



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

**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DA DF TURISMO**

**1. DAS PRELIMINARES**

**1.1. Do instrumento interposto**

1.1.1. Trata-se de instrumento impugnatório apresentado em 08 de março de 2017, pela empresa DF TURISMO E REPRESENTAÇÕES 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**

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 no dia 01 de março de 2017, com previsão de abertura do certame dia 13 de março 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 a revogação do Edital, alegando em síntese que:

- ✓ *Um procedimento com este objeto não é benéfico ao mercado e tampouco a administração pública. Em primeiro lugar, a execução do objeto do edital irá "assassinar" o mercado atuante na emissão de passagens aéreas. Ora, somente uma empresa é quem vai prestar todos os serviços, portanto, é de clareza solar que o restante do mercado está automaticamente extinto. Em termos jurídicos, irá provocar um monopólio, ou seja, uma só empresa dominando todo o mercado, sem nenhum concorrente, ferindo de cheio o princípio constitucional da livre concorrência.*
- ✓ *Destacamos que o controle concorrencial de editais de licitação em momento algum foi excluído da Lei Federal n. 8.884/94. Conforme seu art. 15, o referido diploma legal aplica-se às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, mesmo que exerçam atividade sob regime de monopólio legal, o que está a implicar, portanto, os entes federativos União, Estados-Membros e Municípios. Portanto, não há, assim, isenção antitruste para os editais de licitação. Consoante o art. 54 da Lei 8.884/94, quaisquer atos que possam prejudicar a livre concorrência deverão ser submetidos à apreciação do CADE.*

2.2. Por fim, menciona Acórdão do TCU nº 1134/2017 – Segunda Câmara para reforçar a questão do parcelamento do objeto.

**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.

3.1.1. Este Pregão foi publicado inicialmente em 18/01/2017 com data prevista de abertura do certame em 30/01/2017, porém foi suspenso para alteração do Edital, sendo republicado em 01/03/2017.

3.2. A impugnante insurge-se contra os termos do Edital por se tratar de um Registro de Preços com vistas à contratação de uma única empresa para prestação dos serviços de agenciamento de viagens para atender a Administração Pública Federal, alegando que:

*“Um procedimento com este objeto não é benéfico ao mercado e tampouco a administração pública. Em primeiro lugar, a execução do objeto do edital irá “assassinar” o mercado atuante na emissão de passagens aéreas. Ora, somente uma empresa é quem vai prestar todos os serviços, portanto, é de clareza solar que o restante do mercado está automaticamente extinto. Em termos jurídicos, irá provocar um monopólio, ou seja, uma só empresa dominando todo o mercado, sem nenhum concorrente, ferindo de cheio o princípio constitucional da livre concorrência.”*

3.2.1. Com relação à divisibilidade do objeto, que é o cerne desta impugnação, importante trazer o que dispõe a Lei nº 8.666/93 em seu artigo 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.**”(grifo nosso).*

3.2.2. O Decreto nº 7.892/2013, que regulamente o Sistema de Registro de Preços, em seu art. 8º assim prevê:

*“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.” (grifo nosso)*

3.2.3. E ainda, no que tange à indivisibilidade do objeto, o Tribunal de Contas da União tem se manifestado favoravelmente a essa alternativa, nas hipóteses em que a adjudicação por item isolado possa trazer prejuízos para a APF. É o que se depreende da leitura da Súmula 247 daquela Corte:

*“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.” (grifamos)*

3.3. Dessa forma, dado o quantitativo de 263 (duzentos e sessenta e três) órgãos e entidades participantes, com uma demanda total estimada de 54.322 passagens aéreas/ano (nacionais e internacionais), caso se fizesse a divisão por itens teríamos uma média mensal de 17 passagens e 5 alterações/cancelamentos por contrato com valor médio de faturamento da ordem de apenas R\$ 329,16/mês, de modo que o julgamento por item seria pouco atrativo e não contemplaria ganhos de escala, ao contrário da perspectiva da contratação de todo o volume dimensionado, em lote único, com viés de competitividade mais acirrada e expressivos ganhos de escala em favor da Administração.

3.3.1. E vamos mais além, se a divisão fosse por Estado, a representatividade da Administração Direta no DF é de 64,67% com relação ao resto do país, assim, a contratação do DF ficaria no patamar estimado de R\$ 55.982,50, o Estado do Rio de Janeiro que é o segundo maior em representatividade ficaria com uma contratação estimada de R\$ 7.210,49/mês e o Espírito Santo com R\$ 8,65/mês, sem citar os demais Estados que ficariam com valores nesses patamares do Estado do Espírito Santo.

