



Referência: Processo nº 202400055000827

Interessado: @nome_interessado@

Assunto: Contratação de Serviços de Agenciamento de Viagens.

PARECER IQUEGO/AJ-18519 Nº 15/2025

EMENTA: ANÁLISE JURÍDICA DA MINUTA DE EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO, TIPO MAIOR DESCONTO, COM VISTAS AO REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS PELA IQUEGO. AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DOCUMENTAL, DA MOTIVAÇÃO PARA ADOÇÃO DO SRP E DA CARACTERIZAÇÃO DA NATUREZA COMUM DO OBJETO. IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS FORMAIS NA JUSTIFICATIVA PARA O SRP E AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO EXPRESSA QUANTO À NATUREZA COMUM DO SERVIÇO NO TERMO DE REFERÊNCIA. RECOMENDAÇÕES PARA APERFEIÇOAMENTO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. OPINA-SE PELA VIABILIDADE JURÍDICA DO EDITAL E SEUS ANEXOS, DESDE QUE SANADAS AS INCONSISTÊNCIAS APONTADAS.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise da minuta de edital de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, do tipo maior desconto, em sessão pública eletrônica, com modo de disputa aberto, visando à escolha da proposta mais vantajosa para o Registro de Preços relativo à eventual prestação de serviços de agenciamento de viagens, por demanda, com fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais, reservas de hospedagens nacionais e internacionais — podendo incluir pensão completa (café da manhã, almoço e jantar) —, aluguel de veículos no Brasil e no exterior (traslado), compreendendo os serviços de reserva, emissão, cancelamento, alteração, marcação, endosso e a entrega dos bilhetes, bem como quaisquer serviços correlatos, pelo período de 12 (doze) meses.

O presente processo teve início com o Relatório de Levantamento de Demanda (*Evento 65913755*) e com o Estudo Técnico Preliminar nº 1/2024-GEP (*Evento 65934257*), por meio dos quais a Gestão de Contratos descreveu e justificou a necessidade da contratação pretendida. A justificativa detalhada para a contratação encontra-se no Termo de Referência, documentado no *Evento 66408452*, onde estão especificadas as condições e os requisitos do objeto a ser contratado.

A Diretoria Administrativa e Financeira autorizou a contratação, conforme Despacho 2382/2024-DIRAF (*Evento 66134226*).

A Assessoria de Compras Governamentais instruiu o processo com as informações preliminares pertinentes, realizando a pesquisa de mercado e apresentando o Mapa de Cotação nº 100/2024-ACG. O valor estimado para a contratação foi de R\$ 553.500,00 (quinhentos e cinquenta e três mil e quinhentos reais), com percentual de desconto de 6,69% (*Evento 66393657*).

Ressalta-se que a estimativa de preços observou os parâmetros definidos nos artigos 6º e 7º do Decreto Estadual nº 9.900/2021, valendo-se de fontes de pesquisa, tais como o Banco de Preços Públicos, contratações similares realizadas pela Administração Pública e cotações obtidas junto a fornecedores, conforme registrado nos eventos correlatos do processo.

A Diretoria Administrativa e Financeira assegurou os recursos financeiros necessários para o pagamento da eventual contratação, conforme Despacho Orçamentário nº 2498/2024-DIRAF (*Evento 66615401*).

Após a elaboração da minuta do edital, os autos foram encaminhados para análise jurídica, conforme dispõem os §§ 3º e 4º do art. 51 da Instrução Normativa nº 001/2025-GAB, que estabelece a necessidade de prévia análise da minuta do edital e da elaboração da minuta contratual pela Assessoria Jurídica.

É o breve relatório.

II. ANÁLISE

Inicialmente, cabe ressaltar que a instrução do presente processo não segue o rito previsto na Instrução Normativa nº 01/2025, uma vez que foi iniciado antes da vigência da referida norma interna. Todavia, considerando toda a instrução já realizada e a observância ao princípio da eficiência, não se verifica inconformidade capaz de macular o processo de contratação, sendo adequado o seu regular prosseguimento neste momento.

Isto posto, passamos a análise do expediente.

