



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão
Central de Compras

**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DO SINDICATO DAS EMPRESAS DE TURISMO NO
DISTRITO FEDERAL – SINDETUR/DF**

1 DAS PRELIMINARES

1.1 Do instrumento interposto

1.1.1 Trata-se de instrumento impugnatório apresentado em 18 de abril de 2016, pelo Sindicato das Empresas de Turismo no Distrito Federal – SINDETUR/DF, contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 01/2016– UASG 201057, que tem como objeto o Registro de Preços para contratação de serviços de agenciamento de viagens para voos regulares internacionais e domésticos não atendidos pelas companhias aéreas credenciadas, destinados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

1.2 Da tempestividade

1.2.1 O art. 18 do Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão na sua forma eletrônica, dispõe que até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão.

1.2.2 Dessa forma, dado que a publicação do Edital ocorreu em 08 de abril de 2016 e, tendo como data final de entrega das propostas o dia 20 de abril de 2016, a data limite para impugnação será até 18 de abril de 2016.

1.2.2.1 Logo, tem-se que a impugnação é tempestiva, pelo que se passa à análise de suas alegações.

2 DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO

2.1 A impugnante alega, em apertada síntese, que:

Estimando-se que o próprio edital estipula que a empresa vencedora do certame, além de atender a chamada “demanda residual” do credenciamento, também cobrirá a demanda “normal” quando por qualquer motivo, o sistema SCDP estiver inoperante ou em outras situações, vê-se que a estimativa contida no item 2.2 do Termo de Referência está totalmente defasada, não comportando a mínima razoabilidade sequer com os parâmetros contidos no próprio Termo de Referência.
(grifo nosso)

(...)

A contratação do presente SRP não pode prosperar pois está eivada de vício de ilegalidade, consubstanciada na impossibilidade, segundo o ordenamento pátrio, de se fracionar a contratação de um objeto comum, qual seja a emissão de passagens aéreas. E indaga: se o credenciamento das companhias aéreas foi realizado com

fulcro na inviabilidade de competição, por que há de se contratar outra empresa para prestar o mesmíssimo serviço?)(grifos nossos)

(...)

A ilegalidade da contratação do objeto do presente certame é ainda mais flagrante pois contraria o que se está discutindo nos autos do processo TC 019.819/2014-5, no âmbito do Tribunal de Contas da União –TCU.

(...)

(grifos nossos)

2.1.1 A Impugnante adentra ainda na questão do credenciamento de Companhias Aéreas, questionando sua forma de contratação.

2.1.2 Questiona o valor contratado com a Trips, apresentando tabela com diversas contratações com valores de R\$ 0,00 a R\$0,01 e, por último, questiona a contratação centralizada, alegando que não houve ganho com economia de escala ou com o aumento da fiscalização e que não restou demonstrada que a contratação centralizada seja a melhor para a Administração Pública.

2.1.3 Por fim, a Impugnante requer em seu pedido que sejam conhecidas as alegações do Capítulo 1 do Edital e Capítulo 1 e itens 2.2 e 4.7 e Anexo, todos do Termo de Referência, para anulação total da licitação e reabertura ampla para contratação direta por qualquer órgão interessado.

DOS ITENS CONTESTADOS

“2.2 São participantes 185 (cento e oitenta e cinco) Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal relacionados no Anexo IA do Termo de Referência.

4.7 Para a emissão desses BILHETES DE PASSAGEM, os ÓRGÃOS e ENTIDADES haviam celebrado 627 (seiscentos e vinte e sete) contratos administrativos, distribuídos entre várias AGÊNCIAS DE TURISMO, grande parte deles com taxas de AGENCIAMENTO DE VIAGENS com preços que variavam de R\$ 0,00 a R\$ 1,00.”

2.1.3.1 Supõe-se que o Capítulo 1 mencionado na impugnação seja o próprio objeto da licitação em tela, já descrito no item 1.1.1 acima.

3 DA ANÁLISE DO MÉRITO

3.1 O Pregão Eletrônico nº 01/2016, tem como objeto o Registro de Preços para contratação de serviços de agenciamento de viagens para voos regulares internacionais e domésticos não atendidos pelas companhias aéreas credenciadas, destinados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

3.2 Nas alegações da Impugnante ao Edital em tela verifica-se em sua quase totalidade que os apontamentos remetem direta ou indiretamente ao credenciamento das Companhias Aéreas, que não é objeto do presente certame. Dessa forma, em respeito ao princípio da vinculação ao Edital, as respostas vão se ater estritamente ao que disser respeito

ao objeto do presente certame e não sobre o credenciamento das Companhias Aéreas ou qualquer outro tipo de contratação já realizada pela Central de Compras.

