



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

SEGUNDA SECRETARIA
Diretoria de Administração e Finanças
Coordenadoria de Serviços Gerais



ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR DA CONTRATAÇÃO

Brasília, 13 de fevereiro de 2025.

Objetivo:

Analisar a viabilidade da contratação intencionada, bem como levantar os elementos essenciais que servirão para compor o Termo de Referência, de forma a melhor atender às necessidades da Câmara Legislativa, no que tange a este processo, cujo objeto é a **contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de agenciamento de viagens**.

Referência legal: PORTARIA-GMD Nº 209, DE 22 DE AGOSTO DE 2022, que "Dispõe sobre os manuais para elaboração de instrumentos para licitação, assim como seus respectivos artefatos, a serem empregados nas futuras contratações da Câmara Legislativa nos termos da Lei de Licitação e Contratos Administrativos nº 14.133, de 1º de abril de 2021".

Equipe de Planejamento:

Yan Nunes Rangel Costa - Matr. 23.311 – Analista Legislativo

Debora Kelly Garcia Martins – Matr. 23.578 – Analista Legislativo

1. ÁREA REQUISITANTE DA CONTRATAÇÃO

1.1. A referida aquisição intencionada foi solicitada pela Diretoria de Administração e Finanças - DAF.

2. OBJETO DE CONTRATAÇÃO

2.1. Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo cotação de preços, reserva, marcação/remarcação, emissão e fornecimento de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais, de acordo com as quantidades e especificações técnicas descritas neste Estudo Técnico Preliminar - ETP.

3. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

3.1. Considerando a necessidade de deslocamento de autoridades da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) para a participação, a serviço ou para fins de representação desta Casa, fora do Distrito Federal, de encontros, cursos, congressos, seminários, reuniões, e outros eventos, faz-se necessária a contratação de empresa de agenciamento de viagens e emissão de passagens aéreas.

3.2. Ademais, a recorrente convocação de membros da CLDF para compromissos fora do âmbito distrital demanda uma maneira eficiente e dinâmica de locomoção a ser implementada, de modo que tais atividades possam ser devidamente executadas, dando-se prioridade para o transporte aéreo nas médias e longas distâncias.

3.3. Ante o exposto, torna-se essencial que a CLDF possua um contrato de fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais de forma continuada, a fim de que as diversas ações na área política/administrativa, como dito, não sofram prejuízos, tendo em vista o princípio da eficiência que norteia a administração pública.

4. ALINHAMENTO COM O PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO

4.1. A presente contratação está em alinhamento com o plano anual de contratações da CLDF, de forma genérica, no Programa de Trabalho: 01.122.8204.8517 - MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS GERAIS DA CLDF, Elemento de Despesa: 3390-33 PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO;

5. DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

5.1. São requisitos necessários à habilitação da Contratada:

- 5.1.1. Ter um sistema interligado às companhias aéreas nacionais, para a realização de consultas referentes a transportes nacionais e/ou internacionais e seus respectivos horários, trechos, tarifas, assentos, equipamentos e todas as informações disponíveis no sistema, para informar ao Executor do Contrato, executando, principalmente:
- I - reserva automatizada, online e emissão de seu comprovante, sempre que solicitado;
 - II - emissão de bilhetes automatizados, online;
 - III - emissão de ordem de emissão de bilhete aéreo – PTA, online;
 - IV - consulta de frequência de voos e equipamentos;
 - V - consulta a menor tarifa disponível, online;
 - VI - consulta e informação de melhor rota ou percurso, online;
 - VII - combinação de tarifas;
 - VIII - impressão das consultas formuladas;
 - IX - alteração/remarcação de bilhetes;
 - X - marcação dos bilhetes nos horários estabelecidos, inclusive retorno, endosso, desdobramento, reitinação, cancelamento e eventual substituição de bilhetes, bem como qualquer tarefa associada a esses procedimentos.
- 5.1.2. Manter para o contratante ou à sua disposição, a qualquer momento, em horário compreendido entre 8h e 19h, de segunda a sexta-feira, funcionários suficientes para atender e/ou dirimir dúvidas do Executor, prontamente as solicitações decorrentes dos serviços relacionados no subitem 5.1.1;
- 5.1.3. Fora dos horários previstos no item 5.1.2, a contratada deverá indicar funcionários para atender casos excepcionais e urgentes, inclusive em fins de semana e feriados;
- 5.1.4. Providenciar a imediata correção das deficiências apontadas pela Contratante, quanto aos serviços contratados;
- 5.1.5. Observar os seguintes prazos de prestação de serviços:
- I - Para o fornecimento da cotação de preços relacionadas às passagens aéreas e ao seguro internacional de viagem: até 3 (três) horas a contar do recebimento da solicitação feita pelo setor competente;
 - II - Para a entrega dos bilhetes de passagens aéreas, a contar do recebimento da Ordem de Serviço:
 - a) Até 3 (três) horas, nos casos de bilhetes de passagens nacionais;
 - b) Até 4 (quatro) horas, nos casos de bilhetes de passagens internacionais.
 - III - Para a emissão do seguro internacional de viagem: até 3 (três) horas a contar do recebimento da solicitação feita pelo setor competente.
- 5.1.6. Os prazos estabelecidos no subitem 5.1.5 poderão ser prorrogados por autorização da Câmara Legislativa do DF;
- 5.1.7. Manter a Câmara Legislativa do DF informada de todos os benefícios e vantagens oferecidos pelas companhias aéreas, fornecendo, sempre que solicitado, tabelas de horários de voos, bem como informações sobre preços vigentes, preços promocionais e as condições de concessão destes;
- 5.1.8. Obter, quando da emissão de bilhete de passagem, o melhor preço para a Câmara Legislativa do DF, dando preferência às tarifas promocionais e apresentar cotação dos preços praticados pelas empresas aéreas nos dias de viagem pretendidos;
- 5.1.8.1. Considera-se melhor preço a menor tarifa oferecida tendo como parâmetro o horário e o período de participação do usuário no evento, a pontualidade, o tempo de voo e de traslado e a otimização do trabalho, visando garantir condição laborativa produtiva;
- 5.1.8.2. Para efeito do disposto no subitem 5.1.8.1 deste ETP, a aquisição que não corresponder à menor tarifa deverá ser devidamente justificada no processo de autorização da viagem;
- 5.1.9. Repassar à Contratante todos os preços e vantagens concedidas pelas companhias aéreas,

tais como: promoções, cortesias etc., que tornem os preços inferiores ao ofertado em decorrência deste ETP;

5.1.10. Prestar assessoramento para definição de melhor roteiro, horário, frequência de voos (partida/chegada), desde a indicação de tarifas promocionais até a retirada dos bilhetes;

5.1.11. Providenciar a substituição de passagem decorrente de mudança de itinerário de viagem ou desdobramento de percurso, mediante solicitação da autoridade da Câmara Legislativa do DF;

5.1.12. Fornecer ao órgão responsável as regras tarifárias vigentes nas companhias aéreas que operam viagens regulares no território nacional, bem como suas alterações, comunicando por escrito a ocorrência de reajustes nos preços das tarifas aéreas;

5.1.13. Observar, rigorosamente, as normas que regulamentam o exercício de suas atividades, cabendo-lhe, inteiramente, a responsabilidade por eventuais transgressões;

5.1.14. Manter sigilo sobre todo e qualquer assunto de interesse da Câmara Legislativa do DF ou de terceiros de que tomar conhecimento em razão da execução do objeto desta licitação;

5.1.15. Fazer o endosso de passagem respeitando o regulamento das companhias;

5.1.16. Repassar à Câmara Legislativa do DF as vantagens e/ou bonificações decorrentes da emissão, em conjunto, de determinada quantidade de bilhetes de passagens aéreas;

5.1.17. Prestar auxílio na comprovação de utilização de bilhetes emitidos em decorrência do contrato, tais como obtenção de cartões de embarque e/ou declaração de embarque ou de voo junto à respectiva companhia aérea emitente dos bilhetes;

5.1.18. Não transferir ou terceirizar os serviços contratados, salvo com expressa autorização da contratante;

5.1.19. Providenciar a realização de check-in, bem como o encaminhamento dos cartões de embarque ao executor.

5.1.20. Possuir patrimônio líquido igual ou maior a 10% do valor global da contratação, constante no item 8. Essa exigência se justifica para impedir a participação de interessados que não possuam condições estruturais/financeiras de honrar com os compromissos assumidos em sede de licitação, sobretudo em virtude da antiga contratada para o fornecimento de passagens aéreas desta Casa, a qual teve contrato rescindido por inexecução total.

5.1.21. Apresentar comprovação de cadastro no Ministério do Turismo, no Programa denominado "CADASTUR – Sistema de Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos e Profissionais do Turismo", nos termos da Lei Federal nº 11.771, de 17 de setembro de 2008.

5.1.22. Apresentar Atestado(s) ou Certidão(ões) de Capacidade Técnica emitido(s) em nome da pessoa jurídica PROPONENTE, por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) aptidão para a prestação de serviços de agenciamento de viagens, em quantitativo igual ou superior à metade da estimativa de passagens deste ETP.

