



PARECER AJ

Processo SEI nº 2025/0027414

Interessada: Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Assunto: Registro de Preços para Serviços de Agenciamento de Viagens (Passagens Aéreas)

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. Licitação. Pregão. Objeto: serviços de agenciamento para fornecimento de passagens aéreas regionais, nacionais e internacionais. Exame da minuta do edital e seus anexos. Aplicação da Lei nº 14.133/2021. Recomendações.

Parecer AJ nº 602/2025

1. Trata os autos de licitação que se pretende promover na modalidade Pregão, do tipo menor preço unitário, objetivando a constituição de Ata de Registro de Preços para a prestação de serviços de fornecimento de passagens aéreas regionais, nacionais e internacionais, com utilização de sistema informatizado de gestão de viagens (sistemaonline), o qual deverá abranger pesquisa de preços, reserva, cancelamento da reserva, emissão instantânea do E-Ticket e entrega de passagens aéreas, além da execução dos trâmites relativos à remarcação, cancelamento de bilhete aéreo ou qualquer outra alteração dos bilhetes emitidos pela agência contratada.

2. O DCO - Departamento de Contratos elaborou memorando com a solicitação de contratação dos serviços supramencionados, tendo em vista o iminente esgotamento do saldo da atual ata de registro de preços de mesmo objeto, bem como o término de sua vigência previsto para fevereiro de 2026 (doc. 1500573).

3. Ato contínuo, o DOF – Departamento de Orçamento e Finanças lavrou o DFD - Documento de Formalização de Demanda (doc. 1516477); o ETP - Estudo Técnico Preliminar (doc. 1516478); o esboço do Termo de Referência (doc. 1516562) e da Ata de Registro de Preços (doc. 1516563).

4. O Defensor Público Coordenador Geral de Administração exarou juízo positivo de conveniência e oportunidade para a medida pretendida (doc. 1534401).

5. Após a juntada do Cadastro do Item nos sistemas Contabiliza e Compras.gov.br (docs. 1536890 e 1536896), foi apresentada a manifestação de interesse da EDEPE – Escola da Defensoria Pública do Estado em figurar como órgão participante na futura ata de registro de preços (doc. 1544970).

6. Ato contínuo, o Departamento de Licitações complementou o Termo de Referência anteriormente apresentado pelo Departamento de Orçamento e Finanças (doc. 1544971). Tal modificação foi integralmente aprovada pela Coordenadoria Geral de Administração, que também definiu as regras para as futuras adesões de órgãos não participantes (doc. 1545658).

7. A pesquisa de preços foi juntada nos docs. 1559851, 1559862, 1559872, 1564350, 1564536 e 1564540, tendo sido devidamente registrada no sistema Compras.gov.br com a indicação de uma média total de R\$ 20.088,90 (vinte mil, oitenta e oito reais e noventa centavos).

8. Ato contínuo, o DLI sugeriu a realização da licitação por pregão eletrônico, do tipo menor preço unitário, bem como apresentou sugestão de Pregoeira e de equipe de apoio (doc. 1564600).

9. O Coordenador Geral de Administração autorizou a abertura da licitação na modalidade Pregão eletrônico, do tipo menor preço unitário, fixou as regras do certame, excluiu a necessidade de garantia e nomeou a Pregoeira e a equipe de apoio (doc. 1565262).

10. O Departamento de Orçamento e Finanças indicou que serão previstos nas propostas orçamentárias de 2026 e 2027 recursos suficientes para suprir os gastos decorrentes das contratações pretendidas (doc. 1566865).

11. Nos docs. 1570008 e 1570535 consta a publicação do convite para outros órgãos aderirem à Ata de Registro de Preços, sendo que somente a EDEPE manifestou interesse na licitação, conforme doc. 1599335.

12. A minuta do edital foi encartada juntamente com inovações no termo de referência (doc. 1600204) que foram aprovadas pelo Defensor Público Coordenador Geral de Administração (doc. 1601578).

Vieram os autos para parecer.

