DECISÃO LIMINAR DLM - G.ICN - 40/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/1680/2025
PROTOCOLO	: 2782814
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO MURTINHO
JURISDICIONADO E/OU INTERESSADO (A)	: NELSON CINTRA RIBEIRO
TIPO DE PROCESSO	: CONTROLE PRÉVIO
RELATORA	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS (ATO CONVOCATÓRIO N. 003, DE 05 DE JANEIRO DE 2023)

TRAMITAÇÃO PRIORITÁRIA

MEDIDA CAUTELAR

Tratam os autos da análise do Controle Prévio em relação ao procedimento licitatório Pregão Eletrônico n. 012/2025, realizado pelo Município de Porto Murtinho/MS, cujo objeto é o registro de preço para contratação de empresa especializada em prestação de serviços de agenciamento de serviços de assessoria de passagens aéreas, em território nacional e internacional, consistindo em: reservas, marcação, endosso e entrega de bilhetes de passagens aéreas, no valor estimado R$ 215.000,00 (duzentos e quinze mil reais).

Verifica-se que a Sessão Pública do procedimento licitatório Pregão Eletrônico n. 012/2025 está marcada para o dia 30 de abril de 2025, às 09h (horário de Brasília/DF), na plataforma “BLL Compras”.

A Divisão de Fiscalização de Contratações Públicas, mediante a análise ANA - DFCONTRATAÇÕES - 2734/2025 (peça 9), verificou as seguintes inconsistências:

> **3.1 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**
> 3.1.1 Ausência de justificativa do órgão gerenciador para a não realização do procedimento de IRP e a possibilidade de Adesão à ARP;

3.2 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR
3.2.1 Critério de Julgamento incompleto
3.2.2 Ausência de Levantamento de Mercado
3.2.3 Ausência de adequadas técnicas estimativas de quantitativo
3.2.4 Ausência de clareza na remuneração da contratada

3.3 ANÁLISE DE RISCOS
3.3.1 Ausência de Análise de Riscos

3.4 EDITAL
3.4.1 Habilitação - capacidade técnica.

Pois bem. Inicialmente, verifica-se que o sistema de registro de preços (SRP) é o procedimento administrativo auxiliar por meio do qual a administração seleciona as propostas mais vantajosas, que ficarão registradas em ata perante a autoridade estatal para futuras e eventuais contratações públicas.

Nesse sentido, na fase preparatória do procedimento licitatório, para fins de registro de preços, é dever do órgão ou da entidade gerenciadora realizar o procedimento público de intenção de registro de preços (IRP), a fim de, nos termos do regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, a participação de outras organizações na ata de registro de preços, sendo dispensável quando o gerenciador for o único contratante, nos termos do art. 86 da Lei n. 14.133/2021:

> Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.
>
> § 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

Em complemento, o Decreto n. 15.140/2024, o qual regulamenta o sistema de registro de preços nas contratações do Município de Porto Murtinho/MS, dispõe sobre a intenção de registro de preços:

> Art. 5° Cabe ao órgão gerenciador à prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, com as seguintes atribuições:

> I – registrar a intenção para registro de preços e dar publicidade aos demais órgãos e entidades para que manifestem seu interesse:
>
> a) na aquisição ou locação de bens, contratação de obras ou serviços, inclusive de engenharia, objeto de licitação para Registro de Preços, estabelecendo, quando for o caso, número máximo de participantes, em conformidade com sua capacidade de gerenciamento, observado o parágrafo único deste artigo;
>
> (...)
>
> Parágrafo único. A publicidade da intenção de registro de preços aos demais órgãos e entidades, prevista no inciso I do caput deste artigo, poderá ser dispensada pelo órgão gerenciador, mediante justificativa, quando o objeto for de interesse restrito a órgãos ou entidades específicas da Administração Pública Municipal.

À vista disso, observa-se que o procedimento público de intenção de registro de preços é dispensável, desde que haja justificativa válida e bem fundamentada para tal escolha, especificamente quando o gerenciador for o único contratante.

Todavia, nota-se que a minuta da ata de registro de preços previu uma cláusula que possibilita adesão à futura ata aos órgãos não participantes (fl. 136):

> 11.4. Durante a vigência da ata, os órgãos e as entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que não participaram do procedimento de IRP poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:
>
> 11.4.1. apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;
>
> 11.4.2. demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021; e
>
> 11.4.3 fornecedor. consulta e aceitação prévias do órgão ou da entidade gerenciadora e do fornecedor.

Conclui-se, assim, que a ausência de comprovação da devida divulgação da intenção de registro de preços, acrescida da falta de justificativa para a sua dispensa, infringiu as disposições legais e regulamentares supracitadas.

