de passagens aéreas” por “Serviço de Agenciamento de Passagens Aéreas”, para que fique claro que está se licitando um serviço e não a compra de um produto, no caso, passagens aéreas. Ademais, cabe ressaltar que o objeto prevê serviços correlatos, que não estão abrangidos pela expressão “fornecimento de passagens aéreas”. A sugestão de substituição visa o enquadramento acurado do item ao objeto.

13.7. Recomenda-se a reforma da Cláusula 28.5.6 da Minuta do Edital, que faz menção ao Termo de Referência em seu item 4, deverá ser corrigida. Onde se lê, no Contrato, R\$ 11.766,55 deverão constar R\$ 17.766,55, que é o valor respectivo do total anual das passagens constantes da Coluna D como consta do Termo de Referência.

13.8. Sugere-se que seja feito o enquadramento como serviço continuado mediante critérios objetivos e formais, comprovando-se que “o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente



administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional”.

14. Ademais, feitas as devidas correções, não restam óbices jurídicos para a continuidade da presente demanda.

É o parecer, que submeto à elevada consideração superior.

Brasília – DF, 24 de maio de 2018.

KARLA DIAS FAULSTICH ALVES
Advogada do CAU/DF - OAB/DF 27.970