

Estudo Técnico Preliminar 1/2020

1. Informações Básicas

Número do processo: 08008.000337/2020-19

2. Descrição da necessidade

A presente análise tem por objetivo demonstrar a viabilidade técnica e econômica da contratação de empresa para prestação de serviços de agenciamento de viagens para aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais, e seguro viagem, compreendendo os serviços de emissão, alteração e cancelamento de passagem, bem como de serviços correlatos para atender às necessidades do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, conforme condições, quantidades, exigências e estimativas estabelecidas em posterior Termo de Referência.

3. Área requisitante

Área Requisitante	Responsável
Departamento Penitenciário Nacional	Vanessa Luz

4. Descrição dos Requisitos da Contratação

REQUISITOS NECESSÁRIOS AO ATENDIMENTO DA NECESSIDADE

CONDIÇÕES GERAIS

As solicitações de serviços serão registradas no SCDP pelo Contratante e direcionadas à CONTRATADA, que acessará por meio de perfil exclusivo para visualizá-las e atendê-las.

Excepcionalmente, em decorrência de fato que o justifique, como, por exemplo, instabilidade no SCDP e urgência da viagem ou nos casos em que o SCDP não permita a devolução via sistema, os serviços poderão ser demandados, por servidor credenciado, através de canais de comunicação disponibilizados pela Contratada, denominados "fora do sistema SCDP".

Executado o atendimento "fora do sistema SCDP", a Contratante deverá adotar as providências necessárias à regularização da PCDP, registrando os dados obrigatórios e anexando os documentos correspondentes, especialmente relativos ao BILHETE DE PASSAGEM emitido, inclusive a cotação realizada pela CONTRATADA.

Para recepção das solicitações registradas no SCDP, a CONTRATADA receberá login e senha de acesso a módulo específico do sistema, possibilitando a visualização das solicitações pendentes.

O Contratante deve efetuar a análise, escolha das opções e autorização para aquisição levando em consideração as normas vigentes que orientam a emissão de BILHETE DE PASSAGEM, atualmente contidas na IN SLTI nº 3/2015, orientando a CONTRATADA sobre seus termos e sobre eventuais alterações.

ESTRUTURA DE ATENDIMENTO

A Contratada deverá indicar **PREPOSTO** incumbido de prestar as informações e adotar as providências requeridas pelo Gestor do Contrato, inclusive presencialmente, quando necessário e solicitado com antecedência mínima de 7 dias úteis.

A Contratada deverá disponibilizar estrutura remota de TIC e pessoal qualitativa e quantitativamente adequados para execução dos serviços especificados neste estudo preliminar de contratação, denominada de **CENTRAL DE ATENDIMENTO**, cuja instalação física poderá ser em qualquer unidade da federação.

A Central de Atendimento deverá dispor de, no mínimo, 3 canais de comunicação, entre os que seguem: whatsapp, telefone, e-mail, telegram, skype e sistema próprio disponibilizado pela CONTRATADA, cujo atendimento funcionará 24h durante todos os dias do ano, inclusive fins de semana e feriados, e observará os requisitos do atendimento especificados neste estudo preliminar de contratação.

As interrupções programadas dos atendimentos pelos canais de comunicação deverão ser comunicadas à CONTRATANTE com antecedência mínima de 3 (três) dias.

O atendimento, através da Central de Atendimento deverá ser precedido de procedimentos de identificação dos servidores autorizados a utilizar os serviços contratados, mediante confirmação de alguns de seus dados pessoais.

O Credenciamento de servidores autorizados à requererem os serviços da CONTRATADA será solicitado pelo Gestor do Contrato, na forma previamente definida entre as partes, mediante o envio dos seguintes dados:

- Nome;
- E-mail, whatsapp, skype, etc. a partir do qual serão originadas as solicitações;
- Matrícula no SIAPE ou equivalente;
- Unidade Contratante a que possui vinculação;
- Cargo/função;
- Data de nascimento;
- Número do CPF.

REQUISITOS DOS SISTEMAS

A CONTRATADA terá que possuir uma Solução Eletrônica integrada a, no mínimo, às 4 principais companhias aéreas – Pontos de acesso ao sistema self-booking (Benner/E-booking, Amadeus e/ou outros sistemas semelhantes), para visualização, em tempo real, das vagas disponíveis no trecho pesquisado, possibilitando realizar cotação, reserva, emissão, alteração, cancelamento e reembolso de passagens aéreas, observadas as seguintes funcionalidades mínimas:

- execução de reserva automatizada, “on-line” e emissão de seu comprovante;
- emissão de bilhetes automatizados, “on-line”;
- consulta e informação de melhor rota ou percurso, “on-line”;
- consulta e frequência de voos, “on-line”;
- consulta à menor tarifa disponível, “on-line”;
- impressão de consultas formuladas;
- alteração/cancelamento de bilhetes;
- combinação de tarifa;
- reembolsos de bilhetes não utilizados;
- extração de relatórios relativos à quantidade e valor de bilhetes emitidos em período selecionável; e
- extração de relatórios relativos à quantidade de remarcações e "no-show" em período selecionável.