13. O artigo 111 da Constituição Estadual determina que a administração pública seja norteada, entre outros princípios, pelo da motivação. No presente caso, a solicitação para contratação foi justificada no DFD e no ETP, ambos elaborados pelo Departamento de Orçamento e Finanças (docs. 1516477 e 1516478) sendo corroborados pela manifestação de conveniência e oportunidade da Coordenadoria Geral de Administração (doc. 1534401), em conformidade com os

14. Embora os documentos tenham sido formalmente produzidos, considerando tratar-se das primeiras contratações feitas com base na Lei nº 14.133/2021, algumas orientações precisam ser feitas pela Assessoria Jurídica para melhoria do procedimento para as próximas contratações. Vejamos.

14.1. Com relação ao **Documento de Formalização de Demanda – DFD**, observo que se trata de um instrumento que tem por objetivo trazer um problema que precisa ser resolvido pela Administração Pública, o qual será solucionado pelo **Estudo Técnico Preliminar – ETP**. Determinado o objetivo do DFD, trago as seguintes considerações e sugestões a serem adotadas nas próximas contratações:

14.1.1. Quanto ao **objeto**: a descrição do objeto deve retratar de forma genérica o problema/necessidade que precisa ser solucionada, sem direcionar para o produto ou serviço a ser contratado (ex: necessidade de deslocamento de Defensores Públicos e Servidores)

14.1.2. Quanto à **quantidade**: neste momento da contratação, a quantidade apresentada no DFD deve estar lastreada em alguma justificativa em função do consumo, tais como histórico do número de itens utilizados em contratações anteriores, levantamento de estoque, dentre outras formas que demonstrem a base concreta sob a qual se funda o quantitativo solicitado (ex: apresentar o demonstrativo de consumo da ARP anterior de mesmo objeto)

14.2. Com relação ao **Estudo Técnico Preliminar – ETP**, importante ressaltar que este se trata do documento que trará a solução, dentre as possíveis identificadas, que melhor atenderá à necessidade trazida no DFD, considerando os aspectos técnicos, socioeconômicos e ambientais, concluindo pela viabilidade da contratação. Este documento deve descrever a necessidade na perspectiva do interesse público envolvido. Tendo dito isso, passo às considerações e sugestões:

14.2.1. A **descrição da necessidade**: conforme dito acima, nesta fase do procedimento, a descrição da necessidade deverá retratar a situação fática e o problema a ser resolvido de forma genérica, sem direcionar para o produto ou serviço a ser contratado.

14.2.2. Os requisitos mínimos da contratação dizem respeito às premissas básicas indispensáveis para se obter a solução mais vantajosa para a Administração. Deve ser consultado o mercado para verificação das especificações das soluções similares e se certificar de que tais características não restrinjam a competitividade da licitação^[1].

14.2.3. Em relação aos itens que se referem à **estimativa de quantidades e do valor da contratação**, devem ser observados os mesmos apontamentos feitos quanto ao DFD.

15. O termo de referência final elaborado pelo Departamento de Licitações (doc. 1600204) foi devidamente aprovado pelo Coordenador Geral de Administração, com base no artigo 5º, §2º, do Ato Normativo DPG nº 238/2023 (doc. 1601578).

16. Em vista da natureza da contratação, a opção de realizar-se licitação na modalidade pregão eletrônico está adequada aos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

17. Com relação às prescrições do Decreto Federal nº 11.462, de 31/03/2023, que em seu art. 9º institui o procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP, o Departamento de Licitações encartou os comprovantes do Sistema *compras.gov.br* referentes ao cadastro na Intenção de Registro de Preços – IRP, com a indicação da abertura e finalização do prazo, sendo que somente a EDEPE manifestou interesse no certame (docs. 1570008, 1570535 e 1599335).

18. O processo foi instruído, ainda, com pesquisa de mercado, sendo elaborada a planilha com o preço referencial (doc. 1564540), a fim de atender exigência legal e obter critério de justificativa da razoabilidade do preço da futura contratação.

