

São Paulo, 25 de fevereiro de 2015.

**AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - MPOG**  
**Assessoria Especial para Modernização e Gestão**  
**Central de Compras e Contratações**  
**Brasília-DF**

**Ref.: Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº.: 2/2015**  
**Processo nº.: 03001.000145/2014-01**

**A/C. Ilustríssimos Senhores Julgadores**

**Ref.: Exposição de Motivos ensejadores à Revisão e Suspensão do**  
**Procedimento de Credenciamento n.º 001/2014**

## **INTRODUÇÃO**

Logo de início, a Associação Brasileira das Agências de Viagens – ABAV Nacional se apresenta como reconhecida entidade representativa do segmento de atividade das Agências de Turismo existente há mais de seis décadas, criada em 1953 e com atuação em todo o território nacional em defesa da classe e do segmento, independente da especialidade de atuação da agência de turismo.

Isso porque, na presente temática, analisa-se e comenta-se sobre todas aquelas agências de turismo que possuem e dedicam atendimento e agenciamento de viagens para órgãos públicos, segmento esse que demanda grande especialização, operacionalização e estrutura, haja vista a gama de peculiaridades e necessidades da administração pública, no que se exemplifica com:

- a flexibilidade e urgência de atendimento;
- programações e gestões de caixas financeiros considerados os necessários faturamentos demandados pelo órgão público;
- infraestrutura de pessoal e tecnologia para atendimento de qualidade, célere e econômico.

Ocorre que, desde o segundo semestre de 2012, quando as cias. aéreas alteraram a política de remuneração junto às agências de turismo, que recebiam por comissão paga pelas cias. aéreas, referente aos bilhetes aéreos que intermediavam a emissão, passando as agências de turismo a serem remuneradas através da chamada TAXA DU, foi necessária a normatização do tema para que os contratos em vigor entre agências de turismo e poder público fossem direcionados a ponto de terem as regras de contratação adaptadas a tal alteração, o que se deu com a IN SLTI n.º 7/2012.

A norma acima citada gerou questionamentos por todo o país, inclusive com esta entidade para esclarecimentos sobre tais alterações, e diante de Representação junto ao Tribunal de Contas da União – TCU, apresentada por própria agência de turismo, iniciou larga discussão sobre a legalidade e prejudicialidade ou não ao poder público da manutenção da norma acima comentada.

A ABAV Nacional, bem como, sua associada ativa, qual seja a ABAV DF, se apresentaram em tais autos e defenderam a legalidade e correta aplicação da IN n.º 7/2012, entretanto o TCU diante de todas as alegações e discussões, achou por bem e prudente, suspender a aplicação da norma até que houvesse decisão final acerca da representação e processo em comento.

Infelizmente, no decorrer do mencionado procedimento foram averiguadas e analisados vários procedimentos de compras e intermediação de passagens aéreas por agências de turismo junto à administração pública, com ocorrências de irregularidades em tais serviços prestados, dentre os quais e conforme mencionado no TC n.º 003.273/2013-0 e Acórdão n.º 1973/2013 ambos do TCU:

...

*Trata-se do Relatório de Análise 30/2012 do Ministério Público Federal no Distrito Federal, que integra o Inquérito Civil Público no 1.16.000.001203/2008-63, instaurado a partir de representação formulada pelo Sindicato das Empresas de Turismo do Distrito Federal (Sindetur), em 27/3/2008, que deu notícia das seguintes supostas irregularidades:*

- a) Licitantes praticando descontos superiores à possibilidade econômica, em percentuais muito acima das comissões recebidas das companhias aéreas;*
- b) Superfaturamento dos bilhetes de passagens aéreas, pela inclusão nas faturas cobradas dos órgãos públicos de valores superiores aos efetivamente*

*adquiridos junto às companhias aéreas, como estratégia para cobrir os altos descontos concedidos nas licitações;*

*c) Apropriação dos valores relativos aos bilhetes de viagens canceladas, os quais deveriam ser reembolsados aos órgãos públicos contratantes.*

A partir do exposto até este momento e, objetivando melhores resultados, em cumprimento à Portaria MP n.º 505/2009, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - que com máxima vênia, passamos considerar e denominar como MPOG - procedeu a várias reuniões, convidando esta peticionária, ABAV Nacional, que esteve presente em todos os encontros, compartilhando, enquanto entidade de representação nacional do segmento das agências de turismo, para, até então juntos, buscarem melhor formato, que viabilizasse maior transparência, economia, gestão e eficiência nas aquisições de bilhetes aéreos pela administração pública.