Por sua vez, em análise ao estudo técnico preliminar (ETP), constata-se que foi estabelecido um percentual de desconto mínimo aceitável de 26,06% sobre as tarifas das companhias aéreas como critério de julgamento (fl. 04):

Contratante	Fornecedor vencedor	Porcentagem maior desconto (adjudicado e homologado)
UASG 153114 – UFRS-UNIVERSIDADE FEDERAL DO RS/RS PREGÃO 90172/2024	LE SOLEIL TURISMO LTDA CNPJ 03.320.995/0001-66	27,02 %
UASG 389425 - CONSELHO REG.DE ENG.ARQ.E AGRONOMIA-MT PREGÃO 90010/2024	V & P SERVICOS DE VIAGENS LTDA, CNPJ 21.993.683/0001-03	25 %
UASG 389260 - CONSELHO FEDERAL DE QUIMICA PREGÃO 90002/2024	EVOTUR VIAGENS E TURISMO LTDA CNPJ 07.099.098/0001-25	26,18 %
Média (%) – maior desconto		**26,06 %**

Todavia, conforme analisado pelo corpo técnico, o critério de julgamento baseado exclusivamente no maior desconto ofertado, sem qualquer menção ou regra acerca da taxa de serviço que poderá ser cobrada pela agência, não assegura a seleção das passagens aéreas mais economicamente vantajosas para a administração pública.

Assim sendo, a falta de clareza na definição do pagamento que a contratada receberá está ligada à escolha inadequada de um critério de julgamento que se baseia apenas no maior desconto oferecido, em infringência à Nova Lei de Licitações:

> Art. 5º **Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, **do planejamento**, **da transparên-**

> **cia**, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).
>
> Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I - **assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III - **evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos**; IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Por essa perspectiva, o Tribunal de Contas da União (TCU) já decidiu que seria mais razoável remunerar o serviço de agenciamento de viagens por uma taxa fixa do que por um percentual de desconto:

> (...) 14. **Após todas as análises e informações juntadas aos autos, posso concluir que, em vista do fato de o serviço de agenciamento não depender do valor da tarifa, é mais razoável que seja remunerado por taxa fixa do que por um percentual. Sobretudo, porque qualquer modelo remuneratório que estabeleça percentual do valor da tarifa, seja ele por maior desconto (modelo antigo que não existe mais) ou por maior acréscimo (caso fosse adotada a taxa DU), configurar-se-ia estímulo para que as contratadas não escolhessem as passagens mais baratas**. (...) "(TCU, Plenário, acórdão 1973/2013, j. em 31/07/2013).

Ademais, nota-se a inexistência de adequadas técnicas estimativas do quantitativo a ser contratado, como bem pontuou o corpo técnico (fls. 162/163):

> De acordo com a descrição da necessidade contida no item 1 do ETP (f. 3), a contratação é imprescindível para os órgãos do município, quando das capacitações e participação em eventos fora do município, garantindo a continuidade do serviço.
>
> Observa-se que o órgão não realizou o estudo para chegar ao quantitativo (valor demandado), no mínimo, aproximado ao que se estima contratar futuramente. Não foram apresentadas memórias de cálculo e os documentos que dariam suporte a essa demanda, em afronta ao que determina o art. 18, § 1°, IV da Lei n. 14.133/2021.
>
> O fato de a prefeitura municipal não ter realizado contratação

> anterior não a exime de demonstrar um planejamento mínimo das capacitações e participação em eventos fora do município já programados e autorizados de forma a justificar a necessidade da presente contratação.
>
> (...)
>
> Assim, resta configurada a insuficiência de elementos técnicos para o dimensionamento do objeto, em afronta ao art. 18, § 1°, IV da Lei n. 14.133/2021, bem como aos princípios da legalidade e da transparência, com grave risco de dano ao erário.

Dessa forma, considerando a inexistência de critérios objetivos para a definição dos quantitativos a serem contratados, assim como da memória de cálculo utilizada para estipular o valor da contratação, a elaboração do estudo técnico preliminar desrespeitou as disposições do § 1º, inciso IV, do art. 18 da Lei n. 14.133/2021, que regula a fase preparatória do procedimento licitatório:

> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: (...) IV - **estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte**, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala.

Além disso, percebe-se que o levantamento de mercado limitou-se à análise de contratações efetuadas por outros órgãos e registradas no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sem abordar os tipos de soluções presentes no mercado, em inobservância ao que preconiza o § 1º, inciso V, do art. 18 da Lei n. 14.133/2021:

> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: (...) IV - **levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar**.

Sabe-se, no entanto, que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo do planejamento preliminar da contratação pública, consoante dispõe o

art. 6° da Lei n. 14.133/2021:

> XX - estudo técnico preliminar: **documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução** e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

À vista disso, a elaboração de um estudo técnico preliminar insuficiente macula o sucesso da futura contratação pública, podendo resultar em ato irregular, como entende este Tribunal:

> (...) 1. O Estudo Técnico Preliminar-ETP busca mitigar os riscos de desperdícios oriundos da ineficiência e fraude na gestão da licitação, sendo sua elaboração dever cogente imposto à Administração Pública. As contratações de obras e serviços devem ser precedidas da elaboração de Projeto Básico-PB (arts. 6º, IX, e 7° da Lei 8.666/1993). 2. **O planejamento, incluindo os parâmetros utilizados para o cálculo do quantitativo per capita dos itens licitados, deve estar claro e explicito no Estudo Técnico Preliminar, promovendo uma contratação objetiva e evitando gasto desnecessário de recurso público**. (...) (TC/13917/2021, Rel. Cons. Subs. Célio Lima de Oliveira, j. 08/02/2023).