3.3 Feito esse esclarecimento, passa-se a análise das alegações ponto a ponto.

3.4 A impugnante presume em suas alegações que, se considerar a expansão natural da demanda, num cenário de 627 contratos (considerando que cada contrato pode representar um órgão/entidade público), e ainda, sem prejuízo do aumento potencial do preço das passagens internacionais, a demanda em questão ultrapassaria o montante previsto no art. 39, da Lei nº 8666/93, que estipula a obrigatoriedade de audiência pública, *verbis*:

O MPOG estima que a contratação resulte numa circulação financeira de R\$138.638.579,78(...) para o período de 12 (doze meses).

Tal estimativa leva em conta que serão 185 (cento e oitenta e cinco) órgãos participantes da Ata de Registro de Preço, podendo ser admitida a adesão de outras entidades não participantes “até o quádruplo do quantitativo de cada item.

Por outro lado, conforme item 4.7 do Termo de Referência, o MPOG constata que no período de julho de 2013 a junho de 2014, a Administração Pública firmou 627(seiscentos e vinte e sete) contratos administrativos de agenciamento de viagens para dar conta da prestação de serviços no período.

Conforme se infere do mesmo Termo de Referência, estes 627 contratos foram utilizados para emissão de R\$ 462.614.111,64(quatrocentos e sessenta e dois milhões, seiscentos e quatorze mil, cento e onze reais e sessenta e quatro centavos.) em passagens aéreas”.

Estimando-se que o próprio edital estipula que a empresa vencedora do certame, além de atender a chamada “demanda residual” do credenciamento, também cobrirá a demanda “normal” quando por qualquer motivo, o sistema SCDP estiver inoperante ou em outras situações, vê-se que a estimativa contida no item 2.2 do Termo de Referência está totalmente defasada, não comportando a mínima razoabilidade sequer com os parâmetros contidos no próprio Termo de Referência. (Grifo nosso)

(...)

Sem prejuízo, observe-se que o potencial aumento do preço das passagens aéreas e da flutuação cambial pode atingir inequivocamente as passagens aéreas internacionais.

(...)

*Dessa forma, apenas para exercício de argumentação, se considerarmos que a estimativa esteja apenas 10% (dez por cento) aquém do estimado, e este é um número factível, o valor real da contratação ultrapassaria o previsto no art. 39 da Lei nº 8666/93, demandando, por força da lei, a **obrigatoriedade** de audiência pública em momento anterior à deflagração do certame.*

3.4.1 Primeiramente, convém esclarecer que os 627 contratos anteriormente firmados pela Administração tratam de um dado histórico, anterior ao Pregão nº 02/2015, realizado pela Central de Compras de forma centralizada e que contou com 602 participantes.

3.4.2 Pelo racional desenvolvido pela impugnante, ela supõe que o registro de preços que sucede outro tem que ter quantitativos crescentes, sob pena de estar defasado.

3.4.3 Equivoca-se, na medida em que os órgãos e/ou entidades que contrataram os serviços de agenciamento de viagens por intermédio da Ata de Registro de Preços derivada do PE nº 02/2015 – CENTRAL não estão obrigadas a rescindirem seus contratos firmados com a TRIPS, agência de viagens que se sagrou vencedora nesse pretérito pregão, que teve a dimensão potencial de 602 participantes.

3.4.4 Isto porque a Ata de Registro de Preços tem vigência limitada a 12 (doze) meses, mas os contratos dela decorrentes têm a vigência nos termos do art. 57 da Lei de Licitações, podendo ser prorrogados até 60 (sessenta) meses.

3.4.5 Também, não encontra respaldo o entendimento de que o pregão ora combatido tem o seu valor subdimensionado, e que em situações eventuais e excepcionais de indisponibilidade do SCDP se utilizará os serviços da agência de viagens, podendo se enquadrar no artigo 39 da Lei nº 8.666/93 para fins de realização de audiência pública, valendo-se, para tanto, do argumento de que no pregão anterior levou-se o registro de preços para 602 participantes.