Entretanto, diante do edital de abertura de pregão eletrônico n.º: 2/2015, verifica-se chamada deste órgão para o credenciamento de uma única agência de viagens, em específico e nesse momento para operacionalizar a compra de bilhetes de voos domésticos e internacionais, com as Companhias Aéreas Azul Linhas Aéreas Brasileiras S/A (Azul), Oceanair Linhas Aéreas S/A (Avianca), TAM Linhas Aéreas S/A (TAM), VRG Linhas Aéreas S/A (GOL) credenciadas em relação aos voos domésticos sem prejuízo de futuro credenciamento de outras Companhias Aéreas.

Em necessária análise da ABAV Nacional, ora Peticionária, verificou-se junto ao supracitado edital 2/2015, quando em seu bojo, veicula tratar-se de credenciamento residual, vale dizer, visa sanar o não atendimento por parte das Companhias Aéreas supracitadas e credenciadas em outro procedimento deste órgão que **excluiu a possibilidade de agências de viagens sob o pretexto da viabilidade de aquisição de bilhetes aéreos diretamente com as Companhias Aéreas.**

Assim, diante da presente, a ABAV Nacional manifesta sua discordância com os termos do edital ora impugnado, no prazo disposto do item “5.1” do instrumento convocatório, conforme argumentos que passa a expor:

## **DESCUMPRIMENTO À POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO E OUTROS ORDENAMENTOS DA LEI FEDERAL N.º 11.771/2008**

A continuidade e ratificação do procedimento de compra de passagens aéreas pelo governo federal a ocorrer da maneira como pretende levar a efeito o edital 2/2015, deve ser avaliada logo de início, como conduta em discordância com a

Política Nacional de Turismo, cuja consequência advém de procedimento licitatório pretérito que veiculou a vedação expressa à participação de agências de viagens no certame, a saber o Termo de Referência - Credenciamento n.º 001/2014 do MPOG.

Objeto do edital ora impugnado é assim definido:

*1.1 O objeto da presente licitação é o Registro de preços para eventual contratação de serviços de agenciamento de viagens para voos não atendidos pelas empresas aéreas credenciadas, domésticos e internacionais, destinados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal*

Deveras, o teor do item “1.1” do edital em comento leva a crer que poderia ser contratada mais de uma agenciadora de passagens aéreas.

Contudo, a dicção de outros itens do referido edital traz literalmente a expressão “contratada” dando conta que apenas uma intermediadora será contratada para os fins veiculados no edital em comento. A título de exemplificação:

*6.1.3 As propostas deverão conter as informações solicitadas no Termo de Referência e no Modelo de Proposta Comercial deste edital, sendo o Fornecedor Registrado e a **Contratada** à elas vinculada*

Nessa senda, tem-se claro que, em última análise, o resultado do edital ora impugnado levará a efeito patente exclusão de um imenso número de agências aptas à contratar com a administração pública, ocasionando clara reserva de mercado, em detrimento, também, do própria administração, porquanto ficará vinculada a apenas uma fornecedora dos serviços objeto do presente edital.

Pior cenário se vislumbra quando se constata que são **627 (seiscentos e vinte e sete) contratos que restarão submetidos ao agenciamento de uma única operadora**. Tal dado se infere do próprio edital, quando aduz literalmente que:

*4.7 Para a emissão desses bilhetes, os órgãos e entidades da APF celebraram **627 (seiscentos e vinte e sete) contratos administrativos, distribuídos entre várias Agências de Turismo, grande parte deles com taxas de agenciamento com preços que variam de R\$ 0,00 a R\$ 1,00.***

*4.8 Tais contratos refletem os volumes e distribuições expressas na Tabela 2, sendo que os bilhetes domésticos representam 95,31% (noventa e cinco vírgula trinta e um por cento) do volume total.*

*4.9 Isto sinalizou para a oportunidade de rever a estratégia de aquisição adotada, uma vez que se trata, essencialmente, de serviço de emissão de bilhetes, o que atualmente é possível realizar automaticamente sem qualquer tipo de intermediação.*

*4.10 Diante desses dados e após estudos de estratégias aderentes aos princípios da Administração Pública foi realizado o procedimento de Credenciamento nº*

01/2014, “pelo prazo de 60 (sessenta) meses, das empresas de transporte aéreo regular, para fornecimento de passagens em linhas aéreas regulares domésticas, sem o intermédio de Agências de Viagens e Turismo, para fins de transporte de servidores, empregados ou colaboradores eventuais em viagens a serviço, a ser utilizado pelos órgãos e entidades da

APF direta, autárquica e fundacional e facultado o uso à Administração indireta.”