A CONTRATADA deverá disponibilizar, no mínimo, 3 acessos ao Sistema Eletrônico para o Órgão Gestor do Contrato.

- o acesso será atribuído a servidores designados pelo Gestor do Contrato em até 2 dias úteis da requisição;
- o perfil do acesso conferido deverá possibilitar a consulta, cotação, reserva e cancelamento de passagens;
- excepcionalmente, desde que justificado pelo Gestor do Contrato, o perfil de acesso disponibilizado poderá ser ampliado para possibilitar a emissão de bilhetes com vistas ao alcance do interesse público;

A Solução Eletrônica não deve possuir funcionalidade de mark-up de tarifas.

A CONTRATANTE poderá efetuar auditorias periódicas visando identificar possíveis cobranças indevidas e aplicações de comissões e mark-ups nas passagens aéreas.

A solução de self-booking deve possuir certificado de blindagem contra alteração do valor das tarifas aéreas.

O Sistema de Protocolo deve possibilitar o registro, no mínimo, do tipo de atendimento (em destaque: assessoria; cotação; reserva; emissão, alteração e reembolso de passagens; e cotação e emissão de seguro viagem), do número da PCDP, quando aplicável, e do horário de abertura e encerramento do atendimento.

O Sistema de Protocolo deverá permitir extrair relatório com vistas à mensurar o desempenho da Contratada frente ao Índice de Medição de Resultado, que será detalhado mais adiante no Termo de Referência.

O Sistema de Protocolo deve impedir a manipulação dos horários de abertura e encerramento dos atendimentos.

Deverá ser disponibilizado pela Contratada um sistema de extração de relatório do SCDP, que demonstre o tempo de atendimento dos serviços, para mensuração do desempenho da CONTRATADA frente ao Índice de Medição de Resultado definido no TR.

AGENCIAMENTO: AQUISIÇÃO DE BILHETES DE PASSAGEM PARA VOOS DOMÉSTICOS E INTERNACIONAIS

Assessoria: entende-se por assessoria para emissão de BILHETE DE PASSAGEM o serviço prestado pela CONTRATADA visando ao auxílio na pesquisa, análise e escolha de melhores opções de voos, devendo ser prestada em todas as viagens que contenham trechos internacionais.

Cotação: será realizada pela CONTRATADA e deverá refletir com exatidão as informações atualizadas de todos os voos disponíveis nas datas solicitadas, consideradas inclusive as promoções tarifárias vigentes.

A cotação e a reserva que precedem a emissão de bilhetes de passagem nacionais serão, em regra, realizados pelo servidor da CONTRATANTE com o perfil correspondente no sistema Self-booking, contudo, o serviço de "assessoria" também poderá compreender tais atividades, para atendimento de situações emergenciais ou para dar vazão a grande volume de requisições de voos, em apoio aos solicitantes de passagem da Contratante.

O pedido de **cotação** enviado à CONTRATADA "fora do sistema SCDP" deverá conter, no mínimo:

- a) Número da PCDP, quando a demanda já tiver sido registrada no SCDP;
- b) Nome da UNIDADE SOLICITANTE, com e-mail, telefone e servidor responsável pela demanda;
- c) Tipo de viagem: nacional ou internacional;
- d) Natureza de viagem: missão permanente, transitória ou eventual, no caso de viagem internacional;
- e) Data prevista da partida;
- f) Data prevista do retorno;
- g) Cidade de origem;
- h) Cidade de destino;
- i) Nome completo do passageiro;
- j) Data de nascimento do passageiro;
- k) Número e validade do passaporte, no caso de viagem internacional;
- l) Dados do visto, no caso de viagem internacional;
- m) CPF do passageiro;
- n) Eventual deficiência do passageiro

O resultado deverá ser discriminado por trecho, contendo, além dos dados da solicitação de cotação, as seguintes informações:

- Companhia aérea;
- País/cidades de origem e destino;
- Duração do voo;
- Número do voo;
- Quantidade e duração das escalas/conexões, se houver;
- Datas e horários do voo e aeroportos utilizados;
- Valor da TARIFA;
- Valor da TAXA DE EMBARQUE.

Devem ser observadas, sempre que possível, as opções de ida e volta pela mesma companhia aérea, visto que esta condição pode oferecer menores valores de TARIFAS.

A Contratada deverá repassar integralmente todos os descontos promocionais de tarifas reduzidas, concedidos pelas companhias aéreas.

Reserva: a reserva do bilhete deverá ser realizada pela CONTRATADA, discriminada por TRECHO, com base nas informações das cotações contidas na etapa anterior.

Além da escolha dos voos, o CONTRATANTE deve informar à CONTRATADA os dados para a criação da reserva.

A CONTRATADA apresentará ao CONTRATANTE a reserva contendo o LOCALIZADOR, a data e hora de validade da reserva e demais dados contidos na cotação, visando à necessária aprovação.

A CONTRATADA encaminhará à Contratante pelo SCDP, ou pelos canais de comunicação, quando a requisição vier "fora do sistema SCDP", a reserva contendo o LOCALIZADOR, a data e hora de validade da reserva e demais dados contidos na cotação, visando à necessária aprovação.

