

# MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Secretaria de Gestão

Central de Compras

## Julgamento de Recurso

PREGÃO ELETRÔNICO N.º 1/2017

RECURSO ADMINISTRATIVO INTERPOSTO PELA EMPRESA 2G TURISMO E EVENTOS LTDA.EPP

### 1.1 DAS PRELIMINARES

#### 1.1 Do instrumento interposto

Trata-se de julgamento do recurso administrativo anexado no sistema *comprasnet* em 21 de março de 2017, pela empresa 2G TURISMO & EVENTOS LTDA. EPP, contra os atos e decisão da Pregoeira na condução da sessão pública do Pregão Eletrônico nº 01/2017 – UASG 201057, finalizada em 16/03/2017.

**1.1.1** Toda documentação até o presente momento encontra-se acostada junto ao Processo Administrativo nº 05110.005943/2016-71, arquivada no Sistema Eletrônico de Informação – SEI.

#### 1.2 Da admissibilidade

Todo recurso administrativo, para que seja conhecido e analisado, deverá demonstrar requisitos para compor o juízo de admissibilidade, classificados como objetivos e subjetivos.

**1.2.1** Os requisitos objetivos são:

**a)** Existência de ato administrativo decisório: a Pregoeira decidiu pela desclassificação da empresa 2G Turismo e a classificação da proposta e dos documentos de habilitação da empresa Voetur Turismo e Representações Ltda. declarando-a vencedora do certame licitatório;

**b)** Tempestividade: a empresa 2G Turismo em tempo certo apresentou sua intenção de recorrer e apresentou sua peça recursal em 21/03/2017;

**c)** Forma escrita: o recurso foi anexado no sistema *comprasnet* na forma escrita;

**d)** Fundamentação: fundamentou sua defesa no artigo 27, caput e parágrafo segundo, da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, no Parecer nº 006/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, lavrado em 10 de julho de 2013 e aprovado pelo Procurador Geral Federal no dia 12 de julho de 2013, e no Acórdão emitido pelo Tribunal de Contas da união – TCU nº 1584/2016 – Plenário.

**e)** Pedido de nova decisão: solicita que sua proposta seja classificada e que se examine os seus documentos de habilitação.

**1.2.2** Os requisitos subjetivos são:

**a)** Legitimidade da parte: a empresa é licitante deste Pregão e anexou o recurso no sistema *comprasnet* possibilidade dada às empresas licitantes e participantes deste Pregão através de senha pessoal e intransferível;

**b) Interesse recursal:** a empresa entende que a sua proposta é exequível.

**1.2.3** Assim, a peça recursal apresentada cumpre os requisitos de admissibilidade previstos na legislação, pelo que se passa à análise de suas alegações.

## **2 DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE**

**2.1** A Recorrente alega que:

- "... o Ilustre Pregoeiro não poderia ter desclassificado sua proposta sem antes ter promovido as diligências necessárias no sentido de comparar a proposta de preços de outras agências de viagens em certames licitatórios com o mesmo objeto.”;
- "... a AGU reconhece a vantajosidade das propostas de preços com taxas zero ou próximas a zero, recomendando, inclusive que fosse admitida a oferta de taxas negativas.”;
- "... que o TCU reconhece que as taxas de agenciamento tendem a zero.”;
- "... que a remuneração das agências de viagem não se resume aos valores recebidos diretamente da Administração Pública.”.

## **3 DAS CONTRARRAZÕES APRESENTADAS**

**3.1** A empresa Voetur Turismo e Representações Ltda. anexou no [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br) suas contrarrazões ao recurso interposto, nos seguintes termos:

*4 – RECURSO 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP.*

*O recurso apresentado pela empresa 2G Turismo & Eventos vem questionando a sua desclassificação, pois entende que não há inexecuibilidade na proposta apresentada e para o MP declarar uma proposta inexecuível, ela deve ser comprovadamente insuficiente para a execução do futuro contrato, não somente meras suspeitas.*

*Enganar-se a recorrente quanto a exequibilidade de sua proposta.*

*O edital é claro em afirmar que a empresa Contratada será remunerada apenas pela taxa de remuneração ofertada no certame, ficando impedida de receber qualquer valor a título de comissão, incentivo ou qualquer outro valor com o mesmo fim.*

*8.8.2. Eventuais incentivos, sob qualquer título, recebidos pelas agências de turismo das companhias aéreas, não poderão ser considerados para aferição da exequibilidade da proposta. (IN 3/11-2-2015).*

*A empresa 2G Turismo apresentou uma receita de taxa de agenciamento no valor de R\$ 19.448,30 (dezenove mil quatrocentos e quarenta oito reais e trinta centavos). Assim, levando em consideração que a recorrente para atendimento do contrato disponibilizará 1 (um) funcionário (quantidade humanamente impossível de atender, diga-se de passagem), ainda assim o valor cotado não paga nem os custos do colaborador, que perfaz a monta de R\$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais) aproximadamente, considerando a condição de ME e/ou EPP da empresa.*

*Portanto, se o valor ofertado pela recorrente 2G para taxa de agenciamento não arca nem os custos de um único funcionário, quem dirá com os demais custos de implantação que o contrato exige.*

*Assim, não há que se falar em simples suspeitas de inexecuibilidade da proposta por parte do MP, pois está comprovado matematicamente que não há viabilidade financeira na proposta ofertada pela recorrente.*

*Por fim, não cabe em nenhuma hipótese, a empresa 2G Turismo arguir que o valor ofertado na proposta de preço é o praticado no mercado. Uma vez que o entendimento do MP é que a taxa de agenciamento honre por todos os custos da contratação, sem qualquer imprevisto para a Contratante e certamente não é o caso, pois a recorrente teria que utilizar de subterfúgios para arcar com os custos do contrato, como incentivos e planos de metas globais de vendas oferecidos pelas companhias aéreas.*

*Diante do exposto, não há dúvidas quanto a assertiva desclassificação da empresa, restando comprovado a inaptidão da planilha de custos em comprovar a exequibilidade dos preços.*

*(...)*

*6 – DO PEDIDO*

*Diante de todos os argumentos aqui prestados, tem-se que as RECORRENTES se valerem do instrumento recursal para apresentarem argumentos procrastinadores com intuito único de transtornar o perfeito e ilibado prosseguimento do certame.*

Assim, diante do exposto, com respaldo na legislação vigente, a decisão da Ilustre Pregoeira em conjunto com a área técnica, a qual procedeu a habilitação da empresa VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA. deve ser mantida sem qualquer reparo.

## 4 DO OBJETO DA LICITAÇÃO

### 4.1 Destaca-se a clareza do objeto da licitação descrito no instrumento convocatório:

#### 1. DO OBJETO

**1.1.** O objeto da presente licitação é 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, conforme quantidades e condições estabelecidas neste Edital e seus Anexos. (grifo nosso)**

**1.1.1.** O objeto será licitado em lote único conforme segue:

#### **LOTE ÚNICO**

<b>ITEM</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>O SERVIÇO COMPREENDE</b>
1	Emissão de bilhetes de passagem – voos domésticos	Assessoria, cotação, reserva e emissão de bilhetes de passagem.
2	Emissão de bilhetes de passagem – voos internacionais	Assessoria, cotação, reserva e emissão de bilhetes de passagem e cotação e emissão de seguro viagem.
3	Alteração e cancelamento de bilhete de passagem – voos domésticos e voos internacionais	Alteração, cancelamento e reembolso.

