



**ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIFAL-MG**

PARECER Nº 41/2024/PF/UNIFAL-MG
PROCESSO Nº 23087.000472/2024-31
INTERESSADO: REITORIA
ASSUNTO: **Contratação de cotação, reserva, emissão, remarcação, endosso, reembolso e cancelamento de passagens aéreas, nacionais e internacionais e emissão de seguro viagem da Instituição.**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CRITÉRIOS DE DESEMPATE. REGULARIDADE JURÍDICA.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise de conformidade legal de todos os atos processuais praticados nos critérios de desempate realizados na licitação do Pregão Eletrônico nº 06/2024 e emissão de Parecer, especialmente sobre a possibilidade legal de aceitar ou não o contrato e documentos complementares apresentado pela empresa OCA VIAGENS E TURISMO DA AMAZONIA LIMITADA como documento válido para o critério de desempate previsto na cláusula 5.20.2.3 do referido edital licitatório, consoante art. 60, §1º, III, da Lei nº 14.133/2021, conforme documentos anexados aos autos.

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- 2.1 Consulta NP - Desempate - desempenho contratual (1205930);
- 2.2 Julgamento DESEMPATE - Clausula 5.20.1.3 - Equidade (1199594);
- 2.3 Consulta NP - Desempate - programas de integridade (1205945);
- 2.4 Julgamento DESEMPATE - Clausula 5.20.1.4 - Integridade (1199600);
- 2.5 Publicação DESEMPATE - Manifestações (1199605);
- 2.6 Julgamento DESEMPATE - Clausula 5.20.2.3 - Investimento (1199650);
- 2.7 Publicação DESEMPATE - Manifestações (1199651);
- 2.8 Documento Complementar - OCA VIAGENS (1205843);
- 2.9 Consulta NP - Desempate - invest. pesquisa e tecnologia (1205959);
- 2.10 Despacho Administrativo 154 PE 90006/2024 (1205998).

3. É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

5. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiar dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

(A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

6. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

DOS CRITÉRIOS DE DESEMPATE

7. Com relação ao tema, cumpre registrar o que dispõe a Lei de Licitações e Contratos Administrativos aplicada ao caso, qual seja a Lei 14.133/2021:

Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;

II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;

III - desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento; ([Vide Decreto nº 11.430, de 2023](#)) Vigência

IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.

§ 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;

II - empresas brasileiras;

III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;

IV - empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da [Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009](#).

§ 2º As regras previstas no **caput** deste artigo não prejudicarão a aplicação do disposto no [art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#).

8. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022, que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, fez referenciar a referida legislação:

Art. 28. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os critérios de desempate previstos no art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021.

Parágrafo único. Empatadas as propostas iniciais e não havendo o envio de lances após o início da fase competitiva, aplicam-se os critérios de desempate de que trata o **caput**.

9. O Edital do certame em comento, de igual forma, estabelece que:

5.20.1 Havendo eventual empate entre propostas ou lances, o critério de desempate será aquele previsto no art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021, nesta ordem:

5.20.1.1. disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;

5.20.1.2. avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;

5.20.1.3. desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento;

5.20.1.4. desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.

5.20.2. Persistindo o empate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

5.20.2.1. empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;

5.20.2.2. empresas brasileiras;

5.20.2.3. empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;

5.20.2.4. empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

DOS REGISTROS E DAS ANÁLISES REALIZADAS PELOS AGENTES DE CONTRATAÇÃO

10. Os agentes de contratação envolvidos no presente certame consignaram, via **DESPACHO ADMINISTRATIVO Nº 154/2024/COMPRAS/DAA/PROAF/REITORIA (1205998)**, que:

Venho informar que no referido pregão eletrônico ocorreu empate de propostas e lances entre 25 licitantes.

Cumprido, também, que foram seguidos os critérios de desempate de acordo com a Lei N 14.133/2021 Art. 60, conforme cláusula 5.20.1 do Edital Licitatório, **na ordem**:

5.20.1.1. *disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;*

Nota: desempate ocorreu na plataforma do Sistema Comprasnet, não tendo sido registrado nenhum lance por impossibilidade de envio de valor abaixo do último registrado.