Emissão: a emissão será realizada pela CONTRATADA com base nas informações de reserva contidas na etapa anterior e indicação do voo pela CONTRATANTE.

Expirado o prazo da reserva e não sendo possível sua reativação nos mesmos valores, o procedimento visando à emissão deve ser reiniciado.

A CONTRATADA cadastrará no SCDP os dados do BILHETE DE PASSAGEM emitido, ou, quando "fora do sistema SCDP", pelo Canal de Atendimento utilizado.

Seguro de viagem: o seguro de viagem poderá ser requerido para passageiro de bilhete de voo internacional.

A CONTRATADA deverá providenciar, quando requerido pelo CONTRATANTE, no mínimo 3 (três) cotações de SEGURO VIAGEM, junto a seguradoras, para aprovação do custo e autorização da emissão, observando as regras e as coberturas mínimas previstas na Resolução CNSP nº 315/2014, do Conselho Nacional de Seguros Privados.

Os serviços de emissão de SEGURO VIAGEM compreendem a cotação, emissão, alteração, cancelamento e reembolso.

Será devido à CONTRATADA apenas o valor de repasse referente ao prêmio do SEGURO VIAGEM quando este for emitido juntamente com o BILHETE DE PASSAGEM INTERNACIONAL não podendo, neste caso, a CONTRATADA cobrar remuneração adicional pela prestação deste serviço.

AGENCIAMENTO: ALTERAÇÃO, REEMBOLSO E CANCELAMENTO DE BILHETES DE PASSAGENS PARA VOOS DOMÉSTICOS E INTERNACIONAIS

Alteração: Consiste na modificação do voo por interesse da CONTRATANTE.

A alteração de BILHETE DE PASSAGEM deve ser precedida de nova cotação e reserva, visando subsidiar a decisão sobre a alteração ou cancelamento seguido de nova emissão, o que for mais vantajoso para o Contratante.

As alterações de BILHETES DE PASSAGEM serão discriminadas por trecho.

Caso a alteração possua mudança ou inclusão de destinos, a CONTRATADA poderá receber solicitação de nova assessoria para indicação das opções que melhor atendam à demanda.

A alteração dependerá da disponibilidade de assentos e poderá ensejar em aplicação de multas e eventuais diferenças tarifárias estabelecidas pela companhia aérea.

Imediatamente após a alteração que resulte em crédito, situação na qual o valor do BILHETE DE PASSAGEM original é superior à soma da multa e da diferença tarifária, a CONTRATADA deverá requerer, imediata e formalmente, o reembolso dos valores aos quais a CONTRATANTE tem direito, para que seja efetuada a glosa do valor em fatura, mediante apresentação de nota crédito e comprovante das companhias aéreas.

Cancelamento: O cancelamento do bilhete será, em regra, realizado pelo servidor da CONTRATANTE com o perfil correspondente no self-booking, podendo ser requerido à CONTRATADA em razão do grande volume de demanda.

Cancelamento originado pela extinção da demanda:

- A contratada deverá providenciar o cancelamento com celeridade, objetivando a isenção da cobrança de taxa de NO-SHOW, quando possível, de acordo com as regras da companhia aérea.

Cancelamento originado de demanda de alteração:

- Ocorre quando, analisadas as cotações, a UNIDADE SOLICITANTE verifica que há melhor relação custo x benefício na nova emissão, e não na alteração do BILHETE DE PASSAGEM; e
- Quando inexistir voos que permitam a alteração do BILHETE DE PASSAGEM já emitido.

Para as hipóteses do subitem anterior, a CONTRATADA deve efetuar o cancelamento do BILHETE DE PASSAGEM e iniciar o processo de emissão, cabendo nesse caso cobrança de remuneração pela nova emissão.

A solicitação de cancelamento será realizada com base nas informações do BILHETE DE PASSAGEM emitido.

Reembolso: Imediatamente após o cancelamento, a CONTRATADA deverá requerer, junto à companhia aérea, o reembolso dos créditos provenientes da passagem cancelada. Isso representa, no mínimo, o valor da taxa de embarque.

A CONTRATADA deve adotar as medidas necessárias para a efetivação do reembolso tão logo lhe seja solicitado o cancelamento do BILHETE DE PASSAGEM ou quando da ocorrência de NO-SHOW.

O reembolso do BILHETE DE PASSAGEM se dará por intermédio de glosa do valor em fatura, mediante apresentação de nota crédito e detalhamento das regras aplicadas pela companhia aérea.

A CONTRATADA deve gerar relatório mensal de todos os BILHETES DE PASSAGEM cancelados, alterados, não utilizados e/ou reembolsados. O relatório deve ser apresentado juntamente com os respectivos comprovantes emitidos pelas companhias aéreas, contendo no mínimo:

- dados do BILHETE DE PASSAGEM: nome do passageiro, origem/destino, data do voo;
- valor pago;
- valor da multa;
- valor do crédito

Sempre que necessário, o Contratante poderá solicitar emissão de relatório parcial, contemplando os dados do subitem anterior, caso em que a CONTRATADA deverá fornecer o documento em até 72 (setenta e duas horas).