4.11 A justificativa para o Credenciamento pautou-se na inviabilidade de competição, consoante os fundamentos e justificativas assentados nos respectivos autos.

4.11.1 No caso em tela, as contratações das passagens aéreas, para que fossem atendidas todas as demandas, não poderiam ser feitas por um só fornecedor, pois não existe empresa aérea que cubra todos os trechos de navegação aérea do interesse da APF, o que afastaria a possibilidade de utilização do sistema de registro de preços ou outro procedimento licitatório para atender a tais demandas

4.11.2 Além disso, poderia ocorrer que uma empresa aérea não oferecesse o trecho desejado em um determinado horário. Por esse motivo, urgia a necessidade da APF contar com todas as empresas aéreas nacionais (ou o maior número possível) para a prestação do serviço de transporte aéreo de passageiros.

4.12 O Credenciamento, além da habilitação das empresas aéreas Avianca (Oceanair), Azul, Gol (VRG) e TAM, que manifestaram interesse e cumpriram os requisitos mínimos exigidos em edital, também viabilizou a:

a) assinatura de Acordos Corporativos de Desconto com as empresas aéreas credenciadas, resultando em benefícios de descontos nas tarifas e reserva de passagens/valores, bem como garantia de assentos e tarifas por até 72 (setenta e duas) horas, limitadas a 24 (vinte e quatro) horas de antecedência ao horário previsto para o embarque;

b) evolução do SCDP, agregando-se módulo de consulta direta de bilhetes junto aos sistemas das empresas aéreas credenciadas e verificação automática do status dos voos, dispensando a entrega de cartões de embarque para o lançamento da prestação de contas de forma manual no sistema;

c) utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF – para pagamento das passagens aéreas emitidas diretamente com as empresas aéreas.

4.13 Apesar de o Credenciamento ter vigência de 60 (sessenta) meses, foi previsto período experimental de 60 (sessenta) dias com operação restrita ao MP, para avaliação do sistema informatizado de gestão de bilhetes e os procedimentos operacionais envolvidos.

4.14 Com a avaliação positiva do período experimental, inicia-se o projeto para transição dos demais órgãos e entidades da APF para este modelo de contratação direta.

4.15 Todavia, uma parcela das necessidades dos órgãos e entidades não é atendida pela forma de aquisição viabilizada no Credenciamento, quais sejam: passagens aéreas internacionais e domésticas não supridas pelas empresas Credenciadas, compreendendo, conforme o caso, os serviços de assessoria, cotação, reserva, emissão, alteração, cancelamento e reembolso das passagens, bem assim as emissões em finais de semana, feriados e horários fora de expediente, além de alterações e cancelamentos nesse mesmo período, dentre outras situações excepcionais e alheias à vontade da APF, impeditivas à emissão junto às empresas Credenciadas.

*4.16 Diante das necessidades identificadas no subitem anterior, foi estruturado o presente TR para registro de preços, contemplando as demandas dos órgãos e entidades da APF não atendidas no escopo do Credenciamento.*

*4.17 A realização desta licitação, com a conseqüente assinatura da Ata de Registro de Preços com o proponente vencedor, possibilitará:*

*4.17.1 aumento da eficiência, com expressiva redução dos custos administrativos, uma vez que os órgãos participantes, ao invés de envidarem esforços para a realização de inúmeras e sucessivas licitações, poderão destinar seus recursos humanos para atividades voltadas ao planejamento de suas necessidades e apenas celebração os contratos amparados na Ata de Registro de Preços firmada de forma centralizada, de modo que poderão, ainda, redirecionar a atuação de uma parcela de seus técnicos para o desenvolvimento das atividades fins dos órgãos, pois terão apenas que realizar os procedimentos relacionados ao planejamento de necessidades e à contratação;*

*4.17.2 padronização dos serviços contratados, bem como da metodologia de prestação, gestão e fiscalização dos contratos;*

*4.17.3 maior celeridade na contratação, haja vista que se terá preços registrados;*

Além da eminente reserva de mercado a ser levada a efeito pelo edital ora impugnado, merece destaque as razões para abertura do pregão, veiculadas no item “4.15” acima transcrito são originárias de problemas já alertados por esta entidade representativa, isso quando do estabelecimento por este órgão da administração pública de política de aquisição de passagens aéreas sem a intermediação de agências de viagens, conforme impugnação protocolada ao termo de credenciamento 01/2014.