De outro lado, a equipe técnica desta Corte apontou que a ausência de uma análise de riscos demonstrou uma falha no planejamento da contratação (fl. 167):

> O que se constata dos autos é que não foi realizada uma análise de riscos, demonstrando uma falha quanto ao planejamento da contratação, em desacordo com o art. 18, X da Lei n. 14.133/2021.
>
> Embora esse fato não caracterize risco de dano ao procedimento licitatório, sugere-se a recomendação ao órgão para que promova o planejamento das licitações de forma a contemplar a análise de riscos, com o consequente Mapa de Riscos.

Assim sendo, inobstante o estudo técnico preliminar servir ao gerenciamento de riscos do futuro procedimento licitatório, a gestão de riscos da contratação poderá ser formalizada, sempre que for necessária, no mapa de riscos, consoante dispõe o art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133/2021:

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art.

> 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...) X - **a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual**.

Por derradeiro, verifica-se que a minuta do edital do procedimento licitatório Pregão Eletrônico n. 012/2025 exigiu, na fase de habilitação técnica, a apresentação somente do certificado de cadastro junto ao Cadastur (fl. 104):

> 5.3.1.2 Qualificação Técnica
>
> I - Certificado de Cadastro junto ao Cadastur do Ministério do Turismo, conforme lei 11.771/2008.

Ocorre que o Cadastur é o sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor de turismo, tratando-se de um registro administrativo, emitido pelo Ministério do Turismo, e não propriamente uma inscrição em um conselho profissional competente.

Dessa maneira, a ausência da exigência de atestado de capacidade técnica com parâmetros objetivos viola o disposto no art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133/2021:

> Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: I - **apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação**; II - **certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei** (...).

Isto posto, pelo que foi demostrado alhures, para preservar a licitação e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública e a isonomia do certame, nesta fase processual a medida mais adequada ao caso é decretar a suspensão do certame, oportunizando a correção do edital e demais documentos bem como instalar o devido contraditório.

Ante o exposto, pelo poder geral de cautela, ***CONCEDO A LIMINAR***, com fulcro nos artigos 56 e 57, I da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o art. 152 do RITCE/MS, nas seguintes condições:

a) determinar que a Administração Pública Municipal adote providências *imediatas, a partir do recebimento da intimação,* no sentido de decretar a **SUSPENSÃO** do procedimento licitatório Pregão Eletrônico n. 012/2025, realizado pelo Município de Porto Murtinho/MS, com Sessão Pública prevista para o dia 30 de abril de 2025, às 09h (horário de Brasília/DF), em razão das impropriedades apresentadas, até ulterior manifestação desta Corte Fiscal, fixando multa de 300 (trezentas) UFERMS, em caso de descumprimento da decisão (art. 44, I e art. 45, I, da LC n. 160/12);

b) faculta-se ao responsável a tomada das correções necessárias com vista ao restabelecimento da licitação, republicando-se o Edital, com a consequente reabertura do prazo legal para a realização da sessão e apresentação das propostas;

c) determinar que no prazo de 5 (cinco) dias úteis o responsável encaminhe a documentação referente às providências para a correção do edital, reabertura da licitação, ou, ainda, remessa do comprovante de anulação definitiva, caso seja esse o caminho trilhado;

d) no mesmo prazo, manifeste-se a Autoridade sobre o conteúdo da matéria ventilada no *decisum*, bem como na análise técnica (peça 9) e tudo o mais que entender pertinente para uma ampla averiguação do feito;

e) dada a urgência da medida cautelar, com fulcro no art. 2°, § 7° da Resolução TCE/MS n. 85/2018, que regula a intimação por via eletrônica, determino a Gerência de Controle Institucional que proceda à **comunicação do *decisum* via contato telefônico e e-mail, com certificação nos autos**, para que a autoridade responsável tome conhecimento imediato das determinações e comprove o seu cumprimento;

f) intime-se, via cartório que certificará o prazo e o cumprimento da intimação, sobre o teor desta decisão liminar;

g) publique-se esta decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE/MS; e

h) cumprida as providências acima e após o retorno do processo em tela, voltem-me para ulteriores deliberações, em caráter prioritário (art. 149, § 3º, II, do RITCE/MS).

Campo Grande/MS, 29 de abril de 2025.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
Conselheira Substituta
(ATO CONVOCATÓRIO N. 003, DE 05 DE JANEIRO DE 2023)