(...)

**1.2.** Para fins eminentemente operacionais relacionados à execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, particularmente nas atividades vinculadas ao empenho, pagamento e liquidação das despesas, o lote único do quadro do subitem 1.1.1 também será composto de itens referentes aos repasses dos valores das tarifas, taxas de embarque e outras taxas e multas devidas às companhias aéreas em razão da emissão, alteração, cancelamento e reembolso de bilhetes de passagem em voos domésticos e internacionais adquiridos e ao repasse dos valores dos prêmios devidos às seguradoras em razão dos seguros viagem contratados, conforme discriminado no quadro abaixo e no Anexo IB do Termo de Referência: (grifo nosso)

#### **LOTE ÚNICO (COMPLEMENTO)**

<b>ITEM</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>O ITEM COMPREENDE</b>
4	Repasso voos domésticos	Valores das tarifas, taxas de embarque e outras taxas e multas devidas às companhias aéreas em razão da emissão, alteração, cancelamento e reembolso de bilhetes de passagem em voos domésticos adquiridos.
5	Repasso voos internacionais	Valores das tarifas, taxas de embarque e outras taxas e multas devidas às companhias aéreas em razão da emissão, alteração, cancelamento e reembolso de bilhetes de passagem em voos domésticos adquiridos.
6	Repasso seguro viagem	Valores dos prêmios devidos às seguradoras em razão dos seguros viagem contratados.

**1.2.1.** Os itens 4, 5 e 6 do quadro acima não serão objeto de formulação de preços e lances pelos licitantes. (grifo nosso)

**4.2** Desta forma, o instrumento convocatório estabeleceu que apenas os itens 1, 2 e 3, que representa realmente os serviços a serem contratados, fossem objeto de lances, uma vez que os demais itens (4, 5 e 6) tratam de repasses aos fornecedores não devendo ser objeto para lances:

*7. DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DE LANCES*

*7.5.1. Os lances deverão corresponder ao Valor unitário do item 1, 2 e 3, conforme modelo de proposta - Anexo II do Edital, não podendo exceder a duas casas decimais.*

*7.5.1.1. Os licitantes ofertarão lances somente nos itens 1, 2 e 3, referentes à emissão de bilhetes de passagem – voos domésticos; emissão de bilhetes de passagem – voos internacionais; e alteração e cancelamento de bilhetes de passagem – voos domésticos e voos internacionais, respectivamente.*

*7.5.1.2. Os itens 4 (repasso – voos domésticos), 5 (repasso – voos internacionais) e 6 (repasso – seguro viagem) são **FIXOS e NÃO SERÃO OBJETOS DE LANCES**, devendo ser cadastrados pelos licitantes no sistema Comprasnet com os valores definidos na coluna B e C respectivamente, conforme modelo de proposta – Anexo II do Edital. (grifo nosso)*

## **5 DA CONDUÇÃO DA LICITAÇÃO**

**5.1** O Pregão Eletrônico foi realizado no endereço eletrônico:

[www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br) que é o Portal de Compras do Governo Federal, sítio web instituído pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para disponibilizar à sociedade informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, bem como permitir a realização de processos eletrônicos de aquisição.

**5.2** Como é sabido, o Pregão Eletrônico é um procedimento licitatório constituído de uma sequência de atos administrativos. Esses atos são disciplinados pela Lei n.º 10.520/2002 e Decreto n.º 5.450/2005 e, no caso concreto, o Edital no Capítulo 7 – DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DE LANCES estabeleceu o modo de condução do certame, em especial nos subitens 7.5.1.1. e 7.5.1.2. que merecem ser novamente destacados:

*7.5.1.1. Os licitantes ofertarão lances somente nos itens 1, 2 e 3, referentes à emissão de bilhetes de passagem – voos domésticos; emissão de bilhetes de passagem – voos internacionais; e alteração e cancelamento de bilhetes de passagem – voos domésticos e voos internacionais, respectivamente.*

*7.5.1.2. Os itens 4 (repasso – voos domésticos), 5 (repasso – voos internacionais) e 6 (repasso – seguro viagem) são **FIXOS e NÃO SERÃO OBJETOS DE LANCES**, devendo ser cadastrados pelos licitantes no sistema Comprasnet com os valores definidos na coluna B e C respectivamente, conforme modelo de proposta – Anexo II do Edital. (grifo nosso)*

**5.3** A inviabilidade técnica do sistema para considerar o preço global em relação apenas aos 3 primeiros itens da licitação, para fins de aplicação do direito de preferência previsto na Lei Complementar n.º 123/2006, fez com que Pregoeira prosseguisse mecanicamente a sessão, realizando a prática de atos necessários à justa competição, sem que isso causasse qualquer prejuízo aos licitantes, pois todos estavam cientes da forma de julgamento, além do que a prática de todos os atos se deu via sistema acompanhados pelos licitantes em tempo real, conforme registros no "chat" e na ata da sessão.

**5.4** Nenhum ato foi praticado pela Pregoeira sem o devido respaldo legal e técnico.

**5.5** Vale a pena destacar também, que os prestadores deste objeto específico (agenciamento de viagens) são REMUNERADOS PELOS SERVIÇOS PRESTADOS e não pelos valores recebidos e repassados às companhias aéreas, portanto não é admissível que estes valores sejam utilizados para fins de lances pois, repisa-se, tratam-se de valores meramente de repasses.

**5.6** Neste sentido, o critério de desempate determinado pela Lei Complementar 123/2006, somente ocorreria considerando os valores dos serviços a serem efetivamente prestados, os

serviços de agenciamento, pois os demais itens da licitação, quais sejam 4, 5 e 6 SÃO MERAMENTE REPASSES, tanto que não compõem a receita da empresa, conforme se depreende da IN RFB nº 1.234/2012:

*“Art. 12. Nos pagamentos correspondentes a aquisições de passagens aéreas e rodoviárias, despesas de hospedagem, aluguel de veículos e prestação de serviços afins, efetuados por intermédio de agências de viagens, a retenção será feita sobre o total a pagar a cada empresa prestadora do serviço e, quando for o caso, do operador aeroportuário, sobre o valor referente à tarifa de embarque, e da agência de viagem, sobre os valores cobrados a título de comissão pela intermediação da comercialização do bilhete de passagem ou pela prestação do serviço de agenciamento de viagens na venda de passagens aos órgãos e entidades públicas. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº1540, de 05 de janeiro de 2015)*

*§1º Para fins do disposto no caput, a agência de viagem apresentará documento de cobrança ao órgão ou à entidade observando-se o seguinte: (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº1540, de 05 de janeiro de 2015)*

*I - apresentará fatura e nota fiscal em seu nome somente em relação ao valor cobrado pela intermediação da comercialização do bilhete de passagem ou pela prestação do serviço de agenciamento de viagens na venda de passagens aos órgãos e entidades públicas, os quais se sujeitam à retenção de que trata o art. 3º; (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº1540, de 05 de janeiro de 2015)*

*II - apresentará à contratante faturas de sua emissão, separadas por prestador do serviço, das quais deverão constar: (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº1540, de 05 de janeiro de 2015)*