A CONTRATANTE efetuará a conferência das informações e a consequente glosa do valor a que tem direito, no momento em que for viável e possível, levando em consideração o valor da fatura e o tempo necessário para o término da conferência.

O reembolso obedecerá às eventuais restrições constantes das condições de sua aplicação, inclusive prazo de reembolso, taxa administrativa e outras penalidades.

O prazo para reembolso não poderá ser superior a 60 (sessenta) dias contados da data da solicitação.

O pedido de reembolso pela Contratada junto às Companhias Aéreas é uma obrigação decorrente do cancelamento e alteração dos Bilhetes de Passagem, não sendo devida nova remuneração para esse serviço.

5. Levantamento de Mercado

Não há solução única no mercado para o serviço objeto dessa contratação. Em breve pesquisa na internet, constatou-se uma diversidade de fornecedores que disponibilizam soluções ao serviço especializado de Agenciamento de Viagens.

6. Descrição da solução como um todo

O Departamento Penitenciário Nacional, órgão de atuação em âmbito nacional, alberga competência instituída pela Lei nº 7.210, de 11 de Julho de 1984 (Lei de Execução Penal) relacionados à fiscalização de presídios, escolta de presos, articulação e indução de políticas e serviços penais no país, capacitação de servidores da execução penal. Além das demais competências regimentais, atua em conjunto com diversos órgãos municipais, estaduais, federais, bem como com organismos internacionais.

Para cumprimento de suas atribuições, o Departamento Penitenciário Nacional necessita constantemente buscar alternativas para modernizar a execução penal no Brasil e com isso enfrentar o seus problemas, a exemplo da superlotação nos presídios e a possibilidade do cumprimento da pena com maior observância dos direitos humanos.

Além das alternativas desenvolvidas no Brasil, exemplos com eficácia comprovada em outros países também podem e devem ser utilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional, órgão fomentador da política penitenciária nacional. Para tanto, é imprescindível a observação *in loco* dos modelos desenvolvidos e que poderão ser utilizados como paradigma, quando adequados às especificidades brasileiras.

Ademais, existe a necessidade do deslocamento de seus dirigentes e servidores que são constantemente convidados/convocados para diversos compromissos oficiais, tais como encontros, cursos, seminários, reuniões, que as vezes ocorrem em território estrangeiro, missões para custódia de presos, operações de apoio a outros órgãos, participação em comissões de processos administrativos disciplinares, intimação de testemunhas para oitivas em processos disciplinares gerando, com isso, a necessidade de deslocamento por meio de viagens nacionais e internacionais.

O reforço e desenvolvimento de atividades especializadas e específicas em unidades distintas da unidade de lotação do servidor exige que o meio de locomoção seja planejado e implementado para que as atividades possam ser executadas, dando-se prioridade para o transporte aéreo nas médias e longas distâncias.

A escolha pelo transporte aéreo justifica-se pelos ganhos relacionados ao tempo despendido, à segurança do passageiro e ao custo-benefício resultante desta modalidade de deslocamento.

No caso de compra de passagens aéreas, alguns fatores impedem a aquisição por meio dos modelos de contratações convencionais, na qual se define inicialmente os quantitativos dos itens e na licitação se obtém os preços fixos a serem praticados.

Na contratação pretendida, a impossibilidade de se definir a quantidade de viagens com absoluta precisão e os parâmetros para aquisição de uma passagem (valor, data de embarque, destino) no edital de licitação, impõe a adoção da modalidade de contratação por estimativa, onde a administração estabelece, por meio do estudo a ser realizado pela Equipe de Planejamento da Contratação, as quantidades de viagens e os valores aproximados ao atendimento da demanda do órgão, não constituindo em, hipótese alguma, compromissos futuros para o DEPEN, razão pela qual a contratada não poderá exigir nem considerar como quantidades e valores para pagamento mínimo, podendo sofrer alterações de acordo com as necessidades do DEPEN, sem que isso justifique qualquer indenização à CONTRATADA.

O contrato atual do DEPEN para agenciamento de passagens aéreas nacionais e internacionais, possui vigência até o dia 02/10/2020 ou até a conclusão de novo procedimento licitatório, e, com relação às passagens internacionais, teve seu saldo esgotado bem antes do final da vigência. Mesmo com a possibilidade de aditamento, este item deverá permanecer aquém das necessidades do órgão, o que torna a nova contratação do serviço estritamente necessária, tendo em vista à impossibilidade da compra direta via SCDP, uma vez que as passagens internacionais não estão contempladas no processo de credenciamento das companhias aéreas.

Assim, o Termo de Referência estará em conformidade com a Instrução Normativa nº 3, de 11/02/2015, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que instituiu as diretrizes e procedimentos de contratação para prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas e demais serviços correlatos, quanto à contratação por meio de agência de turismo, conforme Art. 3º da referida IN.

Art. 3º A aquisição de passagens aéreas será realizada diretamente das companhias aéreas credenciadas, sem intermediação de agência de turismo, salvo quando a demanda não estiver contemplada pelo credenciamento, quando houver impedimento para emissão junto à empresa credenciada ou em casos emergenciais devidamente justificados no SCDP, hipóteses em que será aplicado o procedimento previsto na Seção II desta Instrução Normativa.