3.4.6 Ainda que, por mera suposição, houvesse subdimensionamento dos quantitativos estimados para este certame, ou os valores das passagens viessem a ser majorados, todas as contratações dos participantes advindas desta licitação ficariam, por força da lei, limitadas aos quantitativos e valor da Ata, de forma que as arguições da Impugnante com relação à necessidade de ter sido realizada audiência pública não se sustentam, já que o montante estimado deste Pregão é de R\$ 138.638.579,78 (...).

3.4.7 Superada a alegação de que os quantitativos estimados da demanda de serviços estariam defasados, esclarece-se que os custos foram amplamente pesquisados no mercado.

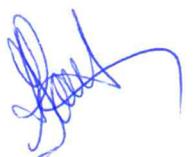
3.4.8 O quantitativo de emissão de bilhetes: 54.314 (cinquenta e quatro mil, trezentos e quatorze), que não é o único serviço que compõe o objeto e o custo estimado, diga-se, é maior que o do edital anterior: 48.841 (quarenta e oito mil, oitocentos e quarenta e um).

3.4.9 A título de registro, esclarecemos que diferentemente do que consta dos contratos vigentes, cujo objeto é composto de 5 (cinco) itens, na presente licitação procedemos à aglutinação dos serviços de alteração de voos nacionais, alteração de voos internacionais e cancelamento de bilhetes de passagens domésticas e internacionais para apenas 1 (um) item, objetivando melhor gestão da ata de registro de preços e também dos contratos, de modo que os itens passíveis de precificação passaram a ser de apenas 3 (três).

3.4.10 Os preços incluem os valores de repasse (custo do bilhete aéreo, incluindo as taxas) e não se pode olvidar que os preços das passagens internacionais sofrem influência da variação cambial, que foi expressiva desde a pesquisa de preços do certame anterior, utilizado como argumento comparativo pela impugnante.

3.4.11 O que importa é haver ampla pesquisa de mercado que sustente a definição do custo estimado e é exatamente o que corresponde aos fatos.

3.4.12 Foi expedida consulta formal a 45 (quarenta e cinco) agências de turismo, em cujo rol estão incluídas todas aquelas que participaram da última licitação.



3.4.12.1 Um total de 11 (onze) empresas atenderam à nossa solicitação e entregaram orçamento.

3.4.13 Aplicou-se desvio padrão para cálculo do preço médio e, ainda, cotejou-se com os preços atualmente contratados junto à agência única (TRIPS), estabelecendo um preço de referência para a licitação que resultasse da média aritmética obtida a partir dos preços atualmente contratados e daqueles da pesquisa de mercado.

3.4.14 Verifica-se, portanto, que o cálculo dos preços referenciais está amparado por ampla base de cálculo, originada de informações de mercado.

3.4.15 Isto posto, está correta a estimativa de quantidade e de valor relativos ao objeto da presente licitação, cujo montante a ser contratado não implica obrigatoriedade legal de se fazer audiência pública.

3.5 Quanto à alegação de que: *a contratação do presente SRP não pode prosperar pois está eivada de vício de ilegalidade, consubstanciada na impossibilidade, segundo o ordenamento pátrio, de se fracionar a contratação de um objeto comum, qual seja a emissão de passagens aéreas. E indaga: se o credenciamento das companhias aéreas foi realizado com fulcro na inviabilidade de competição, por que há de se contratar outra empresa para prestar o mesmíssimo serviço?)(grifo nosso)*

3.5.1 Equívoca-se a Impugnante quando assevera que se está fracionando o objeto, na verdade são objetos distintos, a licitação visa a contratação de serviços de Agenciamento de viagens e o Credenciamento das Companhias Aéreas voltou-se a credenciar companhias aéreas para fornecer, sem intermediação, o transporte aéreo de pessoas (compra direta de passagens aéreas). Contudo, conforme já mencionado, não serão tratadas neste documento questões com relação ao credenciamento, haja vista que não é objeto deste certame.

3.6 Quanto à alegada ilegalidade do presente certame, tendo em vista o que se está discutindo nos autos do processo TC 019.819/2014-5 no âmbito do TCU, e que já teve parecer favorável da SERUR e da SELOG no sentido de deferir-se a suspensão, à época, do Pregão Eletrônico nº 2/2015, ressaltamos que tais pareceres foram superados e que nenhum opinamento favorável à concessão e cautelar suspensiva prosperou, pois não houve ratificação pelo Plenário da Corte de Contas.