*(...)*

*§ 6º Para fins de prestação de contas, as agências de viagem repassarão às empresas prestadoras dos serviços listados nas alíneas “a” e “b” do inciso II do § 1º o valor líquido recebido, já deduzido das retenções efetuadas em nome destas e do operador aeroportuário, acompanhado do comprovante referido no § 5º. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº1540, de 05 de janeiro de 2015) (grifos nossos)*

## **6 DA ANÁLISE**

**6.1** Conforme a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu art. 3º, *“a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.*

**6.1.1** Após análise pela Pregoeira e equipe de apoio, a proposta da empresa 2G foi desclassificada via chat do sistema, por não conseguir demonstrar sua exequibilidade – *“Senhores Licitantes: comunicamos a desclassificação da proposta da empresa 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP -, por não atender a diligência da pregoeira e não demonstrar a exequibilidade de sua proposta, conforme previsto nos itens 8.7.5 e 8.7.5.1, combinados com os itens 8.8 e 8.9, todos do edital”;* conforme edital:

*8.7.5. apresente preços finais, unitários e totais manifestamente inexequíveis.*

*8.7.5.1. Considera-se inexequível a proposta de preços ou menor lance que, comprovadamente, for insuficiente para a cobertura dos custos da contratação, apresente preços global ou unitário simbólicos, irrisório ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.*

*8.8. Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, na forma do § 3º do artigo 43 da Lei nº 8.666, de 1993, a exemplo das enumeradas no §3º, do art. 29, da IN SLTI/MP nº 2, de 2008.*

*8.9. Quando o licitante apresentar preço final inferior a 30% da média dos preços ofertados para o mesmo item, e a inexequibilidade da proposta não for flagrante e evidente pela análise da planilha de custos, não sendo possível a sua imediata desclassificação, será obrigatória a realização de diligências para aferir a legalidade e exequibilidade da proposta.*

**6.2** Especificamente, considerando os ataques da Recorrente, trazemos os termos do item 8 do Edital Pregão Eletrônico nº 01/2017, que estabeleceu, com extrema objetividade, como se dará a análise da proposta para classificação, vejamos:

8. DA ACEITABILIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA

*8.4 A proposta e planilha de custos anexada serão examinadas pelo Pregoeiro quanto à compatibilidade dos preços em relação ao estimado e sua exequibilidade, bem como quanto ao cumprimento das especificações do objeto.*

*(...)*

*8.7 Será desclassificada a proposta que:*

*8.7.1 contenha vícios ou ilegalidades;*

*8.7.2 não atenda as exigências do Edital e seus anexos;*

*8.7.3 não encaminhamento/anexação da proposta e planilha de custos, após convocação pelo Pregoeiro, no prazo estipulado, caracterizando-se desistência, sendo então desclassificada, sujeitando-se a aplicação das penalidades cabíveis.*

*8.7.4 apresente preços finais, unitários e totais, em desacordo ou superiores com os estimados pela Administração;*

*8.7.5 apresente preços finais, unitários e totais manifestamente inexequíveis.*

*8.7.5.1 Considera-se inexequível a proposta de preços ou menor lance que, comprovadamente, for insuficiente para a cobertura dos custos da contratação, apresente preços global ou unitário simbólicos, irrisório ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.*

*8.8 Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, na forma do § 3º do artigo 43 da Lei nº 8.666, de 1993, a exemplo das enumeradas no §3º, do art. 29, da IN SLTI/MP nº 2, de 2008.*

*8.8.1 A proposta e a planilha de custos serão analisadas, no momento da aceitação do lance vencedor, em que poderá ser ajustada, se possível, para refletir corretamente os custos envolvidos na contratação, desde que não haja majoração do preço proposto. (IN 3/11-2-2015)*

*8.8.2 Eventuais incentivos, sob qualquer título, recebidos pelas agências de turismo das companhias aéreas, não poderão ser considerados para aferição da exequibilidade da proposta. (IN 3/11-2-2015)*

*8.9 Quando o licitante apresentar preço final inferior a 30% da média dos preços ofertados para o mesmo item, e a inexequibilidade da proposta não for flagrante e evidente pela análise da planilha de custos, não sendo possível a sua imediata desclassificação, será obrigatória a realização de diligências para aferir a legalidade e exequibilidade da proposta.*

**6.3** No item 6 do Edital, temos descrito o que deverá ser proposto, cujo modelo é um anexo do edital (Anexo 3), a saber:

6. DO ENVIO DA PROPOSTA

*6.1. O licitante deverá encaminhar a proposta por meio do sistema eletrônico até a data e horário marcados para abertura da sessão, quando, então, encerrar-se-á automaticamente a fase de recebimento de propostas.*

*6.2. Todas as referências de tempo no Edital, no aviso e durante a sessão pública observarão o horário de Brasília – DF.*

*6.3. O licitante será responsável por todas as transações que forem efetuadas em seu nome no sistema eletrônico, assumindo como firmes e verdadeiras suas propostas e lances.*

*6.4. Incumbirá ao licitante acompanhar as operações no sistema eletrônico durante a sessão pública do Pregão, ficando responsável pelo ônus decorrente da perda de negócios, diante da inobservância de quaisquer mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão.*

*6.5. Até a abertura da sessão, os licitantes poderão retirar ou substituir as propostas apresentadas.*

*6.6. O licitante deverá enviar sua proposta inicial mediante o preenchimento, no sistema eletrônico, dos seguintes campos:*

*6.6.1. descrição;*

*6.6.2. descrição complementar;*

*6.6.3. quantidade: já preenchida automática pelo sistema;*

*6.6.4.  valor estimado.*

6.7. A proposta após os lances deverá ser anexada no sistema após solicitação do pregoeiro, contendo a descrição clara do objeto de acordo com as informações constantes do Termo de Referência, utilizando o modelo disponibilizado neste Edital (Anexo II), observando:

6.7.1. que os preços propostos, inclusive os internos constantes da planilha de composição de preços, estão de acordo com os valores máximos estimados pela Administração, conforme Anexo IB

do Termo de Referência;

6.7.2. que todos os valores relativos a tarifas promocionais serão aplicados ao preço dos bilhetes;

6.7.3. que as tarifas praticadas são aquelas praticadas pelas companhias aéreas sem comissionamento;

6.7.4. que os preços propostos estão expressos com duas casas decimais, relativa à parte dos centavos;

6.7.5. que prazo de validade da proposta não é inferior a 90 (noventa) dias, a contar da data de sua apresentação;

6.7.6. que todas as especificações do objeto contidas na proposta vinculam o fornecedor registrado;

6.7.7. que nos valores propostos estão inclusos todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na prestação dos serviços.

## 6. A proposta de preços ofertada após os lances pela empresa 2G:

DESCRIÇÃO RESUMIDA DO ITEM		Quantidade Anual Estimada (A)	Preço Unitário de Agenciamento (R\$) (B)	Valor Total Estimado do Agenciamento (R\$) (A) x (B) = (C)
1	Emissão de bilhetes de passagem – voos domésticos	29.235	R\$ 0,25	R\$ 7.308,75
2	Emissão de bilhetes de passagem – voos internacionais	25.087	R\$ 0,26	R\$ 6.522,62
3	Alteração e cancelamento de bilhetes de passagem - voos domésticos e voos internacionais	17.021	R\$ 0,33	R\$ 5.616,93
4	Repasse - VOOS DOMÉSTICOS (**)	29.235	931,18	27.223.047,30
5	Repasse - VOOS INTERNACIONAIS (**)	25.087	4.125,44	103.494.913,28
6	Repasse - SEGURO VIAGEM (**)	25.087	250,15	6.275.513,05
	TOTAL DO LOTE (***)			R\$ 137.012.921,93

(\*) Os lances deverão ser ofertados pelo valor unitário do item 1, 2 e 3.