No presente momento a necessidade dos serviços é ainda mais urgente e imprescindível, tendo em vista que a funcionalidade de compra direta de passagens aéreas nacionais, existente no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP, está suspensa em função da perda da validade da Medida Provisória nº 877 de 25 de Março de 2019, cuja vigência expirou em 23 de junho de 2019 e continua interrompida até o presente momento, sem previsão de retorno, dessa forma, todos os bilhetes (domésticos e internacionais) devem ser emitidos por meio de empresa de agenciamento de viagens.

Para estimativa dos valores da nova contratação foram considerados os gastos do DEPEN com **voos domésticos** no ano de 2019, dados fornecidos através de solicitação no site www.portaldeservicos.economia.gov.br e compilados no arquivo (11308814). Assim, verificou-se um gasto de R\$ 6.748.321,43 (seis milhões, setecentos e quarenta e oito mil trezentos e vinte e um reais e quarenta e três centavos) no período compreendido entre Janeiro a Dezembro de 2019, sendo o valor médio mensal de gastos com passagens domésticas é de R\$ 562.360,12 (quinhentos e sessenta e dois mil trezentos e sessenta reais e doze centavos).

Em resumo, foram compilados os seguintes dados:

ÓRGÃO	VALOR GASTO - 2019
Departamento Penitenciário Nacional	R\$ 2.632.352,70
Diretoria de Inteligência Penitenciária	R\$ 926.801,46
Diretoria do Sistema Penitenciário Federal	R\$ 2.400.638,50
Diretoria-Executiva	R\$ 244.914,17

Diretoria de Políticas Penitenciárias	R\$ 543.614,60
Total	R\$ 6.748.321,43
ÓRGÃO	VALOR GASTO - 2020 (Janeiro/Fevereiro)
Diretoria do Sistema Penitenciário Federal	R\$ 565.835,05
Diretoria de Políticas Penitenciárias	R\$ 165.094,38
Diretoria de Inteligência Penitenciária	R\$ 301.964,70
Diretoria-Executiva	R\$ 81.856,07
Total	1.114.750,20

Analisando os valores relacionados acima, verifica-se que a média mensal de valores gastos com passagens nacional no ano de 2020 foi de R\$ 557.375,10 (quinhentos e cinquenta e sete mil trezentos e setenta e cinco reais e dez centavos). Desse modo, comparando um ano ao outro percebe-se uma equidade entre os valores emitidos correspondentes a passagens domésticas.

Para efeitos de estimativa, pode-se mencionar o fato de no ano de 2019 o Departamento Penitenciário Nacional ter enviado o grupo especial da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária para 05 (cinco) Estados da Federação (Manaus, Pará, Roraima, Ceará e Brasília) para gerenciamento de crises no Sistema Penitenciário Estadual, havendo possibilidade de atuação em outros estados ainda no ano de 2020.

A Força-Tarefa foi criada em 2017 pelo Ministério da Justiça para atuar em apoio aos governos estaduais em situações extraordinárias de grave crise no sistema penitenciário. O grupo é formado por agentes federais de execução penal e agentes penitenciários estaduais dos 26 Estados da Federação e do Distrito Federal e todas as despesas de diárias e passagens referente ao grupo supracitado é de responsabilidade e custeio do Departamento Penitenciário Nacional.

Ainda assim, a Coordenação de Engenharia e arquitetura contará com 127 profissionais da área, os quais serão responsáveis pelo monitoramento de obras prisionais nas Unidades federativas, bem como nos presídios federais. Desse modo, estima-se que o aumento da demanda poderá se sobrepôr ao valor correspondente ao item passagens domésticas do atual contrato correspondente a R\$ 7.025.899,00 (sete milhões, vinte e cinco mil oitocentos e noventa e nove reais), uma vez, que este número foi obtido em face as demandas anteriores do Departamento e atendeu a contento os eventos da época.

Por conseguinte, visando à garantia do atendimento de demanda futura, evitando-se o esvaziamento do saldo contratual, foi acrescido no valor constante no item 4.14.3, um percentual de 30% (trinta por cento), chegando-se ao valor estimado para a nova contratação de **R\$ 9.133.668,70** (nove milhões, cento e trinta e três mil seiscentos e sessenta e oito reais e setenta centavos), nesse valor já está incluso o valor de atualização de preços efetuado com base no IPCA acumulado para o ano de 2019.

Urge esclarecer que o valor em referência compreende apenas as expectativas do Departamento Penitenciário Nacional e não representa a exatidão do que será realmente utilizado durante a execução contratual, o que, por óbvio, não gerará obrigação de utilização por parte do DEPEN e não ocasionará prejuízos à Administração Pública.

Deste modo, considerando que é dever do gestor planejar e prever situações futuras que poderão ser designadas ao órgão e o descrito no item 4.14.4, que o valor reservado não gerará obrigação de utilização, é prudente que haja o complemento de valores referente ao contrato anterior, isso visa gerar economia futura de custos referente à instauração de um novo processo licitatório, caso haja esgotamento dos saldos contratuais.

