

Estudo Técnico Preliminar 11/2021

1. Informações Básicas

Número do processo: 08001.000563/2020-51

2. Descrição da necessidade

A contratação ocorrerá para a prestação dos serviços de comissaria de bordo no Aeroporto Internacional de Brasília e na Base Aérea de Brasília, nas viagens nacionais e internacionais do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública e comitiva, realizadas por meio de aeronaves da Força Aérea Brasileira - FAB, diante da inviabilidade de contratação conjunta de serviços nos demais Estados e em aeroportos internacionais, situação essa verificada ao observar a metodologia de contratação empregada nos processos de outros Órgãos.

Em face do rol de competências regimentais atribuídas ao Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP, como a defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais, segurança pública, políticas sobre drogas, defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor, bem como em razão da grande variedade de temas relacionados à sua área de competência, esta Pasta Ministerial necessita participar de uma série de eventos como reuniões, congressos, simpósios, workshops, seminários, exposições, os quais são de suma importância para o desenvolvimento de suas atividades perante a sociedade, entretanto muitos desses são realizados em outros estados e até mesmo em outros países. Assim, faz-se necessário realizar deslocamentos oficiais (nacionais e internacionais) do Ministro de Estado e comitiva, por meio de aeronaves oficiais da Força Aérea Brasileira - FAB, assim como a contratação dos serviços de comissaria de bordo, uma vez que em tais voos não são fornecidos alimentos e/ou bebidas aos usuários. Algumas vezes, os voos são de longa duração e compreendem, inclusive, os horários destinados às refeições diárias básicas (café da manhã, almoço e jantar), tornando ainda mais premente a necessidade de contratação dos serviços de comissaria para os voos oficiais da Força Aérea Brasileira
- FAB.

Ao verificar as contratações de outros Órgãos para o serviço em voga, percebe-se que este é realizado por demanda. Desta forma, o atendimento restringir-se-á à prestação de serviços de comissaria de bordo a ser executado nas viagens nacionais e internacionais, oriundas do Aeroporto Internacional de Brasília e da Base Aérea de Brasília, provendo o suporte essencial para o desenvolvimento das competências institucionais do Órgão, neste caso representado pelo Senhor Ministro da Justiça e Segurança Pública. A comitiva a qual acompanhará o titular deste Ministério também será atendida por tais serviços.

Ressalte-se que para a definição da demanda, bem como para justificar a necessidade da contratação em voga, foram colhidas manifestações das áreas que atuam na organização das viagens e agenda do Senhor Ministro. As informações acerca do dimensionamento da proposta estão definidas no item 10 deste Termo de Referência.

O regime de execução adotado foi Empreitada por Preço Unitário, restando claro,

para ambas as partes (Administração e contratado) que o parâmetro de remuneração e o compromisso de consumo é a unidade, não o todo, ou seja, a contratação é realizada por preços de unidades, pagando o Ministério pelo que solicitar (unidades) e for executado, conforme demandas apresentadas.

A contratação será feita em um único grupo por menor preço global anual, pois o parcelamento da solução na contratação dos serviços de comissaria de bordo não é vantajosa para a Administração Pública, na medida em que a divisão não se mostra interessante, por não se apresentar economicamente viável, com possibilidade de perda de escala, tendo melhor aproveitamento do mercado nessa fórmula e, conseqüentemente, menores valores quando realizada a compra conjunta da solução, em atendimento à Súmula 247 do TCU:

"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."

Assim, a divisão do objeto do certame em itens levou em consideração as especificidades que os envolvem, bem como suas características. Quanto à formação do grupo, a contratação somente poderá ser desempenhada por uma contratada, doutro modo não poderia entender-se uma contratação com empresa que fornecesse os lanches frios, enquanto outra ficaria responsável pelo almoço. Isso possivelmente poderia ocasionar falhas na comunicação entre as empresas, dificultando a execução do serviço supramencionado.

3. Área requisitante

Área Requisitante	Responsável
Coordenação-Geral de Agenda e Cerimonial do Gabinete do Ministro	Gizela Lucy Teixeira Barros

4. Descrição dos Requisitos da Contratação

Visando o atendimento das necessidades das unidades administrativas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, é fundamental a concretização da contratação de empresa especializada em comissaria, respeitando requisitos mínimos: capacidade

técnica da licitante vencedora, de modo a comprovar aptidão para o desempenho de atividades pertinentes e compatíveis em características e quantidades com o objeto pretendido.

Nestes termos, as informações referentes às quantidades estimadas de consumo de itens dentro do serviço tipificado tiveram por base as viagens realizadas durante a vigência do Contrato nº 21/2019, principalmente de acordo com o levantamento feito pela Unidade demandante, a qual obteve conhecimento a partir do controle da execução do instrumento contratual citado. Identificando, posteriormente, prestação deficitária do serviço referido.