É importante ressaltar que a licitação é uma regra para a Administração Pública, em conformidade com dispositivos constitucionais (art. 37, XXI, CF/88) [\[1\]](#) e infraconstitucionais (art. 28 da Lei nº 13.303/2016) [\[2\]](#).

A fase inicial de um procedimento licitatório, considerada fundamental no processo, envolve a identificação precisa do objeto ou serviço que a Administração Pública deseja contratar. Esta etapa é crucial pois define todos os aspectos subsequentes da contratação.

Quanto à instrução processual, cumpre verificar se os autos estão instruídos com os documentos obrigatórios, Vejamos:

Estudo Técnico Preliminar

O estudo técnico preliminar, também conhecido como ETP, é um documento elaborado para descrever a necessidade de contratação, bem como para apresentar as possíveis soluções para essa necessidade. Assim, busca estabelecer os objetivos a serem alcançados, as estratégias e os melhores caminhos e recursos para o alcance dos resultados almejados.

Por meio do *Evento 65934257*, foi apresentado o Estudo Técnico Preliminar nº 4/2024-AEP.

O documento apresenta os elementos mínimos necessários e suficientes para a adequada caracterização do objeto pretendido, incluindo, de forma sintética: a descrição da necessidade e da solução a ser contratada; os requisitos e as estimativas de quantidades; as alternativas de mercado possíveis; a descrição da solução adotada; e a justificativa para o não parcelamento.

Termo de Referência:

A justificativa da necessidade da contratação está consubstanciada no item 2 do Termo de Referência (*Evento 66408452*).

Os motivos para a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) foram apresentados nos seguintes termos:

2.9.1. A adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) pela IQUEGO para a contratação de serviços de agenciamento de viagens é plenamente justificada com base nos incisos do art. 3º do Decreto nº 11.462/2023, que regulamenta o SRP.

a) **Inciso I** – O SRP é indicado "quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes". Na IQUEGO, os serviços de agenciamento de passagens, hospedagens e translados são contratados de forma contínua devido às necessidades operacionais regulares da empresa, como viagens para eventos, treinamentos e reuniões, o que torna indispensável um modelo que facilite a realização dessas contratações recorrentes.

b) **Inciso II** – O SRP é adequado "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". A natureza dos serviços de agenciamento de viagens se enquadra nessa previsão, já que as contratações serão realizadas conforme a demanda específica de viagens ao longo do ano, de forma parcelada, garantindo maior flexibilidade operacional para a IQUEGO.

c) **Inciso V** – O SRP também se justifica "quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração". No caso da IQUEGO, as necessidades de viagens variam de acordo com as atividades institucionais ao longo do ano, o que dificulta a definição de um quantitativo fixo antecipadamente. O SRP permite que essas demandas sejam atendidas de forma eficiente e conforme surgem, sem a necessidade de uma previsão exata de quantidades.

2.9.2. Esses fundamentos demonstram que o SRP é o modelo mais eficiente e flexível para a IQUEGO, proporcionando uma solução que atende tanto às demandas permanentes e parceladas, quanto àquelas que não podem ser previstas com precisão.

Verifica-se que a justificativa apresentada para a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP), embora formalmente amparada nos incisos I, II e V do art. 3º do Decreto nº 11.462/2023, revela-se genérica e insuficiente sob a perspectiva material, pois limita-se à mera transcrição dos dispositivos legais, sem apresentar elementos concretos que demonstrem a efetiva compatibilidade entre as características da demanda da IQUEGO e as hipóteses normativas invocadas.

Nos termos da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, a adoção do SRP exige motivação específica e individualizada, que demonstre, com base em dados objetivos, a recorrência das contratações, a variação de demanda ou a impossibilidade de estimativa precisa dos quantitativos.

Recomenda-se, portanto, o aperfeiçoamento da justificativa, com a inclusão de informações concretas que evidenciem a adequação do SRP à natureza do objeto a ser contratado.

O objeto da licitação está definido de forma precisa, suficiente e clara, sem conter especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que possam limitar a competição, conforme preceitua o art. 58, inciso II, alínea a, do Regulamento de Licitações e Contratos da IQUEGO [3].