5.1.23. Apresentar garantia no valor de 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, conforme constante no Art. 98 da Lei 14.133/2021.

5.2. As solicitações dos serviços serão realizadas por meio de Ordem de Serviço (O.S) emitida pela Fiscalização Contratual.

5.3. Excepcionalmente, as solicitações poderão ser realizadas por e-mail ou ligação telefônica. Nesses casos, posteriormente, deverá ser realizada a formalização do pedido por meio de emissão de O.S., para fins de controle e faturamento.

5.4. **Caberá à Contratante:**

5.4.1. Executar a conferência dos valores pagos à agência de viagem com os valores constantes das faturas emitidas pelas companhias aéreas, por meio de cruzamento eletrônico de dados ou por conferência manual dos dados, integrais ou selecionados por amostragem (Orientação Normativa nº 01 – SLTI/MPGO).

6. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES E DETALHES DO PROCEDIMENTO

6.1. Conforme dados coletados do contrato referente à emissão de passagens aéreas desta Casa, vigente entre os anos de 2014 e de 2017, o quantitativo para um período de 20 (vinte) meses de contrato fora estimado em 155 passagens (ida e volta), com um valor total de contrato em R\$ 544.849,80. Nesse sentido, para a abertura de um novo contrato de prestação de serviços, optou-se por estimar um quantitativo de 200 passagens (ida e volta) para um período de 12 (doze) meses de contrato, sem se afastar dos valores praticados anteriormente ou, ainda, diminuí-los, tendo em vista o princípio da economicidade da Administração Pública.

6.2. É vedada a participação de empresas em consórcio. Essa proibição justifica-se devido ao fato do objeto não envolver questões de alta complexidade ou de relevante vulto, podendo os possíveis licitantes, isoladamente, cumprir todos os requisitos definidos sem limitar a competitividade no certame.

7. LEVANTAMENTO DE MERCADO

7.1. Conforme já mencionado nos tópicos anteriores, a CLDF adquire passagens aéreas de forma indireta, por meio da contratação de empresa especializada, que disponibilize sistema "online" automatizado via rede mundial de computadores, contemplando o serviço de agenciamento de viagens, sob demanda, considerando a cotação, reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e internacionais.

7.2. Quanto ao modelo adotado para a apresentação da proposta na licitação, trata-se de procedimento já consolidado no âmbito da CLDF a oferta do maior desconto, a ser aplicado sobre os valores das passagens. Em face do caráter volátil dos preços das passagens aéreas, aliado a situações de imprevisibilidade do momento de aquisição e da necessidade de usufruir de benefícios de economia de escala, a oferta do maior desconto apresenta-se como mecanismo mais adequado para o alcance desses objetivos.

7.3. Justifica-se, no referido modelo, a não submissão da taxa de agenciamento ao percentual de desconto, tendo em vista sua natureza distinta em relação às passagens aéreas. A taxa de agenciamento constitui remuneração consagrada no mercado em face da prestação do serviço de agenciamento devida às agências de viagens, possuindo, em geral, valor fixo durante a vigência contratual. A taxa de agenciamento, portanto, não possui o comportamento volátil apresentado pelas passagens aéreas, as quais, precipuamente, têm suas precificações originárias estabelecidas pelas companhias aéreas. A taxa de agenciamento constituirá, então, parcela de custo unitário fixo em relação ao valor total de cada operação de aquisição de passagens aéreas.

7.4. Saliente-se ainda que a disputa no certame realizada com base no maior percentual de desconto ofertado para a passagem aérea emitida, tem base legal – especialmente, no art. 6º (XLI) e art. 33 (II) da Lei nº 14.133/2021 – e já é medida consolidada nesta Corte de Contas como procedimento adequado na seleção do prestador de serviço há quase um decênio.

7.5. Não obstante, foram realizadas pesquisas no que tange às contratações dos serviços para fornecimento de passagens aéreas no âmbito de outros Órgãos da Administração Pública, com o objetivo de identificar as soluções utilizadas, a fim de balizar a avaliação proposta no presente estudo.

7.6. A tabela a seguir traz os Órgãos avaliados e a respectiva forma de julgamento adotada na licitação, além das informações do certame e do contrato, quando existente. É relevante destacar que todos eles optaram por contratar serviço de agenciamento de viagens, ao invés da aquisição direta de passagens aéreas perante as companhias aéreas.

