



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

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DA P&P TURISMO LTDA - ME

1 DAS PRELIMINARES

1.1 Do instrumento interposto

Trata-se de instrumento impugnatório apresentado em 25 de janeiro de 2017, pela empresa P&P TURISMO LTDA - ME, contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 01/2017– UASG 201057, cujo objeto é 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

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.

Dessa forma, dado que as publicações do Edital ocorreram em 17 e 18/01/2017 com previsão de abertura dia 30 de janeiro de 2017, 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 requer, de imediato, a concessão de medida cautelar suspensiva, seu acolhimento e a consequente retificação e republicação do ato convocatório, alegando, em síntese, que (grifos do original):

Nesse contexto, resulta bastante claro que concentrar mais de 50.000 (cinquenta mil) serviços anuais, a serem prestados a mais de 250 (duzentos e cinquenta) órgãos e entidades, e por período renovável em até 60 (sessenta) meses, fere os princípios da isonomia, da competitividade e da economicidade. E isso sob diversos aspectos: (i) a uma, pouquíssimas serão as empresas aptas a prestar, sozinhas, tamanha quantidade de serviços o que determina; (ii) um inegável favorecimento a grandes empresas, em clara contradição ao instituto constitucional e legal de privilegiarem micro e pequenas empresas; (iii) a desigualdade reflete-se, também, na imposição de altas exigências habilitatórias, diretamente relacionadas ao volume de serviços licitados; (iv) a redução do universo de participantes afeta, claramente, a livre concorrência, diminuindo o espectro da oferta; (v) com a eliminação da concorrência, limita-se igualmente a chance de a Administração Pública obter melhores propostas, mostrando-se antieconômico o certame; (vi) e, por fim, a adjudicação de tão volumoso serviço a uma só empresa, por período que pode chegar a 60(sessenta)meses, caracteriza inegável criação de monopólio.

2.1.1 E por fim, alega que: “*não há justificativa econômica para a adoção do contrato único. Não há um argumento sequer que demonstre porque a adoção de 10(dez) contratos, e não 01(um), por exemplo, causaria perdas significativas de eficiência. E, neste aspecto, a lei é clara: não havendo fortes argumentos contra a fragmentação, a sua adoção é obrigatória*”.

2.1.2 Para reforçar sua tese, cita parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – MPTCU TC-019.819/2014-5).

3 DA ANÁLISE DO MÉRITO

3.1 O Pregão Eletrônico nº 01/2017, 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 A impugnante faz alusão ao número estimado de emissões de bilhetes, julgando-a acima das capacidades de agência única:

*4. Ao ler o ato convocatório, a Impugnante deparou-se com itens que apresentam violações à isonomia, à concorrência e, conseqüentemente, à economicidade. Dizem eles respeito, sobretudo, à **licitação unitária e concentrada** de serviços de agenciamento a serem prestados para ao menos **259 (duzentos e cinquenta e nove) Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal** (item 2.2 do Edital), com um valor total de circulação financeira anual estimado em **R\$ 126.857.226,60**, conforme item 7.1 do Termo de Referência, correspondente à quantidade anual estimada de **50.600 bilhetes aéreos**.*

3.2.1 Neste sentido argumentativo, faz referência ao item 7.1 do Termo de Referência, em que se registrou que o valor estimado da contratação é de R\$ 126.857.226,60, que alega corresponderem à emissão de 50.600 bilhetes aéreos.

3.2.2 Primeiro, cumpre destacar que são quantitativos estimados, com base nos contratos que estão em vigor, para um período de 12 meses.

3.2.3 Tal valor, entretanto, não é o valor estimado para a prestação de serviços de agenciamento, como se observa na simples leitura dos subitens seguintes. Do valor mencionado, apenas R\$ 1.006.647,10 são relativos aos serviços de agenciamento em si. Os R\$ 125.850.579,50 restantes se referem a valores estimados de repasse às empresas de transporte aéreo e seguradoras (seguro de viagem).

3.2.4 Além desta delimitação do que se refere ao dispêndio estimado para os serviços prestados e o que se refere a valores de repasse, deve-se observar que não é correta a correspondência do valor estimado global para a contratação apenas com a quantidade estimada de emissão de bilhetes, como do título II, item 4 da peça de impugnação.

3.2.4.1 O objeto compreende, ainda, os quantitativos estimados para alteração e cancelamento de bilhetes de passagem nacionais e internacionais (19.770) e de emissão de prêmios de seguro viagem (19.770). O detalhamento das quantidades e valores consta do Anexo IB do Termo de Referência.