(\*\*) Os itens 4, 5 e 6 são FIXOS e não serão objeto de formulação de preços nem de lances.

(\*\*\*) O julgamento da proposta será pelo valor Total do Lote (Grupo 1).

**6.5** Conforme determina o item 8.3 do Edital, juntamente com a proposta, a empresa deveria encaminhar Planilha com seus custos diretos, indiretos, taxas, tributos, despesas operacionais, financeiras e administrativas para refletir corretamente os custos envolvidos na contratação. Estabeleceu também que a proposta e a planilha seriam analisadas para aferir a compatibilidade e exequibilidade do preço proposto. A planilha de custos e formação de preços encaminhada pela empresa 2G, conforme anexo do presente julgamento.

**6.6** A Recorrente impõe-se contra sua desclassificação por inexecuibilidade de sua proposta, trazendo a seguinte defesa:

*(...) esta Recorrente teve sua proposta, a mais bem classificada até o momento, desclassificada pelo Ilustre Pregoeiro sob o fundamento de que a proposta não contemplaria os custos necessários para execução dos serviços licitados.*

*sim, após intimada, a Recorrente reafirmou que sua proposta era suficiente para executar satisfatoriamente o objeto do presente certame. No entanto, o Ilustre Pregoeiro insistiu que os valores ofertados seriam insuficientes e, por isso, desclassificou a proposta desta Recorrente por suposta inexecuibilidade, o que fez com fulcro nos subitens 8.7.5., 8.7.5.1., 8.8. e 8.9. do edital. Tratou-se de um equívoco, conforme restará comprovado ao final destas razões.*

**3. DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA DA RECORRENTE.**

*Facilmente se verifica da decisão do Ilustre Pregoeiro que esta Recorrente foi desclassificada por ter apresentado proposta de preços inexequível. Para tanto, o Pregoeiro fundamentou sua decisão, precipuamente, no subitem 8.7.5. e 8.7.5.1. do ato convocatório:*

*8.7. Será desclassificada a proposta que: [...]*

*8.7.5. apresente preços finais, unitários e totais manifestamente inexequíveis.*

*8.7.5.1. Considera-se inexequível a proposta de preços ou menor lance que, comprovadamente, for insuficiente para a cobertura dos custos da contratação, apresente preços global ou unitário simbólicos, irrisório ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.*

*(Grifou-se)*

*À evidência, a disposição acima transcrita tem por finalidade proteger a Administração Pública de alguns aventureiros que, sem qualquer experiência, ofertam qualquer preço na expectativa de iniciar a execução do contrato e, posteriormente, pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Todavia, não se pode olvidar que o próprio dispositivo esclarece que a inexequibilidade da proposta deve ser aferida não apenas intrinsecamente, como também extrinsecamente, mediante a comparação de seus os valores com os de mercado.*

*Portanto, para que uma proposta seja declarada inexequível, deve-se ter a certeza (comprovadamente) de que ela será insuficiente para a execução do futuro contrato. Note-se que não se está falando de uma simples suspeita: para ser inexequível a proposta deve ofertar preço comprovadamente insuficiente para arcar com os custos do contrato.*

*A bem da verdade, o grau de certeza exigido para descartar, sumariamente, uma proposta de preços inexequível não poderia ser diferente. É que, como bem se sabe, a própria razão de ser dos certames licitatório é a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Logo, por decorrência lógica, quão mais vantajosa seja a proposta para a Administração Pública, mais próxima da inexequibilidade ela será.*

*In casu, o que se viu foi uma tão somente uma análise intrínseca da proposta da Recorrente e, ainda assim, com a devida venia, equivocada. Isso porque o Ilustre Pregoeiro presumiu que a proposta de preços deveria indicar um quantitativo mínimo de empregados da licitante para que, somente assim, em tese, fosse viável executar os serviços.*

*Entretanto, o ato convocatório do certame em nenhum momento exigiu que as licitantes apresentassem um determinado quantitativo de funcionários para que a proposta de preços fosse considerada suficiente à execução do futuro contrato. Vale dizer, o ato convocatório se limitou a requerer dos licitantes que discriminassem os custos que apresentassem à Administração.*

*Por esse motivo, ao afirmar que a Recorrente deveria ter apresentado quantitativo mínimo de empregados em sua proposta, o Ilustre Pregoeiro fez exigência não prevista no ato convocatório do certame e, com isso, infringiu o princípio do julgamento objetivo e vinculação ao instrumento convocatório. Demais disso, conforme se passa a expor, em que pese possuir uma ampla equipe de colaboradores, a Recorrente não indicou o custo deles em sua proposta de preços pois seu preço previ o repasse do custo de apenas um deles.*

*Nesse ponto, torna-se relevante uma acurada análise do item 8.7.5.1. do ato convocatório, de acordo com o qual para a proposta de preços ser considerada é inexequível é necessário comparar os valores ofertados com os praticados no mercado. Ora, em que pese a Recorrente ter ofertado valores competitivos, o Ilustre Pregoeiro não poderia ter desclassificado sua proposta sem antes ter promovido as diligências necessárias no sentido de comparar a proposta de preços de outras agências de viagens em certames licitatórios com o mesmo objeto.*

*Com o devido respeito, se assim tivesse agido, teria constatado que diversas agências de viagens têm ofertado valores próximo a zero ou mesmo zero para a emissão, alteração ou cancelamento de bilhetes de passagens áreas nacionais ou internacionais. Isso porque a remuneração das agências de viagens não se compõe apenas dos valores recebidos diretamente da entidade contratante. Considerando que as agências de viagens são típicas intermediadores de serviços, a Lei prevê que sua remuneração é composta não apenas pelos valores recebidos do tomador dos serviços intermediados, como também dos valores recebidos dos prestadores que têm seus serviços intermediados. É o que prevê o artigo 27, caput e parágrafo segundo, da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008:*

*Art. 27. Compreende-se por agência de turismo a pessoa jurídica que exerce a atividade econômica de intermediação remunerada entre fornecedores e consumidores de serviços turísticos ou os fornece diretamente.*

*[...]*

*§2º O preço do serviço de intermediação é a comissão recebida dos fornecedores ou o valor que agregar ao preço de custo desses fornecedores, facultando-se à agência de turismo cobrar taxa de serviço do consumidor pelos serviços prestados.*

*Aliás, é de bom alvitre ressaltar que a Advocacia Geral da União, por meio de parecer nº 006/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, lavrado em 10 de julho de 2013 e aprovado pelo Procurador Geral Federal no dia 12 de julho de 2013, reconheceu a vantajosidade das propostas de preços com taxa zero ou próxima a zero, recomendando, inclusive que fosse admitida a oferta de taxas negativas. Leia-se:*

*Destarte, considerando a questão acima retratada, cumpre recomendar às Autarquias e Fundações que, ao promoverem certames envolvendo a contratação de serviços de aquisição de passagens aéreas, passem a admitir ofertas contendo taxas negativas, como forma de obter propostas mais vantajosas ao Poder Público.*