Para a estimativa dos valores da nova contratação foram considerados os gastos do DEPEN com **voos internacionais** no ano de 2019, conforme relatório SCDP (11298024), contabilizando um montante de R\$ 30.814,25 (trinta mil oitocentos e quatorze reais

e vinte e cinco centavos) para 9 (nove) viagens realizadas. Após consulta ao GAB-Depen, OFÍCIO Nº 20/2020/SAI/GAB-DEPEN /DEPEN/MJ (11283451), estima-se, para o ano corrente, a realização de **até 250 viagens internacionais**, tendo em vista a crescente participação e ampliação das atividades internacionais do Departamento Penitenciário Nacional.

Tal ampliação tem-se mostrado real e eficaz, seja pelas atividades em Cooperação Internacional através dos componentes penitenciários de diversos organismos internacionais como EL PAcCTO, OEA (CIDH), ONU, Mercosul, ILANUD, CPLP, CICV, ICPA, dentre outros; seja pelas atividades em cooperação direta entre países, tanto na agenda do Governo Federal por meio do Ministério das Relações Exteriores, quanto no interesse do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Destarte, considerando o avanço contínuo realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional na sua pauta internacional, bem como o fulgor de sua atuação como ator e principal propagador das iniciativas de cooperação penitenciária internacional na América Latina, estima-se que o número seja maior ao se levar em conta a o interesse das demais diretorias desse DEPEN.

Com base nesses dados e na projeção do departamento para o ano de 2020, estima-se um valor de **R\$ 958.644,00** (novecentos e cinquenta e oito mil seiscientos e quarenta e quatro reais) para custear passagens áreas internacionais, que atenda aproximadamente 280 viagens no âmbito do Departamento.

Urge esclarecer que o valor em referência compreende apenas as expectativas do Departamento Penitenciário Nacional e não representa a exatidão do que será realmente utilizado durante a execução contratual, o que, por óbvio, não gerará obrigação de utilização por parte do DEPEN e não ocasionará prejuízos à Administração Pública.

Os valores estimados para custear as despesas com voos internacionais durante a vigência contratual, também deverão contemplar as despesas com agenciamentos e seguros viagens.

O valor estimado para custear as despesas com emissão de seguros viagens foi obtido com base no total decorrente da multiplicação da quantidade estimada de bilhetes internacionais pelo preço médio do seguro de viagem em 2020 (R\$ 144,02 (cento e quarenta e quatro reais e dois centavos)), apresentado pela atual empresa de agenciamento (11470010), a qual presta serviços a este DEPEN, resultando no valor de **R\$ 40.325,60** (quarenta mil trezentos e vinte e cinco reais e sessenta centavos).

A licitação terá como critério de julgamento tipo menor preço global, apurado pela soma do valor total de cada item, haja vista que os serviços são correlatos e dependentes, não sendo possível seu fracionamento.

Quanto ao não fracionamento do objeto tem-se as seguintes justificativas:

- tendo uma única empresa vencedora, haverá padronização no processo de reserva e emissão de bilhetes, da metodologia de execução dos serviços e gestão e fiscalização dos contratos, bem como dos canais de comunicação, facilitando, sobremaneira, o intercâmbio dos servidores que atuam como solicitantes de passagens, fato esse muito comum no DEPEN, posto que é usual que operações de grande vulto exijam o deslocamento de servidores dessa área para apoiarem, "in loco" os trâmites no SCDP; e
- o formato alinha-se ao modelo adotado pela Central de Compras do Ministério do Planejamento, que celebrou a Ata de Registro de Preços nº 3/2017, decorrente do Pregão Eletrônico nº 1/2017 (SEI! nº 7120347), que continha um único grupo para atendimento de todos os órgãos e entidades da administração pública federal.
- o modelo de contratação especificado neste estudo preliminar de contratação, com uma única agência de turismo, adéqua-se plenamente ao modelo de aquisição de passagens aéreas estabelecido pela IN SLTI nº 03/2015.

7. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

GRUPO 01				
ITEM	DESCRIÇÃO	O SERVIÇO COMPREENDE	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE
01	Agenciamento: aquisição de bilhetes de passagem para voos domésticos.	Assessoria (incluindo cotação e reserva) e emissão	Unidade	11.270

02	Agenciamento: aquisição de bilhetes de passagem para voos internacionais e seguro viagem.	Assessoria, cotação, reserva e emissão de bilhetes de passagem e cotação e emissão de seguro viagem	Unidade	280
03	Agenciamento: alteração e cancelamento de bilhetes de passagem para voos domésticos e internacionais	Alteração, cancelamento e reembolso	Unidade	2.820
04	Repasse - voos domésticos	Valores das tarifas, taxas de embarque e outras taxas e multas devidas às companhias aéreas em razão da emissão, alteração, cancelamento e reembolso de bilhetes de passagem em voos domésticos adquiridos	Reais	R\$ 9.133.668,70
05	Repasse - voos internacionais	Valores das tarifas, taxas de embarque e outras taxas e multas devidas às companhias aéreas em razão da emissão, alteração, cancelamento e reembolso de bilhetes de passagem em voos internacionais adquiridos	Reais	R\$ 958.644,00
06	Repasse – seguro viagem	Valores dos prêmios devidos às seguradoras em razão dos seguros viagem contratados	Reais	R\$ 40.325,60

8. Estimativa do Valor da Contratação

As estimativas deverão seguir a Norma vigente da Instrução Normativa nº 03/2017 SEGES/MPOG atualizada, com seus devidos cálculos de média aritmética com todos os documentos comprobatórios. Podemos utilizar também, no momento da busca de preços referenciais, os preços do atual contrato como forma de melhor balizar os preços, atendendo o Acordo nº 6.110/2010 TCU - 1ª Câmara.