3.2.5 Supondo-se uma divisão equânime do custo estimado dos serviços de agenciamento para os potenciais 259 participantes (registro do item 2.2 do Edital, também impugnado peça P&P turismo), ter-se-á o valor individual de R\$ 3.886,66 para cada contrato/ ano, o que é bastante ínfimo.

3.2.6 Igual simulação deve ser feita com relação aos quantitativos estimados para emissão de bilhetes, referentes ao somatório da demanda de voos nacionais e internacionais, como fez a impugnante, que totalizam 50.600 bilhetes aéreos. Se dividirmos de forma igualitária esse número pela quantidade de 259 órgãos, teremos o total aproximado de 195 bilhetes por participante/ano e 16 para cada participante/mês, o que também é quantitativo bem pequeno.

3.2.6.1 Ou seja, caso fosse fixado no edital o critério de julgamento de menor preço por item, sendo cada item correspondente a um participante, cada um desses instrumentos teria como objeto o agenciamento estimado de 195 passagens/ano ou 16 passagens/mês, circunstância que, s.m.j., geraria pouquíssima atratividade na licitação, haja vista a inexistência de ganho de escala, enquanto que, sob a ótica de custos, independentemente do valor do contrato, as empresas incorrem em despesas operacionais relativas à execução e à gestão dos serviços avençados.

3.2.7 Conforme se observa nos excertos da Lei nº 8.666/93 e do Decreto nº 7.892/2013, adiante transcritos, a viabilidade técnica e econômica da divisão do objeto em lotes, além da economia de escala deverão ser devidamente comprovadas pelo Administrador:

Lei nº 8.666/93, art. 23, § 1º:

“As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas

em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”

Decreto nº 7.892/2013, art. 8º:

“O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.”

3.2.8 Consoante se observa, acima, a CENTRAL ponderou alguns aspectos alusivos à divisão do objeto do presente Registro de Preços, porém, nenhum deles seria adequado à garantia da economia de escala, tampouco ao enquadramento aos normativos legais supracitados.

3.2.9 É importante esclarecer, a propósito da alegação de que pouquíssimas serão as empresas aptas a prestar, sozinhas, tamanha quantidade de serviços, que o volume estimado de 50.600 bilhetes de passagens emitidas em 12 (doze) meses, leva em conta o somatório de cada contrato a ser firmado ao longo da duração da Ata de Registro de Preços, o que pode ocorrer tanto no primeiro quanto no último dia de sua vigência.

3.2.9.1 Considerando que cada participante é que determina o momento mais adequado para a celebração de seu contrato, à vista da duração de seus instrumentos contratuais em vigor, é de se convir que não haverá perfeita sincronia de datas da referida anualidade entre todos os partícipes do certame.

3.2.9.2 Logo, por essa lógica bastante óbvia, a execução dos serviços demandados pelos participantes do SRP tende a ser diluída no curso da validade da ARP, de 12 meses, assim como no prazo dos contratos que vierem a ser firmados, também de 12 meses.

3.2.9.3 O disposto no tópico anterior implica dizer que, mesmo no caso de 100% dos participantes fazerem a adesão à ARP, teremos um lapso de até 12 mais 12 meses para a execução dos quantitativos previstos no edital, circunstância que, em estrita observância à sistemática normativa estabelecida para a operacionalização da Ata de Registro de Preços, ensejará drástica redução estatística do volume de emissões mensais, o que minimiza significativamente o peso da “tamanha quantidade de serviços” arguida pela impugnante.

3.2.10 Portanto, em função do volume estimado dos serviços a serem prestados, conclui-se que a divisão do item único em lotes por unidade administrativa a ser atendida (cerca de 259), tornaria a licitação menos atrativa, além de economicamente inviável, de sorte que, preconizamos pela indivisibilidade do objeto para fins de julgamento da licitação em tela.

3.2.11 Elencamos a seguir algumas razões para a licitação centralizada e a indivisibilidade do objeto:

a) 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 dos 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;

b) Maior celeridade na contratação, haja vista que se terá preços previamente registrados;

c) 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;

d) Evitar a possibilidade de discrepância de preços cobrados em diferentes contratos, em face da contratação de um único fornecedor;

e) O volume de serviços não justifica a divisão do objeto em lotes, tendo em vista os custos na implantação do serviço por fornecedor contratado, custos esses que fatalmente seriam agregados aos preços ofertados e repassados à Administração;

f) Padronização dos serviços contratados, bem como da metodologia de prestação, gestão e fiscalização dos contratos;

g) Ganho de escala em favor da Administração, propiciada pela aglutinação da demanda referente ao objeto a ser licitado, comparado à fragmentação do quantitativo caso cada órgão realizasse a sua própria licitação.