5.20.1.2. *avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;*

Nota: critério não foi aplicado considerando a ausência de regulamento de avaliação.

5.20.1.3. *desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento;*

Nota: considerando os variados tipos de documentos enviados pelas licitantes (1199594) e que o Decreto Federal 11.430/23 prevê o em seu art. 5º, §2º, que o “Ato do Secretário de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos disporá sobre a forma de aferição, pela administração, e sobre a forma de comprovação, pelo licitante, do desenvolvimento das ações de que trata o §1º”, ante a ausência, neste momento, do referido ato pelo Secretário de Gestão, não foi aplicado o referido critério de desempate.

5.20.1.4. *desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.*

Nota: feita a análise dos documentos recebidos (1199600) e disponibilizada a relação de licitantes classificadas para o próximo critério, tendo sido aberto prazo para manifestação por e-mail, uma vez que o Sistema Comprasnet não permite registrar intenção de recurso. Foram recebidos 2 e-mails, os quais foram publicados na página da Unifal-MG e anexados a esse processo (1199605). Entendendo que o conteúdo desse e-mails não alteraram o resultado, seguimos para o próximo critério de desempate.

5.20.2. *Persistindo o empate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:*

5.20.2.1. *empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;*

Nota: tendo em vista que a CONTRATANTE pertence ao Poder Executivo de âmbito federal, não se aplica esse critério.

5.20.2.2. *empresas brasileiras;*

Nota: Todas as empresas classificadas são brasileiras.

5.20.2.3. *empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;*

Nota: Conforme os documentos apresentados (1199650) e entendendo que a aquisição de produtos, sistemas, de empresas brasileiras por si só, não comprova que a licitante investe em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País e tendo todas as empresas apresentado declarações, contratos, atestados de capacidade técnica, referentes a contratos bilaterais onerosos com empresas de tecnologias, não ficou comprovado investimento em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País, salvo a empresa OCA-VIAGENS, a qual apresentou CONTRATO DE PARCERIA PARA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO COM REPASSE DE RECURSOS PRIVADOS PARA O PROJETO DE PESQUISA com aluno de Doutorado da Universidade Federal do Pará-UFPA por meio de acordo de cooperação técnica e científica.

Assim, a empresa OCA VIAGENS E TURISMO DA AMAZONIA LTDA, CNPJ 10.181.964/0001-37, ficou primeira classificada atendendo aos critérios de desempate.

Foi aberto prazo para manifestação referente a essa classificação e foram recebidas 3 (três) manifestações. As mesmas foram publicadas na página da Unifal-MG e anexadas neste processo (1199651).

Manifestação 1: A empresa **COMPRA DIRETA GESTAO DE VIAGENS CORPORATIVAS LTDA** inscrita no CNPJ nº 10.679.236/0001-50, manifestou:

- Em relação a comprovação de investimento em pesquisa e desenvolvimento em tecnologia no país, verificamos que na documentação não constam os valores que a agência ganhadora investiu na parceria, como também não foi encontrado a evolução e benefícios nacional das pesquisas.

- Também ficamos com dúvida relacionada aos documentos enviados para comprovar a equidade entre homens e mulheres. A apresentação de nome completo e CPF nos documentos enviados

Manifestação 2: A empresa **IDEIAS TURISMO LTDA**, inscrita no CNPJ nº 02.676.310/0001-56, manifestou:

- não há documento oficial algum da UFPA;
- esse documento é absolutamente estranho e totalmente desconexo do sistema da Lei nº 10.973/2004 e da Lei nº 11.196/2005, que, juntas, tratam de matérias de verdadeiros investimentos de empresa em pesquisa, desenvolvimento e inovação, regime tão sério que possui regras de enquadramento formal e reflexos até tributários e exige uma série de provas de atendimentos de requisitos;
- na verdade, o documento apresentado é um simples documento particular com assinatura do sócio minoritário da própria agência de viagens, Roberto Conhago Tavares e do seu amigo pessoal Rubens de Andrade Fernandes (vide <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2015/01/em-manaus-estudantes-comemoram-aprovacao-em-vestibular-da-uea.html> - “Entre os estudantes ávidos, dois amigos se abraçavam em comemoração ao resultado. Rubens de Andrade Fernandes e o amigo Roberto Conhago Tavares, ambos de 17 anos, conseguiram vagas para o curso de Engenharia Civil. “Estudávamos cerca de quatro horas por dia, entre vários compromissos”, relatou Rubens.”;
- a se permitir esse tipo de absurdo em licitação, na qual uma agência de viagens diz que irá doar passagens e hospedagens a uma pessoa física que faz doutorado, isso criará até uma aberração jurídica e a aceitação dessa conduta significará a oficialização de uma conduta que visa frustrar o caráter competitivo da licitação, ensejando as mais severas penalidades.