Órgão	Pregão Eletrônico	Contrato	Critério de Julgamento
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)	76/22	004/SG/MPDFT/23	maior desconto
Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TC-GO)	8/23	25/23	menor valor da taxa de agenciamento
Senado Federal	90/23	-	menor valor da taxa de agenciamento
Câmara dos Deputados	59/19	2019/117.7 (7º TA)	maior desconto
Tribunal de Contas da União	17/22	29/22	maior desconto
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	019/2023	083/2023	maior desconto
Poder Executivo Federal (Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP)	Chamamento Público – Credenciamento de Companhias Aéreas		maior desconto com as companhias aéreas

7.7. Dessa forma, ao adotar diretamente o critério de maior desconto, a CLDF segue em busca de maior economicidade, alinhando-se com as orientações previstas no caput e §2º de art. 34 da Lei nº 14.133/2021, na medida em que o desconto ofertado deverá ser preservado em eventuais Termos Aditivos.

7.8. Diante do exposto, conclui-se que o modelo atual de contratação adotado pela CLDF para aquisição de passagens aéreas deve ser preservado, por constituir a melhor solução para o atendimento das necessidades descritas no presente estudo, considerando o contexto histórico de contratação, a experiência gerencial positiva alcançada ao longo dos anos, o alcance de economia de escala e as orientações normativas internas do Órgão.

8. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

8.1. O valor autorizado no Detalhamento Setorial de Despesa (DSD) relativo à emissão de passagens aéreas, para o exercício de 2025, é de **R\$ 500.000,00**, conforme disposto no Plano Setorial 2024-2025 da Diretoria de Administração e Finanças DAF.

8.2. O custo estimado relativo à emissão de 200 passagens, sendo 160 nacionais e 40 internacionais, à emissão de 40 seguros viagem, e ao agenciamento por parte de contratada, para o período de 12 (doze) meses de contrato, foi estimado com base no quantitativo do **Mapa de Preços (doc. SEI 2017581)**. Para realização da pesquisa, utilizou-se a seguinte metodologia para cada um dos subitens:

8.2.1. **Passagens Nacionais:** encontrou-se a média cotando-se, por meio da plataforma *Google Flights*, valores de voos, ida e volta, em cabine econômica, com antecedência de 20 dias, para cada uma das regiões do Brasil, quais sejam: Sudeste, Sul, Nordeste, Norte, e Centro-Oeste.

8.2.2. **Passagens Internacionais:** encontrou-se a média cotando-se, por meio da plataforma *Google Flights*, valores de voos, ida e volta, em cabine econômica, com antecedência de 20 dias, para regiões mais prováveis de voos internacionais, quais sejam: América do Sul, América do Norte, América Central, e Europa.

8.2.3. **Seguro Viagem Internacional:** encontrou-se a média cotando-se, por meio do buscador *Google*, valores de 3 (três) das principais empresas do mercado para a prestação do serviço, para um período de 5 dias.

8.2.4. **Taxa de Agenciamento:** encontrou-se o valor de agenciamento com base no recente pregão para prestação de serviços de passagens aéreas firmado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), constante no doc. SEI 2017584.

8.2.5. **Percentual de desconto (%):** encontrou-se o valor de agenciamento com base na proposta vencedora do recente contrato de prestação de serviços de passagens aéreas firmado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), constante no doc. SEI 2017970.

	PREÇO	QUANTITATIVO	CUSTO TOTAL
Passagem Nacional	R\$ 1.441,96	160	R\$ 230.713,60
Passagem Internacional	R\$ 5.515,74	40	R\$ 220.629,60
Seguro Viagem Internacional	R\$ 147,78	40	R\$ 5.911,20
Custo de Agenciamento	R\$ 8,52 por passagem (ida e volta)	200	R\$ 1.704,00
			R\$ 458.958,40

8.3. Dessa forma, o custo total estimado é de R\$ 458.958,40 (quatrocentos e cinquenta e oito mil novecentos e cinquenta e oito reais e quarenta centavos).

8.4. O valor estimado para o **percentual mínimo de desconto** a ser ofertado pela CONTRATADA na licitação, a ser aplicado sobre o valor do volume de vendas de passagens aéreas nacionais e internacionais, inclusive sobre as tarifas promocionais e reduzidas disponíveis no momento da compra e sobre as tarifas de bagagens eventualmente cobradas pela companhia, com a exclusão apenas das taxas de embarque, remarcação, cancelamento e agenciamento de viagens, deverá ser de **21,50% (vinte e um vírgula cinquenta por cento)**.

9. JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO

9.1. Em regra, a Lei nº 14.133/2021 institui que a necessidade de parcelamento "quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso". O disposto, no entanto, não se aplica à presente demanda, por questões eminentemente operacionais, sendo necessário o agrupamento dos itens, tais como tarifas, taxas de embarque, repasses à contratada e outras taxas devidas às companhias aéreas em razão da emissão, alteração, cancelamento e reembolso de bilhetes de passagem.