3.3.2. Quanto à alegação de que “a execução do objeto do edital irá “assassinar” o mercado atuante na emissão de passagens aéreas. Ora, somente uma empresa é quem vai prestar todos os serviços, portanto, é de clareza solar que o restante do mercado está automaticamente extinto”, ressaltamos que o montante a ser contratado, proveniente deste certame, de forma alguma representa todo o mercado, mas tão somente uma ínfima parte deste. Conforme dados do site do Ministério do Turismo (<http://www.cadastur.turismo.gov.br/cadastur/index.action#>), à época da publicação do primeiro Edital de agenciamento pela Central de Compras, estariam em atividade cerca de 18.726 Agências de Turismo no Brasil. Desse total, somente 99 delas atendiam às demandas do Governo Federal e que, destas, 8 (oito) Agências detinham 51,98% dos valores contratados.

3.4. Quanto à afirmação de que “a administração irá herdar um mercado liderado por uma só empresa, pois com a realização do presente certame as demais não sobreviverão”, trata-se de alegação

feita desde o certame de mesmo objeto realizado em 2015 pela CENTRAL. No entanto, passados quase dois anos, em 09/03/2017 são 19.018 agências de viagem regulares operando no Brasil:

Cnpj	Nome Fantasia	UF	Atividade	Situação	Detalhamento
85.143.837/0001-13	DIZOS TURISMO	SC	Agência de Turismo	Em Operação	
03.460.032/0001-26	MACCHI VIAGENS E TURISMO	RS	Agência de Turismo	Em Operação	
05.421.835/0001-39	VOU.TUR	SP	Agência de Turismo	Em Operação	
33.538.133/0001-75	GH TURISMO	GO	Agência de Turismo	Em Operação	
07.676.127/0001-74	BELA BRASIL VIAGENS E TURISMO	SP	Agência de Turismo	Em Operação	
71.754.430/0001-14	ATLÂNTICO VIAGENS E TURISMO LTDA-ME	SP	Agência de Turismo	Em Operação	
39.460.392/0001-77	PIQUETUR PASSAGENS E TURISMO LIMITADA	SP	Agência de Turismo	Em Operação	
01.361.113/0001-85	ISOTUR	MG	Agência de Turismo	Em Operação	
06.028.309/0001-93	ON LINE TURISMO	SP	Agência de Turismo	Em Operação	
71.021.059/0001-04	GARTENTUR TURISMO	MG	Agência de Turismo	Em Operação	
09.204.295/0001-03	VIVENDO TURISMO	SC	Agência de Turismo	Em Operação	
07.977.480/0001-94	FORMA TURISMO	MG	Agência de Turismo	Em Operação	

Fonte: <http://www.cadastur.turismo.gov.br/cadastur/PesquisarEmpresas.action>

3.5. Quanto à suposição de que “a administração pública ficará sujeita a preços elevados e sem qualquer tipo de desconto” é feita sobre pressuposto de que não haverá concorrência. Além de já desqualificada na presente resposta a alegação de aniquilamento do mercado de agências de viagens, deve-se ter em conta que o certame é ambiente caracteristicamente concorrencial e de disputa, do qual resultam propostas, em regra, com oferta dos melhores preços do mercado para a prestação dos serviços especificados em edital de convocação, na qualidade exigida pela Administração. Ainda, não se pode esquecer que há, além da estimativa de custos, a análise de sua adequação dos preços ofertados, como requisito de classificação da proposta.

3.6. A escolha de fornecimento do serviço por uma única empresa não vai impedir que todas aquelas empresas que não ganharam a licitação ora sob análise, continuem a prestar o serviço a que de direito lhes é assegurado por meio de lei.

3.6.1. A propósito, os dados do Anuário do Transporte Aéreo 2014 da ANAC, informam que contabilizando os voos domésticos e internacionais, as empresas brasileiras e estrangeiras transportaram o número recorde de 117,2 milhões de passageiros pagos em 2014, dos quais 95,9 milhões se referem ao mercado doméstico e 21,3 milhões ao internacional.

3.6.1.1. Nesse contexto, parece-nos irrazoável admitir que o total de 54.322 passagens aéreas/ano (nacionais e internacionais), previsto na licitação ora debatida, seja suficiente para provocar os danos alardeados por essa impugnante.

3.6.2. Quanto à citação ao Acórdão do TCU nº 1134/2017, utilizado pela impugnante como fundamento à divisibilidade do objeto:

*“Licitação. Parcelamento do objeto. Exceção. Equipamentos. Instalação. Estudo técnico preliminar.*

*A licitação conjunta de equipamentos e dos respectivos serviços de instalação, por ser exceção à regra geral do parcelamento, exige do órgão contratante a demonstração, por meio de estudos preliminares, de que a segregação da compra traria prejuízos aos fins pretendidos e de que a aquisição conjunta seria efetivamente a mais adequada em termos técnicos e econômicos”.*

3.6.2.1. Trata-se de uma situação bem diferente do edital ora em debate. A licitação objeto do Acórdão mencionado juntou no mesmo item a aquisição de aparelhos de ar condicionado e sua instalação, justificando tratar-se de uma obrigação acessória, contudo, na instalação há um agravante quando se fixa uma distância máxima de quinze metros para a instalação do ar condicionado, fazendo-se necessário serviços de engenharia, pronunciando-se o TCU da seguinte forma:

20. *Por ser a licitação conjunta uma exceção à regra geral do parcelamento, caberia ao órgão contratante proceder a estudos preliminares que demonstrassem, de forma mais específica, que a*

*eventual segregação da compra dos equipamentos e da respectiva instalação traria prejuízos aos fins pretendidos e que a suscitada aquisição conjunta seria efetivamente a mais adequada em termos técnicos e econômicos.*

**21. De mais a mais, não se mostra razoável, em quaisquer circunstâncias, que a contratação de serviços de engenharia (não comuns), aí incluídos alguns serviços de recomposição de ambientes, sejam licitados por meio de pregão, sobretudo porque a sua aquisição de forma conjunta com os equipamentos de ar condicionado tende a fugir do objeto principal do certame, não devendo ser necessariamente considerados como obrigação acessória. (grifo nosso) Acórdão nº 1134/2017-Segunda Câmara**

3.6.3. Quanto a alegação de que *“Portanto, não há, assim, isenção antitruste para os editais de licitação. Consoante o art. 54 da Lei 8.884/94, quaisquer atos que possam prejudicar a livre concorrência deverão ser submetidos à apreciação do CADE”*

3.6.3.1. Registramos que não há no certame em questão nenhum entrave à livre concorrência, pelo contrário, o edital permite a participação de qualquer empresa cujo ramo de atividade seja compatível com o objeto desta licitação, e que esteja com Credenciamento regular no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, conforme disposto no §3º do artigo 8º da IN SLTI/MP nº 2, de 2010, além da participação de cooperativas.

3.6.3.1.1. Ou seja, nos termos do Edital não há qualquer restrição à participação de empresas do ramo de atividade requerido para a prestação dos serviços a serem contratados. Além do mais, não se observa a fixação de exigências de habilitação que caracterize restrição indevida, conforme se observa nos item 9.9.1 a 9.10.7 do respectivo edital.

3.6.4. Com relação à citação aos artigos 15 e 54 da Lei 8.884, de 11 de junho de 1994, ressaltamos que ambos os dispositivos legais foram revogados pela Lei nº 12.529 de 30 de novembro de 2011. Contudo, a citação é totalmente inadequada, não guardando nenhuma relação com o Edital ora questionado, seja por não haver neste qualquer restrição à livre concorrência, conforme já ressaltado; seja porque as condutas ali elencadas que caracterizam infração de ordem econômica dizem respeito a condutas empresariais ilícitas e que se apresentam na forma de cartéis, monopólios ou outros meios de atuação que visam a limitação da concorrência e a obtenção de mais lucro.

3.6.4.1. Conforme o CADE, conselho citado pela impugnante, assim se conceituam o monopólio e o monopólio natural:

*“O que é monopólio?”*

*O monopólio é a situação em que há apenas um fornecedor de determinado bem ou serviço no mercado. Nesse caso, o monopolista pode diminuir sua produção para elevar os preços até atingir o ponto em que a quantidade produzida, multiplicada pelo preço praticado, gera à empresa o lucro máximo. Os preços artificialmente elevados excluem consumidores potenciais do bem ou produto, e por não existirem outras empresas disputando o mercado, o monopolista não tem tantos incentivos para buscar inovações tecnológicas e formas mais eficientes de operar.*

*O que é monopólio natural?*

*Em alguns casos, o monopólio pode ser a forma mais eficiente de se produzir um bem ou serviço. Essa situação, conhecida como monopólio natural, é geralmente observada quando existem elevadas economias de escala ou de escopo em relação ao tamanho do mercado. Em tais condições, torna-se ineficiente ter duas ou mais empresas em operação e, a fim de afastar os abusos por parte do monopolista, faz-se necessária a regulação do mercado. Esse é um dos papéis desempenhados pelas agências reguladoras (Anatel, Aneel, ANP, etc.) em conjunto com o Cade”.*

3.6.4.2. Observa-se que as situações descritas nos dois institutos nada têm a ver com a licitação de serviço em lote único, quanto mais não se tratando de um consumidor absoluto ou único, pois há um universo imensurável de adquirentes dos serviços de agenciamento de viagens, não sendo possível dizer que o certame em questão fecha o mercado para as demais agências de viagens.

3.6.4.3. Ademais, há questões que são determinantes a cada caso concreto da (in)divisibilidade do objeto do certame, por exemplo o disposto no Art. 23, §1º, da Lei de Licitações já mencionado no item 3.2.1 acima

#### **4. CONCLUSÃO**

3.1 Pelos motivos elencados **JULGAMOS IMPROCEDENTE** a Impugnante apresentada pela DF Turismo e Representações Ltda-ME, de forma que **NEGAMOS PROVIMENTO**, mantendo-se os termos do edital e prazos nele contidos.

Brasília, 09 de março de 2017.

Irene Soares dos Santos  
Pregoeira