Manifestação 3: A empresa **R. R. F. GUIMARAES AGENCIA DE VIAGENS LTDA**, inscrita no CNPJ nº 33.318.780/0001-71, manifestou:

- Os documentos encaminhados não comprovam investimento em Tecnologia por parte da Universidade federa.
- Apenas foi formalizado um contrato mera formal entre a agencia e o eletricista, e a Universidade aonde fica essa comprovação?

Considerando o Princípio do Contraditório e Ampla Defesa, foi oportunizado a empresa **OCA VIAGENS E TURISMO DA AMAZONIA LIMITADA** a manifestar resposta às manifestações recebidas (e-mails disponibilizados em nossa página oficial), assim como documentos comprobatórios e complementares ao Contrato já apresentado, pelo e-mail pregao@unifal-mg.edu.br. A empresa apresentou documentos complementares (1205843) e manifestação, alegando em síntese:

- O Doutorando Rubens de Andrade Fernandes de QUALIFICAÇÃO de DOUTORADO foi cadastrada pelo programa Universidade Federal do Pará. Segue o link para a devida comprovação:

https://sigaa.ufpa.br/sigaa/public/programa/noticias_desc.jsf?lc=pt_BR&id=454¬icia=13414659

- [...] é comprovado que o doutorando defende uma ideia, um método, uma descoberta, uma conclusão obtida a partir de uma profunda pesquisa e trabalhos científicos, deste modo, é cristalino que o investimento em Doutorado cumpre com o estabelecido no artigo 60, §1º, inciso III da Lei 14.133/2021.

- [...] Tendo em vista que a notícia tendenciosa apresentada não se trata do sócio da Oca Turismo, sendo nítido a impossibilidade de o Sr. Roberto Conhago Tavares ter 17 (dezessete) anos de idade no ano de 2015.

Sr. (a) Agente de Contratação, o Investimento de Tecnologia no país é feito por pesquisas que estão em processo, tendo em vista que o atendimento é de acordo com a necessidade da evolução das pesquisas, os valores são estimados e os benefícios nacionais das pesquisas encontram-se no projeto.

ANÁLISE

Análise sobre a manifestação 1 – apresentada pela empresa COMPRA DIRETA GESTAO DE

VIAGENS CORPORATIVAS LTDA:

Sobre ao primeiro questionamento, na cláusula segunda, item 2.1, no contrato está expressamente informado que o apoio financeiro dispendido pela empresa será “apoio logístico, fornecendo passagens aéreas, translados e hospedagens”, ainda que não haja valor expresso, é notório que os referidos possuem valor econômico. Considerando que o objeto do contrato de parceria se destina à pesquisa científica com aplicação no Brasil, está em conformidade com o critério exigido no art. 60, §1º, III da Lei nº 14.133/2021.

Quanto ao segundo questionamento, não foi exigido no documento de comprovação envio de identificação pessoal ou sensível das empresas, de sócios ou colaboradores. É de responsabilidade da licitante o envio dos dados encaminhados pelo sistema, assim como é de responsabilidade do gerenciador do sistema tratar os dados enviados pela licitante. A Gestora da licitação não é gestora do sistema, tão somente utiliza-o para realizar a seção pública.

Análise sobre a manifestação 2 – apresentada pela empresa IDEIAS TURISMO LTDA

Quanto ao primeiro questionamento, o contrato de parceria enviado pela empresa Oca Viagens e Turismo da Amazonia Ltda está formalmente constituído, com assinaturas eletrônicas, portanto, presume-se que o documento é legítimo, caso em que a recorrente não apresentou qualquer prova em contrário. Além disso, em sede do contraditório, a empresa Oca Viagens e Turismo da Amazonia Ltda apresentou a Ata de defesa da qualificação da tese; a tese do discente; e o link https://sigaa.ufpa.br/sigaa/public/programa/noticias_desc.jsf?lc=pt_BR&id=454¬icia=13414659 da publicação da qualificação no site da Universidade Federal do Pará – UFPA, o que corrobora o contrato e demonstra a existência da pesquisa.