Cabe ressaltar que o reajuste quantitativo de alguns itens e redimensionamento do valor global, devido acréscimos necessários, advieram para melhor eficácia e prevenção de deficiências na assistência em viagens nacionais e internacionais do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública e comitiva em seus deslocamentos oficiais, devido à observância de prestação de serviço deficitário identificado durante a vigência do Contrato nº 21/2019.

5. Critérios e práticas de sustentabilidade

O objetivo é a efetiva aplicação de boas práticas sustentáveis nas licitações promovidas pela Administração Pública, em atendimento ao art. 170 da CF/1988, a Lei nº 12.187/2009 e art. 6º da Instrução Normativa nº 1/2010 da SLTI/MPOG, além do Decreto nº 7746/2012:

1. Constituição Federal/1988:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)”

2. Lei nº 12.187/2009:

“Art. 6º São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima: XII - as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos.”

3. Instrução Normativa nº 1/2010 da SLTI/MPOG:

“Art. 6º Os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotarão as seguintes práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, quando couber:

- a) – Use produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;
- b) – Adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003;
- c) – Observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;
- d) – Forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;
- e) - Realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses

de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;

f) - Realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN /MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006;

g) – Respeite as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos; e

h) – Preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não impede que os órgãos ou entidades contratantes estabeleçam, nos editais e contratos, a exigência de observância de outras práticas de sustentabilidade ambiental, desde que justificadamente."

4. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012:

"Art. 4º Para os fins do disposto no art. 2º, são considerados critérios e práticas sustentáveis, entre outras: (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)

I - baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)

II - Preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;

III - Maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;

IV - Maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;

V - Maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;

VI - uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)

VII - origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)

VIII - utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento. (Incluído pelo Decreto nº 9.178, de 2017)

Portanto, os serviços deverão respeitar as normas e os princípios ambientais, minimizando ou mitigando os efeitos dos danos ao meio ambiente, utilizando tecnologias e materiais ecologicamente corretos, atendendo aos critérios de sustentabilidade, assim como os descritos abaixo, quando possível:

1. Adoção de medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003.
2. Realização de separação dos resíduos recicláveis descartados durante os voos.
3. Respeito às Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos.
4. Fornecimento aos empregados dos equipamentos de segurança que se fizerem necessários para a execução de serviços.

6. Levantamento de Mercado

Para a contratação em tela, verificou-se contratações similares feitas por outros órgãos e entidades da Administração no intuito de identificar melhores práticas, metodologias de implementação e soluções tecnológicas que melhor se adequem à necessidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Em todas as contratações analisadas, a solução utilizada foi a de prestação de serviços por demanda, pelo fato de que esse tipo de serviço possuir previsão parcelada. Diante dessa temática, a solução a ser adotada no Ministério é aderente às encontradas, ou seja, contratação por demanda de prestação de serviços de empresa especializada na execução de comissaria aérea.

Durante a fase de pesquisa de preços junto à Administração Pública, observou-se que a modalidade de licitação utilizada é o Pregão Eletrônico, que tem como tipo o menor preço, por se tratar de um objeto comum, em que as especificações e padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos, conforme o que institui o art. 1º, parágrafo único da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

Portanto, com base em levantamento de mercado, o tipo de solução escolhida é a que mais se aproxima dos requisitos definidos e que mais promove a competição, levando em conta economicidade, eficácia, eficiência, padronização e práticas de mercado.

Convém ressaltar que a Administração vem acompanhando com atenção a jurisprudência emanada do Controle Externo, de modo a incorporar em seus processos de contratação os avanços e melhorias proporcionados pelo exame de casos concretos das aquisições de outros órgãos federais e, em decorrência, obter contratações mais seguras e eficientes para esta Pasta.

Julga-se que a pesquisa a ser realizada demonstrará a viabilidade da metodologia pleiteada e a disponibilidade de empresas para execução do objeto.

Deste modo, visando verificando as soluções de mercado, realizou-se pesquisa inicial com outros órgão da Administração Pública, observado os requisitos similares ao pretendido, nos quais foram identificadas as seguintes informações:

ÓRGÃO	PREGÃO
Ministério das Relações Exteriores	Pregão nº 00019/2019
Vice-Presidência da República	Pregão nº 00003/2019
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Pregão nº 00006/2020

7. Descrição da solução como um todo

O Órgão tem um caráter interdisciplinar, lidando com temas como segurança pública, defesa do consumidor, entre outros, portanto, devido a essa característica, faz-se essencial ter a disponibilidade de um contrato de comissaria aérea, auxiliando a autoridade máxima do Órgão em seus deslocamentos oficiais.