19. O Departamento de Licitações justificou a escolha das empresas: *“a seleção foi realizada mediante consulta aos credores devidamente cadastrados no Sistema de Cadastro de Fornecedores (SICAF), os quais atendem à linha de fornecimento relacionada ao objeto em questão”*, em atendimento ao art. 23, §1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 (doc. 1564536).

20. O Departamento de Orçamento e Finanças indicou que serão previstos recursos suficientes para a despesa nas Propostas Orçamentárias de 2026 e 2027 (doc. 1566865), conforme art. 8º, do Ato Normativo DPG nº 238/2023. Ainda, não é demais lembrar que, nas atas de registro de preços, a comprovação da existência de créditos somente será exigida no momento da formalização das contratações (art. 17 do Decreto Federal nº 11.462/2023).

21. No doc. 1565262, consta a autorização expressa para instauração do certame, lançada pelo Coordenador Geral de Administração, conforme art. 9º, do Ato Normativo DPG nº 238/2023.

22. Verifica-se que a minuta do edital (doc. 1600204) foi elaborada a partir do modelo disponibilizado no Portal do Governo do Estado de São Paulo (*compras.sp.gov.br*) e contém os elementos essenciais para a contratação pretendida, porém, sugere-se algumas alterações e adaptações, destacadas a seguir:

EDITAL:

-Acrescentar:

12.13. A Contratada não poderá subcontratar, ceder ou transferir, total ou parcialmente, o objeto contratual.

-suprimir o item **21.1.10.4**, posto que idêntico ao item 21.1.12;

TERMO DE REFERÊNCIA:

-item **5.5**: ao final, adicionar a expressão *“e a hipótese de reajuste de valores prevista no item 6.2 da Ata de Registro de Preços”*;

-item **10.3**: verificar se o link continua em funcionamento;

-item **13.7**: alterar a redação para: *“Os preços poderão ser reajustados de acordo com a disciplina estabelecida na Cláusula Sexta da Ata de Registro de Preços”*;

-suprimir o item **17.9** posto que idêntico ao item 17.3; Na sequência, proceder com a renumeração das cláusulas posteriores;

-no atual item **17.10**, alterar *“item 13”* para *“item 17.2”*;

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS:

-item 5.3: substituir "ordens de execução dos serviços" por "requisições de passagens aéreas", para que fique em consonância com o item 10.1 do TR

-itens 12.2 e 12.5: substituir "Ordem de Serviço" por "Requisição de Passagem Aérea";

-Acrescentar:

12.6. Caso a Contratada seja cooperativa, haverá rescisão imediata do contrato se constatada a ocorrência superveniente da prestação de trabalho nas condições a que alude o artigo 1º, §1º, do Decreto Estadual nº 55.938, de 21 de junho de 2010, com as alterações do Decreto Estadual nº 57.159, de 21 de julho de 2011.

-item 13.3: alterar "Anexo VI" para "Anexo VII";

23. No mais, observou-se que foram retiradas do instrumento convocatório as menções ao Termo de Recebimento, que estavam presentes no registro de preços anterior de mesmo objeto [2]. Entretanto, tal documento é necessário para a comprovação de que o objeto contratual foi executado a contento [3], razão pela qual recomenda-se as seguintes alterações no Termo de Referência:

-incluir:

9.5. O recebimento do objeto dar-se-á definitivamente no prazo de 02 (dois) dias úteis após o recebimento dos documentos ou da conclusão das correções efetuadas, uma vez verificada a execução satisfatória dos serviços, mediante Termo de Recebimento, firmado pelo Servidor responsável.

9.6. A aceitação dos serviços não exonerará a contratada, nem seus técnicos, de indenização no caso de responsabilidade civil ou técnica por futuros eventos, decorrentes ou relacionados com a execução dos serviços, nos termos do Código Civil Brasileiro.