O custo total estimado para contratação do objeto, pelo prazo de 12 (doze) meses, é de **R\$ 10.132.642,51** (dez milhões, cento e trinta e dois mil seiscentos e quarenta e dois reais e cinquenta e um centavos) que corresponde ao somatório dos valores abaixo descritos:

GRUPO 01						
ITEM	DESCRIÇÃO	O SERVIÇO COMPREENDE	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
01	Agenciamento: aquisição de bilhetes de passagem para voos domésticos.	Assessoria (incluindo cotação e reserva) e emissão	Unidade	11.270	R\$ 0,0001	R\$ 1,13
02	Agenciamento: aquisição de bilhetes de passagem para		Unidade	280	R\$ 0,01	R\$ 2,80

	voos internacionais e seguro viagem.	Assessoria, cotação, reserva e emissão de bilhetes de passagem e cotação e emissão de seguro viagem				
03	Agenciamento: alteração e cancelamento de bilhetes de passagem para voos domésticos e voos internacionais	Alteração, cancelamento e reembolso	Unidade	2.820	R\$ 0,0001	R\$ 0,28
04	Repasse - voos domésticos	Valores das tarifas, taxas de embarque e outras taxas e multas devidas às companhias aéreas em razão da emissão, alteração, cancelamento e reembolso de bilhetes de passagem em voos domésticos adquiridos	Reais	R\$ 9.133.668,70	Conforme demanda	R\$ 9.133.668,70
05	Repasse - voos internacionais	Valores das tarifas, taxas de embarque e outras taxas e multas devidas às companhias aéreas em razão da emissão, alteração, cancelamento e reembolso de bilhetes de passagem em voos internacionais adquiridos	Reais	R\$ 958.644,00	Conforme demanda	R\$ 958.644,00
06	Repasse – seguro viagem	Valores dos prêmios devidos às seguradoras em razão dos seguros viagem contratados	Reais	R\$ 29.733,20	Conforme demanda	R\$ 40.325,60
TOTAL DO GRUPO 01						R\$ 10.132.642,51

Os valores unitários estimados para os itens 1, 2 e 3 correspondem ao valor obtido por meio de ampla pesquisa de mercado demonstrado na planilha Mapa de Preço.

Os itens 4, 5 e 6 correspondem ao montante provisionado no contrato para custear os bilhetes de passagem e o respectivo seguro viagem, não sendo passíveis de oferta de lances.

Os valores informados são apenas referenciais para a fase interna do processo licitatório, sendo que o valor máximo admissível para o Pregão será definido após pesquisa de mercado.

9. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

JUSTIFICATIVA PARA O NÃO PARCELAMENTO DA SOLUÇÃO

Adotando a nomenclatura "licitação por itens" encontramos na doutrina de Marçal JUSTEN FILHO os seguintes comentários a respeito da licitação por lotes:

... consiste na concentração, em um único procedimento, de uma pluralidade de certames, de que resultam diferentes contratos. A licitação por itens corresponde, na verdade, a uma multiplicidade de licitações, cada qual com existência

própria e dotada de autonomia jurídica, mas todas desenvolvidas conjugadamente em um único procedimento, documentado nos mesmos autos. Poderia aludir-se a uma hipótese de “cumulação de licitações” ou “licitações cumuladas”, fazendo-se paralelo com a figura da cumulação de ações conhecida no âmbito do Direito Processual. (...)

(...)

A licitação por itens deriva do interesse em economizar tempo e recursos materiais da Administração Pública, agilizando a atividade licitatória. Na licitação por itens, há um único ato convocatório, que estabelece condições gerais para a realização de certames, que se processarão conjuntamente, mas de modo autônomo.

Contratações pontuais gerariam uma demanda operacional insuportável diante dos recursos humanos disponíveis, prejudicando a prestação de serviços públicos e o desenvolvimento das atividades institucionais.

Assim sugere-se que os itens, da presente contratação sejam agrupados de forma a propiciar uma Eficiente e Econômica execução do seu objeto, evitando problemas operacionais.

Além desses aspectos, demandariam maior dispêndio de recursos públicos em razão das perdas com economia de escala.