3.7 Com relação às diversas contratações com valores de R\$ 0,00 a R\$0,01 por outros órgãos, convém esclarecer que o presente Edital contempla o justo pagamento pelos serviços prestados, e traz em seu bojo os seguintes itens:

15.29 Repassar à CONTRATANTE todos os valores relativos a descontos, bônus, cortesias, TARIFAS promocionais ou outros benefícios oferecidos pelas companhias aéreas, ainda que sazonais ou advindos de meta de movimentação de volume atingido pela CONTRATADA em função do contrato.

15.29.1 Para tanto, a CONTRATANTE poderá, a qualquer momento, analisar relatórios e documentos IATA/BSP (Billing and Settlement Plan - relatórios de cobrança e detalhamento de emissões) e das companhias aéreas.

3.7.1 A transparência e regularidade dessa prática, inclusive, foram amplamente questionadas no Painel de Referência do TCU acerca da IN 7/2013, do qual derivou o Acórdão nº 1.973/2013-Plenário/TCU, do qual transcrevemos parte da análise técnica:



59. *Entretanto, ao que parece, as supostas irregularidades não estariam restritas ao modelo de licitação baseado em descontos. A ABAV-DF também traz informações de problemas nas licitações realizadas nos moldes da IN 7/2012-SLTI, com taxa fixa de agenciamento (peça 26, p. 7):*

Passou-se a verificar a oferta de taxa de agenciamento no valor R\$ 0,00 ou R\$ 0,01, o que é um total absurdo, e os pregoeiros estão aceitando tais ofertas sem sequer diligenciar às licitantes acerca da viabilidade financeira da referida proposta.

A Administração tem que entender que as agências de viagens não serão mais remuneradas pelas Companhias Aéreas e hoje a única remuneração das agências é a taxa de agenciamento de viagem.

É sabido que os pregoeiros têm aceitado a cobrança de taxa zero sob o argumento de as licitantes possuírem os chamados incentivos pagos pelas Cias. Aéreas e mais uma vez os pregoeiros fazem vistas grossas e não exigem a comprovação da suposta remuneração informada pela licitante.

(...)

65. *A manifestação da ABAV-DF à peça 36 é extremamente elucidativa nesse contexto. Segundo afirma a associação, se a taxa de agenciamento é a única receita a ser auferida atualmente pela agência de viagens, certamente a proposição de valor zero ou similar torna automaticamente a proposta inexequível, já que a agência tem custos inerentes à própria contratação, dos quais não pode simplesmente abrir mão, tais como: despesas administrativas/operacionais, mão de obra, tributos, garantia contratual, recursos tecnológicos, etc. Defende, pois, que os editais licitatórios exijam planilhas de custos contendo a descrição pormenorizada desses itens, espelhando a transparência necessária às operações públicas (peça 36, p. 9/11).*

66. *Tem razão a ABAV-DF em sua tese. Os órgãos públicos devem resguardar-se de empresas aventureiras e aprimorar seus controles, exigindo nas licitações as planilhas que compõem os custos das empresas e verificando a exequibilidade econômica das propostas. Tal medida será objeto de recomendação à SLTI, para que avalie a conveniência e oportunidade de rever o normativo que regulamenta a contratação de prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas na Administração Pública, a fim de incluir exigência de apresentação de planilhas de custos pelas empresas licitantes, assim como orientação aos pregoeiros para que verifiquem a exequibilidade das propostas ofertadas.*

67. *Além disso, a ABAV-DF também dá notícias de fraudes praticadas durante a execução contratual, tais como: adulteração dos bilhetes para superfaturamento das tarifas e das respectivas taxas de embarque, assim como cobrança de "outras taxas" inexistentes, especialmente nos voos internacionais, o que também vem ocorrendo na iniciativa privada e está sendo investigado pelo Ministério Público.*

68. *As denúncias de fraudes foram levantadas no Painel de Referência e eram do conhecimento tanto da ABEAR quanto da SLTI. Como maneira de prevenir tais práticas, foi discutida a proposta da ABAV-DF para tornar obrigatório que conste no cartão de embarque o valor da tarifa e das respectivas taxas, a fim de que o*

passageiro possa comparar o valor pago à agência com o valor informado pela companhia aérea. Historicamente, os bilhetes das passagens eram impressos em carnês que serviam também como cartão de embarque, onde constava a informação do valor da tarifa. Com o tempo e o advento dos bilhetes eletrônicos (chamados e-tickets), o cartão de embarque passou a ser emitido apenas no momento do check in, e a valiosa informação do valor da tarifa foi suprimida.