Todavia, considerando que a contratação será realizada por meio da modalidade pregão eletrônico, nos termos do art. 32 da Lei nº 13.303/2016 — que prevê sua utilização para a aquisição de bens e serviços comuns — é imprescindível que o Termo de Referência contenha justificativa expressa quanto à natureza comum do serviço a ser contratado [4].

Ainda que essa justificativa já conste no Estudo Técnico Preliminar (ETP), cumpre ressaltar que este é um documento interno, destinado a subsidiar a decisão de contratar. O Termo de Referência, por sua vez, integra o edital e é acessado pelos licitantes, devendo, portanto, apresentar todos os elementos indispensáveis à compreensão do objeto e da modalidade escolhida, inclusive a justificativa mencionada.

Dessa forma, cabe à área demandante apresentar a referida justificativa, de maneira clara e fundamentada, como condição para o regular prosseguimento do processo licitatório

A definição dos riscos e responsabilidades entre a contratante e a contratada está devidamente delineada na Matriz de Riscos, apresentada no Anexo III (*Evento 66038118*), garantindo uma

clara atribuição das obrigações e mitigação de possíveis riscos.

Embora no âmbito do Sistema de Registro de Preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens seja uma medida excepcional, a justificativa técnica para a decisão de contratação por lote único foi apresentada no subitem 2.8 do Termo de Referência, em conformidade com o artigo 58, inciso VI, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da IQUEGO, reforçando a adequação e a necessidade desta abordagem [5].

Portanto, o Termo de Referência demonstra conformidade com os requisitos legais e regulamentares, proporcionando uma base sólida e transparente para a condução do processo licitatório.

Entretanto, deverão ser apresentadas as justificativas acima colocadas para sanar as fragilidades identificadas, especialmente quanto à motivação da adoção do Sistema de Registro de Preços e à caracterização da natureza comum do objeto, assegurando, assim, a plena conformidade do Termo de Referência com os princípios e as exigências normativas que regem as contratações no âmbito da IQUEGO.

Intenção de Registro de Preços - IRP

Para o atendimento ao art. 7º do Decreto Federal nº 11.462/2023, que determina a realização do procedimento público de intenção de registro de preços, foi realizado o cadastro da IRP no sistema Compras Gov, conforme demonstrado no *Evento 67615090*.

Previsão de Recursos Orçamentários

Nesse ponto, cabe destacar que, embora a desnecessidade sobre a disponibilidade orçamentária para o registro de preços esteja prevista no art. 17 do Decreto nº 11.462/2023 [6], consta nos autos o Despacho Orçamentário nº 2498/2024-DIRAF (*Evento 66615401*).

Com efeito, embora a referido normativo estabeleça que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil, entendemos que a indicação do recurso na fase da licitação do SRP não vicia o certame, mas é um aspecto que deve ser tratado com cuidado. A licitação para registro de preços é um procedimento utilizado pela administração pública para a contratação de bens e serviços que em tese não serão adquiridos imediatamente, mas que podem ser necessários ao longo do tempo. O registro de preços permite que a administração realize aquisições conforme sua demanda, baseando-se em preços previamente registrados.

Um dos princípios fundamentais da administração pública é a transparência, que exige a divulgação de informações relevantes para o processo licitatório. No entanto, a existência ou não de dotação orçamentária específica para cada aquisição individual feita com base no registro de preços pode variar. A disponibilidade orçamentária deve ser verificada e assegurada no momento da efetiva contratação, ou seja, quando a administração decidir adquirir os bens ou serviços registrados.

Portanto, sugerimos que a indicação da disponibilidade orçamentária na fase de licitação de registro de preços seja avaliada nas próximas contratações, com base no planejamento e na transparência, visto que o cuidado deve ser garantir que no momento da efetiva contratação exista a dotação orçamentária necessária para a execução do contrato.

Vedação de Empresas Consorciadas

A vedação à participação de empresas consorciadas foi devidamente justificada, conforme demonstrado no *Evento 66792052*.

Ato de designação da Comissão de Licitação

Conforme Portaria 149/2024-PRESI, foram designados o Pregoeiro e Equipe de Apoio para os procedimentos licitatórios a serem realizados pela IQUEGO, sob a modalidade Pregão (*Evento 66791680*).

