

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS PARA PARLAMENTARES E SERVIDORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

1. Descrição da necessidade da contratação

A contratação proposta no presente estudo se refere à solução para aquisição de passagens aéreas para parlamentares e servidores no âmbito da Câmara Municipal de Porto Alegre (CMPA), a fim de proporcionar a participação em seminários, congressos, cursos, encontros e eventos similares quando assim indicar a administração, por meio de autorização ou determinação.

Serão apresentadas ao longo deste documento todas as alternativas consideradas, de antemão introduzindo que a proposta a ser recomendada é a manutenção do modelo utilizado nas últimas contratações pelo Legislativo Municipal, qual seja, contratação de empresa intermediadora especializada no fornecimento de passagens aéreas regionais, nacionais e internacionais, bem como de serviços correlatos, para atender as necessidades de deslocamento de parlamentares e servidores.

O traslado aéreo é ferramenta instrumental para consecução da finalidade pública do Legislativo Municipal, de modo que permite a operacionalização de viagens necessárias tanto para o bom exercício do mandato eletivo quanto para o desenvolvimento funcional de servidores. É indiscutível que, para o bom exercício do mandato, é demandada a constante participação dos parlamentares em encontros, reuniões e eventos similares em cidades cuja distância impõe o deslocamento por meio de transporte aéreo.

Tanto o é que a CMPA tem norma regulamentadora para a representação externa da instituição, bem como para o comparecimento dos vereadores a eventos de interesse do Município de Porto Alegre (Resolução nº 2.523, de 18 de outubro de 2018). As funções básicas de legislar, fiscalizar e, especialmente, representar a população são auxiliadas com o deslocamento dos senhores parlamentares nas mais diversas agendas das mais variadas temáticas, portanto necessária a contratação proposta neste estudo no sentido de permitir o exercício da atividade fim de nossa instituição.

Ainda, é notório e parte do objetivo estratégico da CMPA proposto para o ano de 2026 (documento 1023633) a necessidade de constante qualificação do seu quadro funcional, bem como dos parlamentares que compõem esta Casa Legislativa, como instrumento de catalise e direcionamento das ações institucionais buscando o interesse público. Neste panorama, a contratação aqui retratada também é um meio para que este fim seja atingido, do contrário as ações restariam demasiadamente restringidas no campo geográfico da região metropolitana da capital.

2. Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual

A ação está diretamente incluída no plano de contratações anual da instituição (processo 332.00005/2025-10 e em <https://pncp.gov.br/app/pca/89522437000107/2026>).

3. Requisitos da contratação

Sendo o presente documento a fase inicial da contratação, são etapas necessárias para a sua realização:

- I. Aprovação por parte da Administração da forma de contratação aqui proposta;
- II. Elaboração do Projeto Básico (o qual já se encontra em fase de preparação simultânea);
- III. Instrução técnica referente à suficiência de saldo orçamentário;
- IV. Instrução técnica e autorização quanto à modalidade licitatória a realizar para a contratação; e
- V. Realização dos trâmites licitatórios regulares, inclusive parecer jurídico quanto à adequação às normas internas e externas do procedimento.

4. Estimativas de quantidades para a contratação

O ano de 2025 será utilizado como base para estimativa dos quantitativos da presente contratação em função de ter sido o ano que representou incrementos significativos tanto em termos de quantidade de bilhetes emitidos, quanto na evolução dos preços das passagens aéreas no Brasil. As solicitações, autorizações e realizações de viagens tiveram recorde histórico acima do padrão do Legislativo municipal, conforme abaixo apresentado:

- **Total de viagens no ano de 2025:** 56
- **Valor total despendido no ano de 2022:** R\$ 201.348,69
- **Valor médio de cada emissão:** R\$ 3.595,51

Para referência, no Estudo Técnico anteriormente aprovado (documento 0537804, processo 267.00035/2023-59), a estimativa quantitativa da contratação teve como referência os números do ano de 2022 (considerados lá como o padrão histórico da CMPA):

- **Total de viagens no ano de 2022:** 25
- **Valor total despendido no ano de 2022:** R\$ 78.753,57
- **Valor médio de cada emissão:** R\$ 3.150,14

Verifica-se, dessa forma, que o ano de 2025 utilizou 135,61% dos R\$ 148.470,00 de valor contratual disponível, situação esta permitida exclusivamente pela data de aniversário do contrato (agosto de cada ano). A situação que se pôs, dessa forma, foi o saldo diminuto para o ano atual que comprovou-se insuficiente, dado a manutenção da demanda alta (R\$ 40.000,00 aproximadamente apenas nos primeiros três meses de exercício), resultando menos de 10% de saldo do valor contratual para emissão de passagens.