O principal objetivo com esta contratação é ser capaz de atender todas as solicitações feitas pelo Senhor Ministro da Justiça e Segurança Pública, quando este necessitar participar de eventos como reuniões, congressos, simpósios, workshops, seminários, exposições, os quais são de suma importância para o desenvolvimento de suas atividades. Entretanto muitos desses são realizados em outros Estados e até mesmo em outros Países.

O fornecimento de bebidas, lanches, refeições e demais produtos deverá ser realizado no Aeroporto Internacional de Brasília - Presidente Juscelino Kubitschek e na Base Aérea de Brasília, conforme solicitação e gerência deste Órgão, de acordo com as demandas das missões institucionais.

As solicitações deverão ser emitidas pelo Gabinete do Ministro, por intermédio de servidores designados para tal fim, incluindo a especificação dos produtos necessários para a ocasião, a quantidade, data e horário.

A solicitação para fornecimento de bebidas, lanches, refeições e demais produtos poderá englobar os percursos de ida e volta, a depender da necessidade, sendo o serviço de retorno preferencialmente com produtos industrializados.

A demanda do Ministério da Justiça e Segurança Pública tem como base as seguintes características:

- a. funcionamento 24 (vinte e quatro) horas, inclusive finais de semana e feriados;
- b. solicitação para o fornecimento de bebidas, lanches, refeições e demais produtos enviada à empresa, preferencialmente, com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas, ressaltando que, em casos excepcionais, esta poderá ocorrer em regime de urgência, com antecedência mínima de 6 (seis) horas;
- c. utilização de transporte adequado com relação à carga e descarga do material, assim como compartimento de carga refrigerado até o seu recebimento, mantendo os itens perecíveis adequados para consumo, quando já embarcados no veículo;
- d. as bebidas, lanches, refeições e demais produtos serão entregues até 30 (trinta) minutos antes da decolagem do voo;
- e. a solicitação poderá ser cancelada, total ou parcialmente, observando a antecedência de 6 (seis) horas, sem ônus para o Ministério.

Foram verificadas as soluções de mercado dos demais órgãos da Administração Pública, no entanto, apesar da modesta competitividade mercadológica para a contratação dos serviços pretendidos, optou-se pela realização de Pregão, em conformidade com a prática de outras Pastas Ministeriais e também por serem executados de forma continuada.

8. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

A quantidade do serviço a ser contratada é a seguinte:

ITEM	DESCRIÇÃO / ESPECIFICAÇÃO	UNID. DE MEDIDA	QTDE ESTIMADA
1	Açúcar Individual sachet 6 g	un	250
2	Adoçante de sachê 1g	un	250
3	Água Mineral sem Gás - 500 ml	un	300
4	Água Mineral com gás	un	200
5	Almoço / Jantar	un	400
6	Azeite Extra virgem - Sachet individual	un	200
7	Bombons variados - Cx. 400g	un	100
8	Breakfast Frio	un	400
9	Breakfast Quente	un	400
10	Café Solúvel - 50g	un	200

11	Caixa Isopor - 20 L	un	100
12	Coca-Cola Lata 350 ML	un	300
13	Coca Cola ZERO - Lata 350 ML	un	300
14	Copo de Isopor - 100 ML	un	750
15	Copo de Plástico transparente - 300 ml	un	1000
16	Gelo Cubo - 4 KG	un	200
17	Gelo Seco - KG	un	200
18	Guaraná - Lata 350 ml	un	300
19	Guaraná ZERO - Lata 350 ml	un	300
20	Guardanapo (34 x 34cm) - Pacote - 50 unidades	un	150
21	Handling Viagem Extra	un	150
22	Lanche Frio	un	400
23	Lanche Quente	un	400
24	Leite Longa Vida - Quente (L)	un	300
25	Pão de queijo individual - 20g	un	500
26	Sal Individual - sachê 1 g	un	200
27	Sanduíche de frango	un	300
28	Sanduíche de Peito de Peru	un	300
29	Sanduíche Misto (Fechado)	un	300

||

||

||

30	Suco de Laranja - Caixa 1 L	un	200
31	Suco de Uva - Caixa 1 L	un	200
32	Suco Light - Caixa 1 L	un	200
33	Kit Snacks	un	400
34	Kit Talheres	un	1000

9. Estimativa do Valor da Contratação

A Instrução Normativa nº 73/2020, que dispõe sobre procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, apresenta como diretrizes:

"Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Pannel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II."

Sobre a pesquisa de mercado informando a previsão de preços referenciais como estimativa para a contratação dos serviços em tela, cumpre informar que será incluída aos autos em momento oportuno, assim que finalizada junto ao mercado. Tem-se, pois, como valor referência para a nova contratação, o valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), tendo por base os novos quantitativos estabelecidos pela unidade demandante.