*Mas não é só. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) reconhece a existência desse modelo de remuneração e a obtenção de taxa de agenciamento que tende a zero. Observe-se:*

*Alguns dos precedentes desta Corte acima mencionados indicam que, nos últimos anos, houve uma alteração do modelo de remuneração das agências de viagens pela Administração Pública, com a adoção de taxa de agenciamento que, muitas vezes, tende a zero.*

*(TC. Acórdão 1584/2016 – Plenário)*

*Por fim, nem se argumente que o só fato do preço ofertado pela Recorrente ser inferior a 30% (trinta por cento) da média dos preços ofertados para o mesmo item constitui motivo suficiente à declaração da inexecutabilidade de sua proposta. Isso porque tal previsão se trata de simples presunção relativa, que, consoante acima demonstrado, não se aplica ao caso, já que foi esclarecida que a remuneração das agências de viagem não se resume aos valores recebidos diretamente da Administração Pública. Converte nesse sentido o entendimento do Tribunal de Contas da União, como se verifica da Súmula nº 262/2010 que, mutatis mutandis, trata da mesma hipótese:*

*O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.*

*Conclui-se, portanto, que a apenas uma análise intrínseca da proposta de preços apresentada pela Recorrente é insuficiente para aferir sua exequibilidade. Aliás, para além disso, e como reconhecido pelo próprio Tribunal de Contas da União e pela Procuradoria Geral Federal, a oferta de taxas zero para emissão, alteração e cancelamento de bilhetes de passagens aérea nacional ou internacional é uma realidade que traz benefícios para a Administração Pública, por se tratar de uma proposta mais vantajosa.*

**6.7** Conforme já citado no subitem **2.1** desta peça, e na leitura do recurso interposto, a Recorrente solicita a reclassificação de sua proposta, considerada inexecutável, alegando que:

- A. “... o Ilustre Pregoeiro não poderia ter desclassificado sua proposta sem antes ter promovido as diligências necessárias no sentido de comparar a proposta de preços de outras agências de viagens em certames licitatórios com o mesmo objeto.”;
- B. “... a AGU reconhece a vantajosidade das propostas de preços com taxas zero ou próximas a zero, recomendando, inclusive que fosse admitida a oferta de taxas negativas.”;
- C. “... que o TCU reconhece que as taxas de agenciamento tendem a zero.”;
- D. “... que a remuneração das agências de viagem não se resume aos valores recebidos diretamente da Administração Pública.”.

**6.8** Trazemos a tela do chat do Pregão Eletrônico, onde podemos identificar a longa e insistente troca de mensagens e negociação ocorrida com a Pregoeira e a empresa 2G(11.126.361/0001-03), após a apresentação de sua proposta e planilha, iniciada às 11:25:32 e finalizada às 15:35:35, do dia 13 de março, (grifos nossos):

*Troca de Mensagens*

*Sistema 13/03/2017 10:43:08 Srs. Fornecedores, todos os itens estão encerrados. Será iniciada a fase de aceitação das propostas. Favor acompanhar através da consulta "Acompanha aceitação/habilitação/admissibilidade"*

*Pregoeiro 13/03/2017 11:25:32 Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Senhor Licitante: Solicitamos informar se aceita reduzir seu preço ofertado*

*11.126.361/0001-03 13/03/2017 11:27:56 Chegamos no nosso valor limite Sr. Pregoeiro.*

*Pregoeiro 13/03/2017 11:28:29 Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Senhor Licitante: finalizada a etapa de lances, damos início a fase de negociação. Posto isso, solicitamos informar se aceita reduzir o preço ofertado.*

Pregoeiro 13/03/2017 11:31:13 Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Senhor Licitante: solicitamos anexar sua proposta

Sistema 13/03/2017 11:31:42 Senhor fornecedor 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP, CNPJ/CPF: 11.126.361/0001-03, solicito o envio do anexo referente ao grupo G1.

11.126.361/0001-03 13/03/2017 11:31:51 Não aceitamos, valor ofertado está no limite.

Pregoeiro 13/03/2017 11:33:27 Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Senhor Licitante: entendi. Estou solicitando que anexe sua proposta no sistema para análise da aceitabilidade.

11.126.361/0001-03 13/03/2017 11:34:10 Ok.

Pregoeiro 13/03/2017 11:42:35 Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Senhor Licitante: informamos que conforme item 8.3 do edital, que o prazo para anexar proposta é de até 30 minutos a partir da convocação da pregoeira. Nesse caso, o prazo será até às 12h02min.

11.126.361/0001-03 13/03/2017 11:51:08 Ciente.

Sistema 13/03/2017 11:52:11 Senhor Pregoeiro, o fornecedor 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP, CNPJ/CPF: 11.126.361/0001-03, enviou o anexo para o grupo G1.

Pregoeiro 13/03/2017 12:00:34 Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Senhores Licitantes: recebida a proposta da empresa 2G Turismo, passaremos à análise de sua aceitabilidade. Tendo em vista o horário para o almoço, informamos que a sessão será suspensa e retomada às 14h.

Pregoeiro 13/03/2017 14:09:24 Senhores Licitantes: boa tarde!

Pregoeiro 13/03/2017 14:10:36 Senhores: Reabrimos a sessão com alguns minutinhos de atraso devido a problemas de conexão com o sistema

**Pregoeiro 13/03/2017 14:14:47 Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Senhor Licitante, analisando a sua proposta e planilha de custos, verifica-se que a planilha de custos apresentada não contempla os custos necessários para a execução dos serviços ora licitados. Posto isso, solicitamos a adequação da planilha de custos frente aos preços ofertados por essa empresa**

Pregoeiro 13/03/2017 14:16:49 Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Senhor Licitante, estamos aguardando

Pregoeiro 13/03/2017 14:21:30 Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Senhor Licitante, continuamos aguardando

Pregoeiro 13/03/2017 14:23:16 Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Senhor Licitante, continuamos aguardando

**Pregoeiro 13/03/2017 14:29:24 Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Senhor Licitante, concedemos prazo de 30 minutos para resposta à diligência proferida.**

**Pregoeiro 13/03/2017 14:44:41 Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Senhor Licitante: esclarecemos que de acordo com o item 8.8 do Edital, efetuamos diligência a essa empresa com vistas a demonstrar a exequibilidade de sua proposta. Informamos que o prazo concedido se expira às 15 horas pontualmente.**

Sistema 13/03/2017 14:45:06 Senhor fornecedor 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP, CNPJ/CPF: 11.126.361/0001-03, solicito o envio do anexo referente ao grupo G1.

11.126.361/0001-03 13/03/2017 14:49:13 **Sra. Pregoeira, esta licitante reafirma a exequibilidade de sua proposta de preços e a compatibilidade dos preços por ela praticados com os valores de mercado, tanto é que atualmente esta licitante executa os contratos de nº 07/2016 SAD PE, relativo ao pregão nº 023.2016SAD.**

11.126.361/0001-03 13/03/2017 14:49:35 **Além disso, deve-se lembrar, também, que o próprio edital admite, em seu subitem 8.7.5.1. que o licitante renuncie à parcela de sua remuneração. Por esse motivo, considerando-se o princípio da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e o princípio da economicidade,**

11.126.361/0001-03 13/03/2017 14:50:03 **essa Ilustre Comissão deve aceitar a proposta desta licitante e declará-la vencedora certame. Por fim, na remota hipótese dessa Ilustre Pregoeira entender de modo diverso, que, nos termos do subitem 8.8., efetue as diligências necessárias e dê prazo a esta licitante para que sejam enviados contratos executados com preços semelhantes ou até inferiores,**

11.126.361/0001-03 13/03/2017 14:50:18 **o que comprova a exequibilidade da atual proposta.**

Pregoeiro 13/03/2017 14:54:56 Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Senhor Licitante: há um equívoco dessa empresa. O item mencionado fala de materiais e instalações e não de mão-de obra e demais encargos (operacionais, administrativos e financeiros). Ainda que a empresa tenha materiais e instalações de sua propriedade, teria que demonstra-lo, bem como os demais custos para a execução dos serviços.