-acrescentar ao final das cláusulas 13.1 e 13.3: "e a vista do Termo de Recebimento";

24. Considerando a inserção das regras de adesão à Ata de Registro, importante destacar que, de acordo com o art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, quando houver pedido de adesão, o processo deverá ser enviado para a Assessoria Jurídica para análise e parecer.

25. Ressalte-se que, à luz do disposto no art. 26, I e II do Ato Normativo DPG nº 80/2014, a Assessoria Jurídica presta consultoria quanto aos aspectos jurídico-formais dos autos, não lhe competindo adentrar em questões relacionadas à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito dos órgãos internos, nem analisar elementos de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira.

26. Por fim, destacamos a extrema importância quanto à necessidade de zelo dos agentes públicos responsáveis pela condução da licitação em questão com relação a potenciais conflitos de interesse, nos termos das normas vigentes.

27. Feitas essas considerações, especialmente as contidas nos itens 22, 23, 24 e 26, em atendimento ao artigo 11 do Ato Normativo DPG nº 238/2023, submeto o presente parecer ao crivo da Coordenação da Assessoria Jurídica. Destacando a análise dos subitens do item 14 para as próximas contratações.

[1] A título de exemplo, podemos citar os ETPs disponíveis em < https://www.trt5.jus.br/sites/default/files/sistema/documentos/licitacoes/2024-08/1_estudo_tecnico_preliminar.pdf > e em < <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://pncp.gov.br/pncp-api/v1/orgaos/00755819000169/compras/2025/2/arquivos/1&ved=2ahUKEwiBnJLpgPKQAxVRALkGHsITl6wQFnoECEQQAQ&usq=A0vVaw0cymqQLwKy327E6L4aBoDA> > que identificaram mais de uma solução possível em licitação para aquisição de passagens aéreas

[2] Vide itens 10.4, 13.1, 13.3 do Termo de Referência juntado como anexo do edital 1127802 - Processo SEI 2024/0025209.

[3] Conforme dicção da doutrina:

"[...] sem o recebimento definitivo do objeto contratual a Administração Pública não formou a certeza no que tange ao fiel cumprimento das obrigações contratadas. Qualquer pagamento realizado antes do recebimento definitivo do objeto contratual se dará sob o risco de haver pagamento de parcela não executada ou de parcela mal executada do respectivo contrato." (SANTOS, José Anacleto Abduch. Dever de Pagamento de Ordem Cronológica na Nova Lei de Licitações. Disponível em: <<https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2023/05/dever-de-pagamento-ordem-cronologica-novaleilicitacoes-joseanacletoabduchsantos.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2025.)

Confira-se também os julgados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

"2.3 Em razão de tal discussão técnica sobre o objeto, **compreendo que a execução merece juízo de irregularidade**, com determinação.

Embora a Fiscalização tenha atestado, em 04/03/2024 - aproximadamente um mês antes do final da vigência (em 07/04/2024) -, que "não foram constatadas irregularidades na execução do objeto contratado, estando quantitativamente e qualitativamente de acordo com as cláusulas contratuais." (evento 186.12), **o não recebimento do objeto pela Administração impede o conhecimento ou a decretação de regularidade da matéria.**" (TC-013918/989/19 - Conselheiro Dimas Ramalho - Sessão 09/09/2025)

"[...] diferente do que defendeu a Municipalidade, a inexistência dos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo dos serviços configura sim infringência ao que dispõe o artigo 73 da Lei Federal nº 8.666/93" (TC 006434/989/22 - Conselheira Cristiana de Castro Moraes - Sessão 14/11/2023)



Documento assinado eletronicamente por **Nathalia Montagnana, Assistente Técnica**, em 18/11/2025, às 20:55, conforme art. 4º, da Lei 14.063/2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.defensoria.sp.def.br/sei/autenticidade_documento informando o código verificador **1606513** e o código CRC **63A11AE3**.

Rua Boa Vista, 200 5º andar - Bairro Centro - CEP 01014-000 - São Paulo - SP - www.defensoria.sp.def.br

2025/0027414

ASTE ASJD - 1606513v4