Tendo como norte a dicção do artigo 5º do Decreto nº.: 5.450/2005, quase repetindo os princípios aplicáveis à Administração Pública veiculados pelo artigo 37 da Constituição Federal, veicula *in verbis*:

*A licitação na modalidade de pregão é condicionada aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa (...) bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.”*

Com as *vênias* de estilo, o edital em comento, corolário de erro da administração, ao levar a efeito plano de compra de bilhetes aéreos diretamente com as Companhias Aéreas habilitadas para tanto, leva a efeito desatenção, **novamente vale dizer**, aos princípios da eficiência e da competitividade.

Não é crível que a operação vultuosa que envolve o Poder Executivo Federal, no que concerne à aquisição de passagens aéreas, possa ser operado por uma única agência intermediadora.

Tal fato não atenta ao princípio da competitividade, porquanto dadas as oscilações inerentes aos preços de bilhetes aéreos, atrelar a administração pública a um único fornecedor não realizará a contento o objetivo precípuo de um certame licitatório.

Corolário disso, resta, extreme de dúvidas, a ineficiência – já advinda do certame licitatório que conferiu a possibilidade da administração adquirir passagens aéreas diretamente com as Companhias Aéreas e, como consequência disso, tem-se o presente edital – que restará instalada na administração pública, porquanto atrelada a apenas um fornecedor, podendo enfrentar oscilações de preços e problemas com a execução dos serviços, sem contar com outros fornecedores, assim habilitados por certame licitatório, para suprir carências supervenientes na execução do contrato entabulado.

Por certo, tal qual como o último certame licitatório envolvendo presente objeto, o edital ora impugnado gerará a necessidade de novo procedimento, diante da ineficácia da operacionalização que se pretende levar a efeito com o presente edital, o que ainda pode ser evitado pela administração pública.

Destarte, notória a não observância dos princípios norteadores da atividade da Administração Pública no presente certame licitatório.

No mesmo mote, agora sob o prisma da legislação específica atinente às atividades inerentes ao turismo enquanto importante nicho econômico, a Lei Federal n.º 11.771/2008, também conhecida por Lei Geral do Turismo, enquadra como Turismo e atividades correlatas também as viagens realizadas com a finalidade de negócios, inserindo-se aí o objeto de contratação do presente edital. A dicção literal do texto legal ora em comento versa:

...

*Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se turismo as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, **com finalidade de lazer, negócios ou outras.***

*Parágrafo único. As viagens e estadas de que trata o caput deste artigo **devem gerar movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas***

**públicas, constituindo-se instrumento de desenvolvimento econômico e social, promoção e diversidade cultural e preservação da biodiversidade.**

Nestes termos, a intenção e conduta expressas conforme Credenciamento, no sentido de LIMITAR a contratação das agências de turismo nos serviços para os quais JUSTIFICAM SUA EXISTÊNCIA, quais sejam intermediar a aquisição de passagens aéreas, é totalmente contrária à Política Nacional do Turismo, haja vista, a incontestável cassação à movimentação econômica, fontes de renda e emprego, consideradas principalmente agências de turismo que possuem como grande expertise e foco de atuação na intermediação de bilhetes aéreos para a administração pública, limitando a uma intermediadora

Ainda, avaliando a mesma legislação federal, em seu artigo 4.º, parágrafo único, temos que:

*Art. 4º.*

*Parágrafo único. A Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e **do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável.***

É flagrante que, limitar, como pretende o presente edital, a atividade de agenciamento de viagens ao intermediar e gerir a aquisição de passagens aéreas, , é o mesmo que IMPEDIR qualquer desenvolvimento econômico-social justo e sustentável para o segmento e atividade econômica das agências de viagens, em razão da já exaustivamente propalada limitação a uma intermediadora intentada pelo edital ora impugnado.

A atividade de agenciamento é arrolada como uma das poucas prestadoras de serviços turísticos, em conformidade com a Lei Federal n.º 11.771/2008, em seu artigo 21, inciso II.

No mesmo sentido, o texto legal que elenca os prestadores de serviços turísticos, inclusive com total isonomia entre agências de turismo e as transportadoras turísticas, assim reza quanto aos objetivos da Política Nacional de Turismo:

*Art. 5º A Política Nacional de Turismo tem por objetivos:*

...