11.126.361/0001-03 13/03/2017 15:01:03 Sra. Pregoeira, reafirmamos que o proposta de preços apresentada é suficiente para a execução do contrato, inclusive porque executamos contratos com preços semelhantes,

11.126.361/0001-03 13/03/2017 15:01:08 *assim como reafirmamos que não há renúncia em relação à mão-de-obra e demais encargos, visto que os custos do funcionário está corretamente dimensionado e é suficiente para perfeita execução dos serviços.*

Pregoeiro 13/03/2017 15:02:43 *Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Quanto ao prazo, foi concedido 30 minutos para que a empresa adequa sua planilha de custos*

Pregoeiro 13/03/2017 15:11:10 *Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Senhor Licitante: concedo a ultima oportunidade para essa empresa demonstrar a exequibilidade de sua proposta, considerando que os serviços são prestados 24h x 7 dias por semana; que são estimadas 263 contratações; que se faz necessário tempestividade e qualidade no atendimento, requerendo recursos humanos qualificados, central de atendimento,*

Pregoeiro 13/03/2017 15:15:40 *Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - (continuação) dentre outras obrigações. Assim sendo, essa empresa deve demonstrar matematicamente, por meio de sua planilha de custos, a exequibilidade de sua proposta.*

Pregoeiro 13/03/2017 15:16:47 *Para 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP - Senhor Licitante: excepcionalmente concedemos mais 10 minutos*

Pregoeiro 13/03/2017 15:35:35 *Senhores Licitantes: comunicamos a desclassificação da proposta da empresa 2G TURISMO & EVENTOS LTDA - EPP -, por não atender a diligência da pregoeira e não demonstrar a exequibilidade de sua proposta, conforme previsto nos itens 8.7.5 e 8.7.5.1, combinados com os itens 8.8 e 8.9, todos do edital.*

**6.8.1** Sobre a alegação “A” do subitem 6.7, em que a empresa 2G na defesa de sua reclassificação solicita que o Pregoeiro diligencie junto a outros Órgãos e Agências de Viagens, no sentido de comparar a proposta de preços em outros certames licitatórios com o mesmo objeto, entende-se inoportuna, pois o que se pretendeu foi que a empresa demonstrasse a exequibilidade de sua proposta do caso concreto. Ou seja, a exequibilidade da proposta para a prestação dos serviços, objeto do Pregão Eletrônico nº 1/2017.

**6.8.1.1** Logicamente, a Pregoeira tem conhecimento das diversificadas ofertas comerciais de agências de viagens quando de sua participação em licitações de objetos semelhante, não somente porque o *comprasnet* permite e facilita tal consulta, como também por conhecimentos de Acórdãos do Tribunal de Contas da União e acompanhamento de outras licitações.

**6.8.1.2** Foi diante deste conhecimento que a Pregoeira insistentemente solicitou à Recorrente que esclarecesse os valores ofertados e declarados na planilha de custos. A Pregoeira, por entender que os custos são inerentes a cada empresa, e ciente de que diante de indícios de inexecutabilidade deve realizar diligência, oportunizou que à Recorrente demonstrasse a exequibilidade da sua proposta.

**6.8.1.3** Na leitura das mensagens trocadas entre a Pregoeira e o representante da empresa fica comprovado que esta não se interessou em apresentar dados complementadores e, muito menos, explicar como se daria a prestação dos serviços, com aqueles custos lá informados e ainda se os preços propostos seriam suficientes para o pleno cumprimento das obrigações contratuais, considerados todos os custos operacionais, financeiros e administrativos advindos.

**6.8.1.4** Fato este fica ainda mais evidente, quando, neste momento de fase recursal, onde a empresa poderia trazer mais dados, cálculos e explicações lógicas para os preços e valores ofertados novamente silenciou-se.

**6.8.1.5** Não será comparando a proposta e planilha da 2G apresentados neste Pregão com quaisquer outras que haveremos de formar uma base legal e estruturada para classificá-la. O que se pretendia era que a Recorrente atendesse às diligências da Pregoeira, o que não foi cumprido.

**6.8.2** Sobre a alegação “B” do item 6.7, acima, onde a 2G em defesa de seu preço informa que a “AGU reconhece a vantajosidade das propostas de preços com taxas zero ou próximas a zero, recomendando, inclusive que fosse admitida a oferta de taxas negativas.” não merece prosperar, explica-se adiante.

**6.8.2.1** O Parecer nº 6/2013/CPCC/DEPCONSU/PGF/AGU foi elaborado pelo Grupo de Trabalho constituído por meio da Portaria nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, e é uma recomendação para as Autarquias e Fundações, portanto não cabe a este órgão. Ademais, o Procurador-Geral Federal ao aprovar citado Parecer extraiu as seguintes conclusões:

- 1. NAS LICITAÇÕES DESTINADAS CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS POR AGÊNCIAS DE VIAGENS, PARA A AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS NACIONAIS INTERNACIONAIS, PODE EDITAL PREVER POSSIBILIDADE DE OFERTA DE TAXA ZERO OU NEGATIVA.*
- 2. CRITÉRIO DE AFERIÇÃO DA EXEQUIBILIDADE DE PROPOSTA DE TAXA ZERO OU NEGATIVA DEVE ESTAR OBJETIVAMENTE FIXADO NO EDITAL.*
- 3. ORIENTAÇÃO EXPEDIDA NESTE PARECER SOMENTE DEVE SER OBSERVADA ENQUANTO INALTERADA INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 07/2012/SLTI/, NO PONTO, OU ATÉ DELIBERAÇÃO CONCLUSIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO BOJO DO TC 003.273/2013-0.(GRIFO NOSSO)*

**6.8.2.2** Acrescenta-se ainda, que à época da elaboração do mencionado Parecer as normas internas aplicáveis ao agenciamento de viagens eram outras e não havia o conhecimento dos entendimentos do Tribunal de Contas da União expostos por meio do Acórdão nº 1.973/2013-Plenário, em razão de julgamento ocorrido em sessão plenária daquela Corte de Contas da União em 31/7/2013, em que recomendou, dentre outras:

- 9.5. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:*
    - 9.5.1 avalie a conveniência e a oportunidade de rever as disposições da IN nº 7/2012, que regulamenta a contratação de prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas na Administração Pública, a fim de inserir no referido normativo:*
      - 9.5.1.1. exigência de apresentação de planilhas de custos pelas empresas licitantes, assim como orientação aos pregoeiros para que verifiquem a exequibilidade das propostas ofertadas;*
- (...)