Quanto aos demais questionamentos, necessário esclarecer que o art. 60, §1º, III, da Lei nº 14.133/2021 não prescreve quais documentos seriam aptos para atestar que os licitantes promovem ações de incentivo a pesquisas ou desenvolvimento de tecnologia em território nacional, nem tanto menciona que a matéria será tratada posteriormente por regulamento, conforme o caso do critério previsto no art. 60, III, da mesma Lei, ou por portaria, instrução normativa etc, tornando mais abrangente as possibilidades de comprovação. Posto isso, a empresa Oca Viagens e Turismo da Amazonia Ltda apresentou contrato de parceria que demonstra apoio financeiro, dispendido pela empresa, a projeto científico tecnológico destinado a pesquisa científica com aplicação no Brasil, por meio de cooperação técnica entre a empresa com aluno doutorando de programa de pós-graduação em Engenharia Elétrica da Universidade Federal do Pará - UFPA. Portanto, em consonância com o que dispõe o art. 60, §1º, III, da Lei nº 14.133/2021 - “III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;”, o documento apresentado é considerado válido como critério de desempate, uma vez que não há neste momento norma que estabeleça parâmetro específico para comprovação do referido critério.

A Lei nº 10.973/2004 e a Lei nº 11.196/2005 embora tratem sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, cada qual trata o tema de uma forma, assim como na Lei 14.133/2021, o que não gera conflito entre elas, nem tanto a obrigatoriedade da utilização combinada, uma vez que são normas autônomas e independentes entre si.

Análise sobre a manifestação 3 – apresentada pela empresa R. R. F. GUIMARAES AGENCIA DE VIAGENS LTDA:

Conforme já esclarecido, a Lei 14.133/2021 não estabelece que a empresa investidora em pesquisa e tecnologia no país deva realizar o investimento diretamente na instituição, não havendo óbice o investimento realizado diretamente ao pesquisador, certamente comprovado, como o contrato apresentado neste caso, aliado aos demais documentos complementares do contrato já citados que corroboram a existência da pesquisa junto a Universidade Federal do Pará – UFPA.

ENCAMINHAMENTO

Encaminha-se o presente processo à Douta Procuradoria Jurídica para **análise de conformidade legal de todos os atos processuais praticados nos critérios de desempate realizados** na licitação do Pregão Eletrônico nº 06/2024 e emissão de Parecer, especialmente sobre a possibilidade legal de **aceitar ou não o contrato e documentos complementares apresentado** pela empresa OCA VIAGENS E TURISMO DA AMAZONIA LIMITADA como **documento válido** para o critério de desempate previsto na cláusula 5.20.2.3 do referido edital licitatório, consoante art. 60, §1º, III, da Lei nº 14.133/2021, conforme documentos anexados aos autos.

Informamos, ainda, que foram realizadas algumas consultas na plataforma Sollicita da empresa Negócios Públicos, para orientar as decisões tomadas até o momento, vide anexos (1205930) (1205945) (1205959).

11. Nota-se, ante o exposto, que a PROAF, por meio de seus agentes da contratação, realizaram análise detida sobre os critérios de desempate aplicáveis ao caso.

CONCLUSÃO

Isto posto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido de que houve observância às normativas vigentes e, portanto, não há óbice jurídico em atribuir o objeto da licitação à empresa vencedora, qual seja OCA VIAGENS E TURISMO DA AMAZONIA LIMITADA.

É o parecer.

À consideração superior.

Alfenas, 11 de março de 2024.

Assinado Eletronicamente

Soraya Helena Coelho Leite

Procuradora-Chefe da P. F junto à UNIFAL-MG



Documento assinado eletronicamente por **Soraya Helena Coelho Leite, Procuradora-Chefe**, em 11/03/2024, às 13:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1208968** e o código CRC **74008D35**.