Minuta de Edital

A modalidade de licitação escolhida para a disputa, Pregão Eletrônico, tipo maior desconto, mostra-se apta para o registro de preços dos serviços aqui pretendidos, considerando a

natureza do objeto a ser contratado.

Quanto às demais exigências da Lei 13.303/2016 e do Regulamento de Licitações e Contratos da IQUEGO, observamos que o edital contém os requisitos essenciais exigidos, tendo sido cumpridos os critérios e condições aptos à realização do certame.

Prosseguindo, o artigo 17 da Lei nº 17.928/2012 estabelece que nenhuma aquisição de bens e serviços de uso comum poderá ser realizada sem que sua justificativa seja aprovada pela autoridade competente [1].

Nesse contexto, o art. 25, inciso XII, do Estatuto Social da IQUEGO, determina que compete ao Diretor Presidente *“responsabilizar-se pelas concorrências públicas, licitações e tomadas de preços, necessárias ao cumprimento das atividades de compras, obedecendo a legislação pertinente”*.

Portanto, cumpre à Diretora-Presidente a autorização para a realização do procedimento licitatório.

Encaminhado, em anexo, a Minutado da Ata de Registro de Preços e Minuta Contratual (*Eventos 73240512 e 70018844*), que foram elaboradas de acordo com o Edital de Licitação, Termo de Referência e com as demais determinações legais.

Recomendações

Quanto ao Termo de Referência:

- Recomenda-se o aperfeiçoamento da justificativa com a inclusão de informações concretas que evidenciem a adequação do SRP à natureza do objeto a ser contratado.
- Recomenda-se a inclusão de justificativa específica quanto à natureza comum do serviço a ser contratado.

III. CONCLUSÃO

Ressalta-se que a presente manifestação limita-se ao escopo deste processo administrativo, sendo o pronunciamento jurídico ora ofertado fundamentado na documentação constante dos autos até a presente data, considerada verdadeira para os fins desta análise. A responsabilidade pelos aspectos fáticos e demais elementos de natureza extrajurídica recai integralmente sobre os responsáveis pelas respectivas manifestações, uma vez que tais matérias extrapolam a competência desta assessoria especializada.

Diante do exposto, opina-se pela viabilidade jurídica da Minuta do Edital e seus anexos (*Eventos 67643610, 66408452, 68394679*), sob a perspectiva exclusivamente jurídica, desde que atendidas as recomendações traçadas na presente manifestação.

É o parecer.

Encaminhem-se os autos à Assessoria de Compras Governamentais para conhecimento e os devidos fins.

[1] CF/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

[2] Lei 13.303/2016:

Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

[3] Regulamento Interno de Licitações e Contratos da IQUEGO:

Art. 58. Na preparação da Licitação, que constitui fase interna, a IQUEGO elaborará os documentos e praticará os atos necessários para caracterização do objeto a ser licitado e para definição dos parâmetros do certame, no que couber, com os seguintes documentos:

[...]

II - definição:

a) do objeto da contratação;

[4] Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

[...]

IV - adoção preferencial da modalidade de licitação denominada pregão, instituída pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado;

[5] Regulamento Interno de Licitações e Contratos da IQUEGO:

Art. 58. Na preparação da Licitação, que constitui fase interna, a IQUEGO elaborará os documentos e praticará os atos necessários para caracterização do objeto a ser licitado e para definição dos parâmetros do certame, no que couber, com os seguintes documentos:

[...]

VI - justificativa da vantagem da disposição do objeto da licitação em lotes ou parcelas para aproveitar as peculiaridades do mercado e ampliar a competitividade, desde que a medida seja viável técnica e economicamente e não haja perda de economia de escala;

[6] Decreto nº 11.462/2023:

Art. 17. A indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

[7] Lei 17.928/2012:

Art. 17. Nenhuma aquisição de bens e serviços comuns poderá ser efetuada sem a sua justificativa aprovada pela autoridade competente, a adequada caracterização de seu objeto e a indicação dos recursos orçamentários e financeiros para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

GOIANIA, 14 de abril de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **OSEAS JONAS DE OLIVEIRA, Assessor (a) Jurídico (a)**, em 14/04/2025, às 15:50, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **73276964** e o código CRC **70EEDAF0**.



Referência: Processo nº 202400055000827



SEI 73276964