**6.8.2.3** Atualmente, o normativo vigente é a Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes e procedimentos para a aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, onde destacamos:

*Art. 7º O instrumento convocatório deverá prever que a licitante classificada em primeiro lugar, na fase de lances, apresente planilha de custos que demonstre a compatibilidade entre os custos e as receitas estimados para a execução do serviço.*

*§ 1º A planilha de custos será entregue e analisada, no momento da aceitação do lance vencedor, em que poderá ser ajustada, se possível, para refletir corretamente os custos envolvidos na contratação, desde que não haja majoração do preço proposto.*

*§ 2º Quando da análise da planilha de custos, se houver indícios de inexecuibilidade, a Administração deverá efetuar diligência, solicitando que a licitante comprove a exequibilidade da proposta.*

*§ 3º Consideram-se preços inexecuíveis aqueles que, comprovadamente, sejam insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação.*

*§ 4º Caso a licitante não comprove a exequibilidade da proposta, esta será desclassificada.*

*§ 5º Eventuais incentivos, sob qualquer título, recebidos pelas agências de turismo das companhias aéreas, não poderão ser considerados para aferição da exequibilidade da proposta.*

**6.8.2.4** Da mesma forma, repisa-se que os preços e valores ofertados pela 2G só foram desclassificados, após a recusa da empresa de demonstrar a sua exequibilidade. Não houve a efetiva comprovação de que seria possível manter o cumprimento das obrigações contratuais nem mesmo interesse da Recorrente em querer demonstrá-lo.

**6.8.3** Com relação a alegação “C” onde a empresa 2G, em defesa a seus preços, afirma que o TCU, no Acórdão 1584/2016 - Plenário reconhece que as taxas de agenciamento tendem a zero, informamos que trata de caso concreto que difere substancialmente do Pregão em comento.

**6.8.3.1** Trata-se de representação incidente sobre um pregão presencial de uma entidade do Sistema S (SEBRAE), que tem regulamento próprio a reger suas licitações e contratos. O Tribunal de Contas da União não fez análise dos valores das taxas de agenciamento e nem de sua exequibilidade. As taxas cotadas pelas licitantes (R\$ 0,01) não foram citadas fazendo parte da avaliação sobre a realização do pregão na forma presencial e se, assim, teria risco de contratação antieconômica:

*“70. Todavia, cabe assinalar que, no presente caso, não restou caracterizado que a escolha da modalidade presencial acarretou, por si só, o risco de haver contratações antieconômicas. Conquanto apenas três licitantes tenham ocorrido ao certame, o julgamento das duas propostas remanescentes ocorreu por sorteio, tendo em vista que ambas as empresas ofertaram o valor anual de R\$ 350,13, equivalente a R\$ 0,01 por bilhete emitido (peça 2, p. 59-60).*

*71. Assim, mesmo que a realização do certame tivesse ocorrido na modalidade eletrônica, cuja inviabilidade de realização, de resto, não foi demonstrada pelo SEBRAE, não teria sido obtida proposta que resultasse em redução significativa de valor..”*

**6.8.3.2** Para conhecimento e formação de juízo de valor de taxas irrisórias de agenciamento de viagens para a Administração Pública Federal, recomendamos acórdão que tem análise incidente no caso desta, que é o Acórdão 1.973/2013-Plenário/TCU, do qual recortamos:

*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 inexecutável, 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. (grifos nossos)*

**6.8.3.3** Percebe-se que as referidas propostas de serviços de agenciamento a valores ínfimos não podem ser invocadas para equipará-las ao caso do Governo Federal, pois para as aquisições do SEBRAE, como se verifica no acórdão referenciado pela recorrente, as companhias aéreas remuneravam as agências de viagens com taxa DU, o que não ocorre com as aquisições do Governo Federal:

*74. Salaria que o contrato atual “possui metodologia diversificada de apuração de valores”, sendo possível, em “cálculo superficial”, concluir que o percentual de desconto real é de 4%, pois deve ser excluído da base de cálculo o valor da Taxa DU, a qual, “para a maioria dos casos, é de 10%” (p. 12, grifos no original).*

**6.8.3.4** Desde 11/5/2012, a única remuneração pela prestação dos serviços de agenciamento seria feita pela Administração Pública, que para melhor compreensão, transcreve-se, parcialmente, texto da Nota Técnica nº 032/ CENTRAL/ASEGE/GM-MP, de 8 de setembro de 2014, contextualizando a evolução da forma de remuneração às agências de viagens:

*2.1.1 Não pertine à CENTRAL julgar quanto à licitude da remuneração das agências de viagens pelas*

companhias aéreas. Entretanto, vale lembrar que o modelo de pagamento por comissionamento não é o atualmente vigente, pois a Instrução Normativa n.º 07/2012 definiu que o pagamento do serviço de agenciamento é feito por parcela fixa oferecida pelos licitantes, ganhando aquela de menor valor.

2.1.2 Cabe registrar, em breve histórico, a evolução dos modelos de contratação de passagens aéreas na Administração Pública Federal, segundo Nota Técnica n.º 34/DLSG/SLTI-MP, de 22 de março de 2013 [Anexo I], encaminhada ao TCU em resposta ao Ofício n.º 0197/2013-TCU-Selog, de 6 de março de 2013, referente ao processo TC 003.273/2013-0 (ANEXO V), que contextualiza o processo de elaboração da IN n.º 07/2012:

2. Em 20 de abril de 2012, a Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal – ABAV/DF, protocolou carta para o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP desta Diretoria de Logística e Serviços Gerais – DLSG da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, comunicando a eminente alteração da regra de negócio, para contratação de passagens aéreas, imposta pelas Companhias Aéreas.

3. Esta missiva informava o surgimento de uma nova política de remuneração sobre os serviços de contratação de passagens aéreas aos órgãos público, a ser implantada a partir do início do mês seguinte, 11 de maio de 2012. Segundo relata a ABAV/DF, esta nova política já era de uso comum para todos os outros segmentos deste mercado de contratação de passagens aéreas. (grifo nosso)

4. Diante da situação posta, a SLTI convocou reunião com representantes das principais Companhias Aéreas, a saber: TAM, GOL, AZUL e AVIANCA, confirmando os dados trazidos pela ABAV/DF, ou seja, a partir do mês seguinte as Companhias Aéreas não mais pagariam comissões às Agências de Viagens pela contratação dos serviços prestados aos órgãos públicos.

5. Cabe explicar a forma de contratação até então vigente. As Companhias Aéreas remuneravam as Agências de Viagem por meio de comissionamento (percentual que variava entre 7% a 15%). Os órgãos públicos licitavam pelo maior percentual de desconto sobre o valor da passagem aérea, sendo vencedora a Agência de Viagens que renunciasse, a favor do órgão comprador, ao maior percentual relativo a esta comissão que receberia da Companhia Aérea.

6. Com o fim deste modelo de contratação, a Administração Pública teria que, a partir de então, assumir a remuneração das Agências de Viagens, pois o comissionamento deixaria de existir. Ou seja, a política baseada em percentual de desconto não caberia mais nas contratações de passagens aéreas. (...)

21. O Agenciamento de Viagens representa, pois, o objeto pelo qual as Agências de Viagens serão contratadas para prestar o serviço de emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas.