Posteriormente, quando da elaboração do Termo de Referência, a referida pesquisa será aperfeiçoada, nos termos da supracitada IN e da Portaria nº 499/SE/MJ, de 18 de novembro de 2021, que regulamenta os procedimentos e diretrizes para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços, no âmbito dos órgãos e entidades vinculadas do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

10. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

Assim, a licitação dar-se-á por itens distintos entre si, entretanto, agrupados em grupo único. Entende-se, pois, que a aquisição separada dos serviços não seria vantajosa simplesmente por não se apresentar tecnicamente viável.

Nessa toada, eventual fragmentação do objeto, acarretando diversas contratações, poderia comprometer a execução dos serviços de forma que não se produziria os resultados pretendidos. Impende ressaltar, ainda, que a responsabilização de uma única empresa contratada torna-se mais adequada não apenas em vista do acompanhamento dos serviços prestados, mas mormente em termos de facilitar a verificação das suas causas e atribuição de responsabilidade, de modo a aumentar o controle sobre a execução do objeto licitado.

Portanto, analisando tecnicamente, a contratação de uma empresa para a prestação dos serviços se mostra mais satisfatória do que se fosse efetuada por vários outros particulares. Ainda, corroborando a contratação de uma única empresa, ressalta-se a viabilidade da metodologia pleiteada e a disponibilidade de empresas para execução do objeto, ao passo que haverá melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade.

11. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes

Não há que se falar em contratações correlatas e/ou interdependentes no que tange ao presente objeto da contratação.

12. Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento

A contratação está prevista no item 1087 do Plano Anual de Contratação - PAC 2021.

13. Resultados Pretendidos

Os resultados pretendidos com a contratação são os seguintes:

- a) Busca de qualidade e melhores custos para o serviço de comissaria aérea;
- b) Uniformização de procedimentos para realização de prestação de serviços em voos nacionais e internacionais;
- c) Eficiência e especialização das atividades finalísticas;

- d) Atendimento adequado e especializado a ser realizado por empresa que atua no ramo de prestação de serviços de comissaria;
- e) Promoção do suporte logístico e operacional necessário para a realização e a organização direta da prestação de serviços de comissaria, sem necessidade de aquisição de materiais e produtos em excesso.

14. Providências a serem Adotadas

Não se configura necessária a elaboração de cronograma para adequação de ambientes visando o início da prestação dos serviços, tendo em vista que os mesmos serão prestados nas aeronaves utilizadas nos deslocamentos do Senhor Ministro da Justiça e Segurança Pública.

Ademais, o objeto da presente contratação não apresenta peculiaridades que justifiquem a necessidade de capacitação específica para os servidores que irão atuar no contrato, porém cumpre ressaltar que o MJSP oferece cursos de capacitação para fiscais e gestores de contratos, e que esse aprimoramento por parte dos servidores é imprescindível para a melhoria do controle dos serviços de modo geral.

Entende-se, por fim, que o serviço em tela não traz à tona novas peculiaridades que justifiquem a necessidade de capacitação específica para o acompanhamento da prestação dos serviços.

15. Possíveis Impactos Ambientais

Esta contratação observará em todas as fases do procedimento as orientações e normas voltadas para a sustentabilidade ambiental.

Opina-se que não há no Guia de Licitações Sustentáveis da AGU recomendações específicas para os serviços pretendidos. Ainda assim, observa-se-á os seguintes Requisitos de Sustentabilidade, quando aplicável:

- 1) maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- 2) menor presença de materiais perigosos ou tóxicos;
- 3) maior vida útil;
- 4) geração de menor volume de resíduos;
- 5) preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- 6) maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- 7) uso de inovações que reduzam a pressão sobre os recursos naturais;

8) origem ambientalmente regular dos recursos naturais na confecção, na embalagem, no transporte e no armazenamento dos materiais a serem adquiridos.

Não haverá necessidade de adequação ou ajuste do ambiente dos locais de execução para os itens que compõem essa contratação.

16. Declaração de Viabilidade

Esta equipe de planejamento declara viável esta contratação.

16.1. Justificativa da Viabilidade

Esta equipe de planejamento declara viável esta contratação com base neste Estudo Técnico Preliminar, consoante o inciso XIII, art 7º da IN 40 de 22 de maio de 2020, da SEGES/ME.

A contratação mostra-se viável em termos de disponibilidade, competitividade de mercado e forma de contratação, não se observando óbices ao seu prosseguimento.

17. Responsáveis

Gizela Lucy Teixeira Barros
CGAC-Agenda

Fabio Botelho de Souza Rego
CGAC-Agenda

Ana Flávia Mota Castro
CCONT/CGL

Lidianny Almeida de Carvalho
COPLI/CGL

Alexandra Lacerda Ferreira
Rios
COPLI/CGL