*XVII - propiciar a **competitividade do setor por meio da melhoria da qualidade, eficiência** e segurança na prestação dos serviços, da busca da*

*originalidade e do aumento da produtividade dos agentes públicos e empreendedores turísticos privados;*

**Pelo que ora se combate é taxativa a impossibilidade legal criada, que não propicia qualquer competitividade, considerando que quase a totalidade das agências aptas a atender a demanda do Poder Executivo Federal ficarão impedidas de participar de intermediações para a aquisição de passagens áreas para o governo federal, porquanto apenas UMA restará habilitada para intermediar a aquisição de bilhetes aéreos.**

**Como dizer que haverá melhoria da qualidade e eficiência, considerando o que pretende o edital, eliminando a competitividade e a eficiência, ao passo que a restrição singular que se operará levará ao condicionamento do Poder Executivo Federal às intempéries, inerentes à própria atividade, de um único fornecedor na execução de mais de seiscentos contratos, o que, em última análise, tornará o presente procedimento ineficaz, corolário, também, do desprestígio da competitividade, benéfica ao mercado e, principalmente, à Administração Pública.**

A perpetuação dos atuais termos de contratação veiculados pelo edital 2/2015, fatalmente ocasionará radicais mudanças junto a centenas de empresas, muitas delas pequenas empresas, **que terão imediatos cortes em seus quadros, considerando que não mais precisarão atender com a estrutura que possuem, as demandas das contas governamentais,** o que, uma vez mais também contraria os princípios e ordenamentos instituídos pela Política Nacional de Turismo, em seu artigo 11, inciso XII:

*Art. 11. Fica criado o Comitê Interministerial de Facilitação Turística, com a finalidade de compatibilizar a execução da Política Nacional de Turismo e a consecução das metas do PNT **com as demais políticas públicas, de forma que os planos, programas e projetos das diversas áreas do Governo Federal venham a incentivar:***

**XII - a geração de empregos;**

Por fim, neste tópico, **imprescindível a revisão e suspensão** da vinculação do objeto do presente edital de abertura de pregão eletrônico nº.: 02/2015, mais precisamente 627 (seiscentos e vinte e sete) contratos a apenas uma agência de viagens, excluindo, por consequência um sem número de fornecedores aptos a atender às necessidades postas no certame licitatório, em detrimento da eficiência da

prestação dos serviços durante a fruição do contrato a ser originário do procedimento licitatório ora impugnado.

## **DA IDONEIDADE DAS AGÊNCIAS DE TURISMO E A NECESSÁRIA CONTINUIDADE DA UTILIZAÇÃO DE SEUS SERVIÇOS**

As situações denunciadas e fiscalizadas, concluídas e em andamento, que envolveram e envolvem licitações, contratos e atividades desenvolvidas por algumas agência de turismo quando da intermediação na aquisição de passagens aéreas para o poder público, não representam verdadeira e única visão e versão!

Fato é que milhares de licitações e contratos se desenvolveram e se desenvolvem, ainda considerados todos os vigentes, com a mais qualitativa e ilibada regularidade, representando exemplos e aplicabilidade de pura gestão e principalmente economicidade ao poder público.

Isso porque, tais profissionais, agentes de turismo, que possuem experiência para a busca junto ao sistemas de alta tecnologia existentes, ou mesmo diretamente nos sistemas das cias. aéreas, sabem organizar e gerir as melhores opções conforme a necessidade de cada servidor e órgão, em total conformidade com os parâmetros exigidos no edital que, contudo, não prestigiará a pluralidade de agentes aptos a atender a demanda do executivo federal, conferindo mais de seiscentas operação a um único fornecedor

**Em tais termos, a não habilitação de apenas um agente para operar os 627 (seiscentos e vinte e sete) contratos existentes em detrimento de inúmeras agências de turismo na intermediação para aquisição de passagens aéreas para o governo federal, é tão e simplesmente medida expressa para realização, de maneira eficaz do objeto da contratação do edital ora impugnado.**

## **REQUERIMENTOS FINAIS**

Por todo o exposto, esta entidade, ABAV Nacional, que foi convidada e participou efetivamente de todas reuniões e encontros agendados para tratar do tema, bem como, contribuiu integralmente com apresentações e informações para o aperfeiçoamento e capacitação do governo federal para a melhor gestão, segurança, qualidade e economia na aquisição de passagens aéreas, se depara com cenário de total injustiça sendo negado ao segmento sua participação efetiva, eficaz e eficiente quando intermediando a aquisição das passagens aéreas.

Destarte, como medida de justiça e consideração seja avaliado todo o contexto e argumentos trazidos à baila, através da presente petição, ensejadores de que o procedimento pretendido pela administração pública, além de injusto, apresentará prejuízo e ineficiência, servindo a presente petição, inclusive, como formatadora de provas a serem utilizadas e avaliadas, em se perpetuando a intenção, em esferas superiores administrativas e judiciais.

Em tais termos, **REQUER, seja revisado e suspenso** o procedimento, colocando esta entidade, ABAV Nacional, ao inteiro dispor para o que for necessário!

Termos em que,

Requer acatamento e deferimento!



**Marcelo Marcos de Oliveira**

**Assessor Jurídico da ABAV Nacional**