Em atendimento à Súmula 247 do TCU, os itens foram agrupados em lotes, objetivando **ampliar o universo de licitantes, não gerar prejuízo ao conjunto ou complexo que será licitado e nem perda de "economia de escala"**. Observa-se o teor da Súmula 247, a seguir:

Súmula nº 247 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.*

Os critérios técnicos e econômicos que embasaram a decisão do DEPEN no agrupamento de itens em grupo foram:

A natureza da contratação do serviço a ser executado foi o critério usado para a divisão dos itens e o agrupamento destes em um único lote, pois a divisão em item comprometeria a qualidade dos serviços prestados bem como a responsabilização dos fornecedores em possíveis casos fortuitos, caso várias prestadoras atendam a demanda de um único lote.

Além do exposto acima, frisa-se ainda que a licitação por lote único é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, por manter a qualidade dos serviços, haja vista que o gerenciamento do contrato irá permanecer todo o tempo a cargo de um mesmo administrador. Nesse ponto, as vantagens seriam o maior nível de controle pela Administração na execução dos serviços, a maior interação entre as diferentes fases dos serviços, concentração da responsabilidade pela execução dos serviços em uma só pessoa e concentração da garantia dos resultados;

O disposto no §1º do art. 23 da Lei 8.666/93 refere-se à ampla divisão de parcelas quando se comprovarem técnica e economicamente viáveis, o que não é o caso do objeto desta contratação do ponto de vista da qualidade e do tempo gasto pelos serviços prestados, pois não se configura vantagem técnica para a Administração a dissolução do lote em itens. Assim, justificamos o presente agrupamento de acordo com a legislação, respeitadas as limitações de ordem técnica.

A opção pela realização da licitação em lote (único) decorreu com vistas a otimizar as atividades de gestão e, principalmente, de execução, por parte da fiscalização da CONTRATADA, além de impedir eventuais conflitos oriundos de responsabilização quanto à execução de serviços irregulares.

Ademais a contratação por Lote considera que os objetos possuem a mesma natureza e guardam relação entre si. Afasta-se assim a figura da impossibilidade de competição, visto que existe um vasto rol de empresas que atuam no ramo de mercado dos produtos, que podem ofertá-los agrupados. O fato de lidar com um único fornecedor ou poucos fornecedores diminui o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação: fornecimento, vida útil do objeto e garantias dos produtos.

Há de se considerar que o aumento da eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do gerenciamento de seus contratos de fornecimento. Essa eficiência administrativa também é de estatura constitucional e deve ser buscada pela administração pública.

Colabora para este entendimento o Acórdão 5.260/2011-1ª Câmara, onde informa que “inexiste ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lotes, e não por itens, desde que os lotes sejam **integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem correlação entre si**”. Neste entendimento o relator enfatiza que a economicidade deve ser observada durante a licitação, como também durante a atividade administrativa para sua formalização, conforme pode ser constatado no texto abaixo extraído do Acórdão supracitado:

6. *“Nessa esteira, não se pode pretender conferir interpretação à lei que seja contrária aos princípios da razoabilidade e da economicidade. No caso concreto que se examina, a adjudicação por itens, nos termos defendidos pela representante, implicaria na necessidade de publicação de 415 Atas de Registro de Preços diferentes, com indubitável custo administrativo para sua formalização, publicação e gerenciamento. A divisão do objeto em lotes, na forma realizada, deverá resultar na publicação de apenas 15 Atas de Registro de Preços, conforme informou o Pregoeiro”.*
7. *“Assim, e considerando que os lotes são compostos por itens de uma mesma natureza, não vislumbro qualquer irregularidade...”*

Recente entendimento exarado no Acórdão 5301/2013-Segunda Câmara, do relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, defende que é legítima a adoção da licitação por lotes formados com elementos de mesma característica, quando restar evidenciado que a licitação por itens isolados exigirá elevado número de processos licitatórios, onerando o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade processual e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Conforme o exposto, agrupando-se os itens em lotes, afasta-se a figura da inviabilidade de competição, pois os agrupamentos consideram objetos de mesma natureza, que guardam relação entre si e são fornecidos por um vasto rol de empresas que atuam no ramo de mercado, correspondente. Não obstante, no caso de formação por Lote, poderá o fornecedor ofertar valores menores uma vez que seus custos operacionais poderão ser diluídos entre vários itens do Lote, colaborando para a economicidade da aquisição.

Lembramos ainda que no rol de itens a serem adquiridos neste processo constatamos itens de baixos valores, que a exemplo de vários processos anteriores tiveram pouca ou nenhuma participação, tornando-se itens desertos ou fracassados. Nestes casos detectamos que o motivo de ter o item fracassado não é devido a um erro de seu valor referencial e sim pelo seu baixo custo não cobrir a despesas administrativas de fornecimento, em especial aos participantes de outros domicílios fiscais.

10. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes

Não se aplica.

11. Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento

Por tratar-se de serviço essencial, a contratação em comento se alinha aos planos do Departamento Penitenciário Nacional.

12. Resultados Pretendidos

Viabilizar o deslocamento de seus dirigentes e servidores que são constantemente convidados/convocados para diversos compromissos oficiais, tais como encontros, treinamentos, cursos, seminários, reuniões, que por vezes ocorrem em território estrangeiro, gerando a necessidade do deslocamento.

13. Providências a serem Adotadas

Não se aplica.

14. Possíveis Impactos Ambientais

Não se aplica.

15. Declaração de 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.