Dessa forma, como estimativa confortável, sugerimos a adoção dos valores de 2025 como referência real da demanda atual do Legislativo municipal.

5. Levantamento de mercado

Da mesma forma como no estudo anterior, para o presente levantamento foram consideradas quatro opções cuja viabilidade a seguir será analisada:

I. Manutenção do modelo já adotado (contratação de empresa intermediadora especializada no fornecimento de passagens aéreas);

II. Adesão a ata de registro de preços do Executivo Municipal;

III. Credenciamento de empresas de transporte aéreo, buscando a aquisição direta das passagens; e

IV. Aquisição direta pelos parlamentares e servidores, mediante ressarcimento posterior.

A. Contratação de empresa intermediadora especializada no fornecimento de passagens aéreas

O modelo de contratação de empresa intermediadora especializada no fornecimento de passagens aéreas é o atualmente adotado na Câmara Municipal de Porto Alegre e em instituições vizinhas como o Executivo Municipal e a Assembleia Legislativa do Estado. Tem como característica principal ser a opção administrativa e juridicamente viável que dá mais agilidade e celeridade à equipe de servidores responsáveis pela aquisição, em virtude do contato direto com a empresa prestadora do serviço.

O atual ciclo contratual ocorre sem quaisquer intercorrências e demonstra viabilidade econômica ao entregar as tarifas de balcão por força de contrato subtraídas da taxa de transação negativa obtida no pregão eletrônico. A opção mostra ainda eficiência razoável, ao ter servidor vinculado à Equipe de Gestão da QBM como intermediador entre demandante e agência emissora.

Sugere-se, ainda, a manutenção do modelo de **Taxa por Transação - Transaction Fee (fee)**, em que a empresa contratada fixará uma taxa em reais para cada transação efetuada, nitidamente uma decisão que mostrou eficiência e valor econômico ao erário durante a execução do contrato (R\$ 1904 reais economizados pela taxa de transação negativa obtida em pregão, apenas no ano de 2025 para referência).

B. Adesão a ata de Registro de Preços do Executivo Municipal

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre homologou o Pregão Eletrônico 315/2025, com possibilidade de adesão por parte da CMPA.

A adesão, contudo, se mostra menos promissora em termos financeiros por apresentar taxa de R\$ 0,01 por bilhete emitido (superior à atualmente em vigor na CMPA), e em termos administrativos pois a adesão eliminaria o contato direto e rápido com a empresa contratada, gerando dependência de etapas fora da esfera hierárquica da CMPA e prejudicando a celeridade necessária para agendas parlamentares dinâmicas.

C. Credenciamento de empresas de transporte aéreo

Conforme já demonstrado em diversas oportunidades (0537804 e 0668390, por exemplo), o número de bilhetes anuais emitidos para a CMPA é insuficiente para justificar um procedimento de credenciamento visando a contratação direta. Referências de outras instituições indicam que volumes significativamente superiores aos da Câmara ainda não alcançam o mínimo necessário para atrair as companhias para este modelo.

D. Aquisição direta pelos parlamentares e servidores, mediante ressarcimento posterior

Esta proposta foi alvo de estudo específico trazido por esta Equipe (0668390), porém não teve deliberação efetiva em seu processo de origem (025.00067/2023-24), apesar da última manifestação jurídica da Procuradoria (0828732):

À Diretoria-Geral,

Com a entrada em vigor da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/21), que, ao tratar de sua aplicabilidade no Poder Legislativo, restringe-a à função administrativa (art. 1º, caput, inc. II), excluindo, em princípio, a atividade parlamentar, vislumbra-se, ainda que de modo preliminar, a possibilidade de sustentar a viabilidade jurídica da solução proposta: a aquisição direta de passagens por parlamentares, mediante ressarcimento.

Contudo, tendo em conta que a medida traduz inovação, sem correspondência em outros órgãos públicos, e que representa significativo dispêndio público, recomenda-se, por cautela, que, caso seja adotada, a sua implementação seja feita de forma coordenada com os órgãos de controle.