(...)

(grifos nossos)

3.7.2 Dessa forma, não há que se falar em valores acima daqueles contratados, haja vista que nenhuma empresa tem como trabalhar com valor contratual igual ou próximo a zero, o que de modo algum reflete a realidade.

3.8 Prossequindo, alega-se que não houve ganho com economia de escala ou com o aumento da fiscalização e que não restou demonstrada que a contratação centralizada seja a melhor para a Administração Pública, *in verbis*:

Ademais, convém lembrar, não menos importante que o preços do agenciamento, é o fato de que nesses contratos as agências de viagens são responsáveis por toda a execução do objeto, não havendo o “fatiamento” da demanda, e os riscos inerentes.

(...)

É cediço que a descentralização comporta, aumento no ganho de fiscalização dos contratos, pois as agências contratadas devem realizar as prestações de contas de maneira específica, de acordo com a necessidade de cada órgão público, atendendo as especificações de controle e comprovação das despesas.

(...)

Portanto, resta claro que em busca de uma alegada eficiência na centralização das operações, chegou-se a conclusão de que houve aumento de custos em valor unitário muito acima do aceitável, bem como os impactos operacionais causaram sérios comprometimentos a vantajosidade deste tido de contratação, e aos princípios constitucionais de desenvolvimento econômico e social.

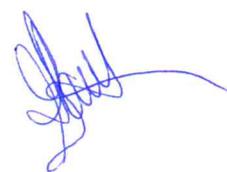
(...)

Também não houve nenhum ganho de economia de escala ou com o aumento da fiscalização – pelo contrário, como bem se observam dos dados aqui expostos, a centralização trouxe aumento exorbitante dos gastos e nenhum ajuste fiscalizatório.

3.8.1 No primeiro tópico a Impugnante fala de riscos sem, contudo, apontar que riscos são esses. Importante registrar que a impugnação deve ser especificada em todos os seus pontos, vez que é impossível apresentar razões de defesa quando não se conhece as razões da impugnação. Ou seja, não identificamos a que riscos a impugnante se refere.

3.8.2 Com relação à fiscalização, reza o instrumento convocatório que são obrigações da contratante o disposto abaixo, além das disposições contidas no item 17 do Termo de Referência, que trata da fiscalização dos contratos:

14.9 Conferir os valores a serem pagos à CONTRATADA comparando-os com os valores constantes das faturas emitidas pelas companhias aéreas, por meio de cruzamento eletrônico de dados ou por conferência manual, integrais ou selecionados por amostragem, conforme previsto na Orientação Normativa SLTI nº 1/2014.



3.8.3 Importante esclarecer que a centralização diz respeito apenas às compras compartilhadas das passagens aéreas, mediante a celebração de Ata de Registro de Preços, porém, os contratos são firmados, acompanhados e fiscalizados por cada órgão individualmente, de forma que a centralização em nada muda o acompanhamento da execução contratual.

3.8.4 Insiste a impugnante com relação aos custos da contratação, contudo entendemos que tal entendimento baseia-se unicamente no valor dos serviços de agenciamento contratados, não se aceitando valor zero, já rebatido no item 3.8 acima.

3.8.5 Ainda com relação à aquisição de forma centralizada, podemos elencar as inúmeras vantagens que esse procedimento traz para a Administração: 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 a sua atividade fim; maior celeridade na contratação, haja vista que se terá preços previamente registrados; gestão centralizada da Ata de Registro de Preços, com verificação periódica dos valores praticados e com acompanhamento e monitoramento dos órgãos e entidades nas formalizações de contratos pelos órgãos participantes, dentre outras.

4 CONCLUSÃO

Pelos motivos elencados NÃO assiste razão à Impugnante, de forma que MANTÉM-SE OS TERMOS do edital e prazos nele contidos.

Brasília, 19 de abril de 2016.


IRENE SOARES DOS SANTOS
Pregoeira