10. RESULTADOS PRETENDIDOS

10.1. Participação de autoridades e servidores da CLDF em eventos de capacitação e de aperfeiçoamento que ocorram fora de Brasília-DF e necessitem de deslocamento aéreo;

10.2. Aquisição de passagens aéreas que leve em consideração a melhor programação da viagem aliada ao melhor preço e ganho de escala por meio do desconto oferecido pela contratada.

11. PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS

11.1. O gerenciamento do processo licitatório será realizado pela Comissão Permanente de Contratação - CPC.

11.2. Findo o processo licitatório para a contratação dos serviços deste ETP, a Diretoria de Administração e Finanças - DAF deverá, junto ao Gabinete da Mesa Diretoria - GMD e demais unidades competentes, determinar os procedimentos administrativos necessários ao fornecimento dos serviços prestados pela adjudicada no certame.

12. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INDEPENDENTES

12.1. A presente contratação ocorre de forma independente, não se vinculando a qualquer outra contratação para que possa surtir seus efeitos.

13. POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS

13.1. Haja vista o objeto de contratação, não há previsão de impactos ambientais resultantes da contratação.

14. ANÁLISE DE RISCOS

14.1. RISCO 1: Não cumprimento de prazos pela contratada;

14.2. RISCO 2: Deficiência na definição da demanda;

14.3. RISCO 3: Atraso no processo administrativo de contratação; e

14.4. RISCO 4: Licitação deserta ou fracassada.

	RISCO 1	RISCO 2	RISCO 3	RISCO 4
PROBABILIDADE	MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA
IMPACTO	MÉDIO	ALTO	BAIXO	ALTO
AÇÃO PREVENTIVA	Descrição, no Termo de Referência, de condições e prazos, bem como descrições de eventuais ações sancionatórias que poderão ocorrer, caso a empresa não atenda ao disposto no Edital e no Termo de Referência.	Qualificação da equipe de planejamento.	Analisar minuciosamente os artefatos do processo e ser claro e objetivo quanto aos procedimentos licitatórios adotados.	Alinhar a construção da solução (TR) de acordo com as regras de mercado.
	Acompanhamento e fiscalização de todas as etapas do processo.	Conhecimento do escopo.	Estrita observância às recomendações da área jurídica do órgão/entidade.	Estimar o preço de forma equilibrada, nem superestimado e nem subestimado. Definir o objeto levando-se em consideração as características praticadas no mercado.
AÇÃO DE CONTINGÊNCIA	Notificação à contratada para que honre com os critérios técnicos e de qualidade.	Restabelecimento da demanda.	Alocação integral da Equipe de Planejamento da Contratação na resposta e mitigação das causas que originaram o atraso do processo licitatório.	Reavaliar a estimativa de preços, a fim de verificar a defasagem do preço máximo a ser aceito para a aquisição.
	Aplicação das penalidades previstas, caso necessário.			Contatar as agências, a fim de levantar informações que auxiliem as correções de requisitos prejudiciais, com o objetivo de relançar a licitação na praça. Revisitar os parâmetros utilizados na estimativa de preço, a fim de adequar a realidade de mercado e, consequentemente, viabilizar a republicação do edital.

15. CONCLUSÃO DO ESTUDO / DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE

15.1. O presente planejamento foi elaborado em harmonia com a Portaria-GMD nº 209, de 22 de agosto de 2022, que "Dispõe sobre os manuais para elaboração de instrumentos para licitação, assim como seus respectivos artefatos, a serem empregados nas futuras contratações da Câmara Legislativa nos termos da Lei de Licitação e Contratos Administrativos nº 14.133, de 1º de abril de 2021", além de estar em conformidade com as normas e requisitos técnicos necessários ao cumprimento das necessidades e objeto da aquisição, com a conclusão apontada na VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO.

YAN NUNES RANGEL COSTA
Analista Legislativo

DEBORA KELLY GARCIA MARTINS
Analista Legislativa



Documento assinado eletronicamente por **YAN NUNES RANGEL COSTA - Matr. 23311, Analista Legislativo**, em 17/02/2025, às 17:05, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



Documento assinado eletronicamente por **DEBORA KELLY MARTINS COELHO - Matr. 23578, Analista Legislativo**, em 17/02/2025, às 17:07, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **2017578** Código CRC: **A19E969C**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º Andar, Sala 4.9– CEP 70094-902– Brasília-DF– Telefone: (61)3348-8590
www.cl.df.gov.br - cesg@cl.df.gov.br

00001-00005483/2025-77

2017578v25