Dada a urgência do tema, não há margem para alterações normativas no presente momento. A proposta, contudo, mantém-se por parte da Equipe QBM, nos mesmos moldes apresentados:

Compra de passagens aéreas e assinatura de jornal on-line

Ambos os itens aquisição de passagens aéreas e assinatura de periódicos já são disponibilizados aos Srs. Vereadores no rol de itens da Quota Básica Mensal. A solicitação dos parlamentares requerentes, contudo, gira em torno da possibilidade de aquisição direta pelos gabinetes parlamentares.

Quanto ao tema, remeto ao tópico que analisa a possibilidade de ressarcimento de despesas e a necessidade de deliberação superior quanto a sua viabilidade. Cumpre apenas referendar o motivo de disponibilização dos itens como são atualmente.

Com relação a aquisição de passagens aéreas, foi realizado Estudo Técnico preliminar para fornecer à administração embasamento na tomada de decisão quanto a forma de contratação, nos autos do processo 267.00035/2023-59 (documento 0537804), decidindo-se pela manutenção

da alternativa de contratação de agência intermediadora na aquisição de passagens.

Naquele processo foi apresentado o parecer da Procuradoria-Geral mencionado no tópico “Enfrentamento do tema ‘disponibilização de itens mediante ressarcimento’” como base para não ser utilizada a modalidade de aquisição direta para posterior ressarcimento aos parlamentares. Conforme exposto, foi neste estudo apresentada visão alternativa à administração para deliberar sobre o tema.

[...]

Fato é que para ambos itens, o ressarcimento pela despesa contraída pelo parlamentar é uma alternativa utilizada em diversas Casas Legislativas. Podemos apenas informar que o contrato atual da CMPA para aquisição de passagens aéreas tem ferramentas de controle que exigem integralmente a oferta de bilhetes com tarifas idênticas ou menores ao preços praticados pelas companhias aéreas no momento da cotação.

A alternativa pelo ressarcimento nos parece uma opção pelo maior controle aos gabinetes quanto do momento da aquisição, da companhia aérea de preferência e da liberdade para verificação exclusiva e dedicada de preços, tarefa impraticável nos moldes administrativos e contratuais por parte da administração.

A decisão, contudo, é administrativa pela possibilidade ou não de custeio de item pela Quota Básica Mensal por meio de ressarcimento aos parlamentares.

6. Estimativa de valor da contratação

Considerando o valor médio gasto de R\$ 3.595,51 por viagem em 2025, utilizaremos este valor de forma prudente como referência unitária.

- **Valor estimado anual (bilhetes):** R\$ 201.348,69

7. Descrição da solução

Pretende-se a contratação de empresa intermediadora especializada por demanda. Serão exigidos na execução dos serviços:

- **Atendimento:** Pessoal qualificado, horário normal (8h30 às 18h30) e regime de plantão (finais de semana e feriados) via telefone, e-mail e WhatsApp.
- **Prazos de emissão:** Até 8 horas em horário normal e até 4 horas em regime de plantão após autorização.
- **Cotação:** Mínimo de 3 companhias aéreas, obrigatoriamente incluindo a menor tarifa disponível.
- **Gestão:** Controle de milhagens, relatórios operacionais consolidados e acesso ao sistema de emissão para o gestor da Câmara.

8. Justificativa para o parcelamento ou não da contratação

Pela natureza da contratação, a prestação de serviços se dará por demanda. O pagamento será feito mediante nota fiscal mensal após atestado da efetiva prestação.

9. Demonstrativo dos resultados pretendidos

Busca-se o binômio:

I. **Economicidade:** Opção viável que otimiza recursos humanos;

II. **Eficiência:** Controle direto sobre o processo e acesso imediato à empresa contratada.

10. Providências a serem adotadas pela Administração

Não existem providências adotadas além daquelas recomendadas no presente estudo.

11. Contratações correlatas

Inexistem contratações interdependentes. Gastos com hospedagem, deslocamento e alimentação são indenizados sob a rubrica de diárias (Resolução nº 2.324/2015).

12. Descrição dos possíveis impactos ambientais

Inexistem impactos ambientais diretos, dado que as transações são digitais. O impacto do transporte aéreo em si é considerado irrelevante frente ao baixo quantitativo estimado.

13. Posicionamento conclusivo

Conclui-se pela manutenção do modelo de terceirização do serviço de agenciamento de passagens, motivado pela eficiência administrativa, melhorias na gestão, economicidade, controle dos procedimentos e, principalmente, celeridade no atendimento.