2.1.3. Ainda, é oportuno trazer excertos do Acórdão n.º 1.973/2013 do TCU (ANEXO V – íntegra do Acórdão), que registra Painel de Referência realizado pelo TCU, com a presença da própria ABAV Nacional e da ABAV-DF, no qual registraram suas ponderações acerca da antieconomicidade do agenciamento cujos valores contratados foram R\$ 0,10, R\$ 0,01 e R\$ 0,001, bem como há o registro do Tribunal sobre a compra direta de passagens:

17. À peça 18, a ABAV-DF comparece aos autos juntando comunicações emitidas pelas companhias aéreas Tam, Gol e Azul às agências de viagens, pelas quais se pode ratificar a informação de que, a partir de 11/05/2012, não seriam mais pagas comissões pelas vendas de bilhetes de passagens às contas governamentais, a exemplo do que já é praticado para as passagens em geral. Ademais, a ABAV-DF manifesta sua posição defendendo que o melhor critério a ser adotado nas licitações é a Remuneração do Agente de Viagem (RAV), ou seja, taxa fixa de agenciamento nos mesmos moldes do disposto na IN 7/2012-SLTI, a qual, segundo afirma, já é muito utilizada em outros países e vem sendo utilizada por algumas empresas públicas. (...)

22. A fim de melhor compreender a questão, a Selog realizou, na sede do TCU no dia 06/05/2013, Painel de Referência com a participação de representantes de todos esses agentes, a saber, a SLTI do Ministério do Planejamento, a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR), a Associação Brasileira das Agências de Viagens (ABAV) e sua seccional do Distrito Federal (ABAV-DF), com a presença do Gabinete do Relator, bem como da Secretaria-Geral Adjunta de Administração e da Gerência de Diárias e Passagens, a fim de contarmos também com a experiência de gestão do TCU nessa área. (...)

**6.8.3.6** Assim, resta claro que o Acórdão 1584/2016 - Plenário do TCU não pode ser trazido para defesa dos preços formulados na proposta e na planilha da Recorrente, bem como trazemos o Acórdão 1973/2013 e Nota Técnica n.º 032/ CENTRAL/ASEGE/GM-MP, de 8 de setembro de 2014 que registram suas ponderações acerca da antieconomicidade de alguns agenciamentos cujos valores contratados foram de R\$ 0,10, R\$ 0,01 e R\$ 0,001.

**6.8.4** Sobre a letra “D” do subitem 6.7, acima, onde a Recorrente como último ataque, na tentativa de ver classificada sua proposta, traz “..., já que foi esclarecida (sic) que a remuneração das agências de viagem não se resume aos valores recebidos diretamente da Administração Pública .”, ratifica-se as informações prestadas no subitem **6.8.3.4**, supra, da

qual volta-se a destacar:

4. *Diante da situação posta, a SLTI convocou reunião com representantes das principais Companhias Aéreas, a saber: TAM, GOL, AZUL e AVIANCA, confirmando os dados trazidos pela ABAV/DF, ou seja, a partir do mês seguinte as Companhias Aéreas não mais pagariam comissões às Agências de Viagens pela contratação dos serviços prestados aos órgãos públicos.*

**6.8.4.1** Inclusive, a Recorrente não trouxe qualquer comprovação de outras receitas, ainda que a Pregoeira tenha insistentemente solicitado que demonstrasse a exequibilidade de sua proposta, nem mesmo o fez nesta oportunidade de recurso.

**6.8.4.2** É forçoso que a Recorrente reconheça que mero “esclarecimento” de que teria outras remunerações não comprova nada, não podendo ser considerada demonstrada a exequibilidade da proposta sem a demonstração inequívoca.

**6.8.4.3** Ademais, o Edital consignou que: *“8.8.2. Eventuais incentivos, sob qualquer título, recebidos pelas agências de turismo das companhias aéreas, não poderão ser considerados para aferição da exequibilidade da proposta. (IN 3/11- 2-2015)”*

**6.8.4.4** Em resposta a um questionamento realizado por interessado em participar da licitação que trouxe a luz a possibilidade de se aceitar “para comprovação de exequibilidade da proposta, receitas oriundas de planos de metas globais oriundas de outros contratos que a agência possua” esta Pregoeira publicou que *“Não há segurança financeira, jurídica, cível para qualquer tipo de contrato assinado ou que venha a ser assinado com a Administração pública Federal (APF) trazendo à baila “possíveis Receitas oriundas de planos de metas globais oriundas de outros contratos” como forma de uma agência comprovar exequibilidade da proposta durante todo o contrato. Aliás, se a proponente busca demonstrar que seu preço se sustenta com base em receita de outros contratos e não na própria contratação decorrente deste pregão, quer nos parecer restar patente a inexequibilidade de sua proposta para este. Qual seria então a razão para almejar uma relação contratual que consome os resultados de seus contratos com outros entes?”*. Todos questionamentos e respostas foram tempestivamente publicados no sítio [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br) e no Ministério do Planejamento.

**6.8.4.5** Ora, a exequibilidade da proposta não pode ser reconhecida com base em remunerações alheias ao próprio, que além de se desconhecer não se tem qualquer garantia de que terão continuidade ou serão suficientes para a execução dos contratos que serão firmados com a Administração. Tal fato impõe insegurança que não se pode opor ao interesse público, que além de ser indisponível, prevalece sobre o privado.

## **7 DA EXPRESSIVA ECONOMIA DO PREGÃO**

**7.1** Oportuno esclarecer que o preço referencial dos serviços a serem contratados, quais sejam de emissão, alteração e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas para voos domésticos e internacionais, itens 1, 2 e 3, conforme **ANEXO IB do Termo de Referência**, parte integrante do Edital, foi de R\$ 1.038.816,96 (hum milhão trinta e oito mil oitocentos e dezesseis Reais e noventa e seis centavos) e, considerando os lances ofertados e ainda as exitosas negociações empreendida pela Pregoeira junto à licitante detentora do menor preço após a fase de lances, foi obtida uma **economia em torno de 73,72%** aos cofres públicos.

## **8 DA CONCLUSÃO**

**8.1** Por todo o exposto, conheço do recurso interposto pela empresa 2G TURISMO & EVENTOS LTDA. EPP, cujos argumentos não suscitam viabilidade de reconsideração desta Pregoeira, razão pela qual mantenho a decisão da desclassificação de sua proposta.

**8.2** Encaminho os autos à autoridade superior para sua análise, consideração e decisão do Recurso Administrativo em pauta.

Brasília, março de 2017.

**HELLA SAYEDA**

Pregoeira

**DECISÃO**

1. Ratifico o julgamento da Pregoeira e NEGO PROVIMENTO ao Recurso Administrativo apresentado pela empresa 2G TURISMO & EVENTOS LTDA. EPP à vista do que consta dos autos e pelas razões de fato e fundamentos de direitos apresentados.
2. Assim, MANTENHO A DECISÃO da Pregoeira que declarou vencedora do Pregão Eletrônico n.º 1/2017 a empresa VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA.
3. Em cumprimento ao que determina os incisos V e VI do Artigo 8º do Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, ADJUDICO E HOMOLOGO o Pregão Eletrônico n.º 1/2017.

Brasília, março de 2017.

**VIRGÍNIA BRACARENSE LOPES**

Diretora



Documento assinado eletronicamente por **Hella Sayeda Dietrichkeit Pereira, Analista**, em 31/03/2017, às 18:38.



Documento assinado eletronicamente por **Virgínia Bracarense Lopes, Diretora**, em 31/03/2017, às 18:38.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [<https://seimp.planejamento.gov.br/conferir>], informando o código verificador **3528144** e o código CRC **3A60B182**.