3.3 Quanto à relação que a impugnante faz entre a decisão administrativa de contratação em lote único, para as quantidades descritas de serviços, e as regras de habilitação, especificando o Item 9.8.3.1 do Edital, observa-se que a regra geral para a comprovação da qualificação financeira, utilizada em qualquer certame, seja por item ou por preço global, e baseada tão somente nos registros do SICAF, é presente no Edital em ataque:

9.8 Qualificação Econômico-Financeira

9.8.1 Certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante;

9.8.2 Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

9.8.2.1 no caso de empresa constituída no exercício social vigente, admite-se a apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao período de existência da sociedade;

9.8.3 comprovação da situação financeira da empresa será constatada mediante obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), resultantes da aplicação das fórmulas:

Ativo Circulante + Realizável a Longo Prazo

LG = -----;

Passivo Circulante + Passivo Não Circulante

Ativo Total

SG = -----;

Passivo Circulante + Passivo Não Circulante

Ativo Circulante

LC = -----;

Passivo Circulante

9.9 As empresas, cadastradas ou não no SICAF, que apresentarem resultado inferior ou igual a 1(um) em qualquer dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), deverão comprovar patrimônio líquido de 5% (cinco por cento) do valor estimado da contratação que é de R\$ 1.006.647,10 (um milhão, seis mil, seiscentos e quarenta e sete reais e dez centavos), correspondente à remuneração dos serviços de agenciamento de viagens.

3.3.1 O item 9.8.3.1, ora em ataque, observa-se que é alternativo para a comprovação da boa situação financeira da empresa que tiver índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente inferior a 1.

3.3.2 Portanto, tal exigência alternativa não restringe a participação no certame e, sim, amplia, para aquelas que não atingirem os referidos itens, com oportunidade de suprir a comprovação da situação financeira por meio de comprovação de patrimônio líquido mínimo de apenas R\$ 50.332,35.

3.4 Também os itens 9.9.1.3 e 9.9.1.6 do Edital, que tratam da comprovação da capacidade técnica, admitiram patamares razoáveis para a exigência de atestados de apenas 25% das quantidades estimadas para a emissão de bilhetes para viagens domésticas e 25% para viagens internacionais, parcelas de maior representatividade no cômputo global do objeto licitado.

3.4.1 Esclarece-se que o somatório de atestados será admitido, em privilégio à ampliação da concorrência, item 9.9.1.6 do edital.

3.5 Constata-se que não restou comprovada pela impugnante a violação da isonomia, competitividade e à economicidade.

3.6 Quanto ao Parecer do MPTCU, que aventou hipótese de descredenciamento de alguma das empresas aéreas para a compra direta de passagens, caso em que supôs que aumentaria a demanda de serviços para a agência contratada para prestar serviços de agenciamento de viagens, inclusive em caráter suplementar à compra direta, esclarecemos que a malha aérea operada por uma empresa não exclui a operação da mesma linha (origem e destino) pelas outras empresas do ramo.

3.6.1 Assim, caso uma empresa aérea viesse a ser descredenciada, ainda teríamos os voos das outras credenciadas para o atendimento da demanda.

A exceção ficaria, no máximo, em uma ou outra linha que operasse sozinha alguma rota. Portanto, não aumentaria a demanda da agência, como entendeu o douto representante do MPTCU.

3.6.2 Ademais, a compra direta de passagens está em operação há 2 anos e 7 meses, sem que tenha ocorrido, nem mesmo temporariamente, o descredenciamento de qualquer das credenciadas, podendo-se entender ser bastante improvável, o que ratifica não haver risco de dependência temerária de agência de viagem ou no mínimo, que tal risco é mínimo.

3.6.3 Além disto, vale ressaltar que o edital prevê o registro de licitantes que aceitarem cotar serviços com preços iguais ao licitante vencedor (Item 14 - Cadastro reserva) mitigando, ainda mais, qualquer prejuízo que porventura poderia vir a sofrer neste caso.

4 CONCLUSÃO

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

Brasília, 26 de janeiro de 2017.

HELA SAYEDA
Pregoeira