



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

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DA DECOLANDO TURISMO E REPRESENTACOES LTDA - ME

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Do instrumento interposto

Trata-se de instrumento impugnatório trazido em 26 de janeiro de 2017, pela DECOLANDO TURISMO E REPRESENTACOES 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

a) Considerando que o prazo do pregão para publicidade do edital, conforme o disposto no inciso V, do art. 4º, da Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, “V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;”, mantém-se a analogia para fins de análise de tempestividade da impugnação;

b) Consultando o art. 12, do Decreto nº. 3.555, de 8 de agosto de 2000, temos que, “Até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou 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. DO PEDIDO

2.1 Em síntese a impugnante requer a *suspensão da realização do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 1/2017, evitando gastos desnecessários para os cofres públicos, e a sua consequente anulação em virtudes de sua ilegalidade e que haja reabertura ampla e completa do mercado de licitações de passagens do Executivo Federal às agências de viagens, para que as mesmas possam exercer a atividade privativa que lhes é assegurada pelo artigo 3º, inciso I, da Lei nº 12.974/2014 e não pode ser restringida pelo MPOG a uma parte do mercado.*

3. DOS ARGUMENTOS TRAZIDOS

3.1 A DECOLANDO TURISMO E REPRESENTACOES LTDA – ME, em resumo, manifesta pela suspensão com base nas alegações de:

- II. Irregularidade do objeto licitado;
- III. Temeridade de licitar lote único;
- IV. Irregularidade/inviabilidade no pagamento pelo serviço; e,
- V. Antieconomicidade.

4. DA ANÁLISE DO PREGOEIRO

4.1. ITEM I – IRREGULARIDADE DO OBJETO LICITADO

4.1.1. Inicialmente, alega que *o modelo atualmente utilizado pela Administração Pública Federal (APF), a “CENTRAL DE COMPRAS” não contempla de forma satisfatória todas as demandas, obrigando a*

contratação diferenciada de passagens aéreas o que acaba por gerar, no mínimo, dúvida acerca da legalidade do presente processo licitatório.

4.1.1.1. Ora, não se pode concordar com a impugnante, é como afirmar, por exemplo, que seria ilegal a utilização concomitante pela APF de locação de veículos, aquisição de frota própria e uso de táxi para o transporte das pessoas.

4.1.1.2. A Administração, ponderadas a oportunidade e a conveniência, pode utilizar mais de um meio para atender uma necessidade, de forma que seja mais plenamente satisfeita.

4.1.2. Segue alegando que a parcela de voos desinteressante para as credenciadas é licitada para atendimento por agenciamento.

4.1.2.1. O argumento é de total falsidade, até porque a companhia aérea, uma vez credenciada, não pode ofertar à APF apenas parte dos voos que opera.

4.1.2.2. Na realidade, o objeto deste edital contempla as questões em que há destinos e situações em que será necessário contratar as viagens por intermediação da agência, em razão de circunstância ou eventual emergência que inviabilizam a aquisição diretamente das companhias aéreas.

4.1.2.3. Conforme Edital, em identificação solar, temos como objeto o Registro de Preços dos serviços de agenciamento de viagens em caráter complementar à compra direta de bilhetes junto às credenciadas, a saber:

“1.1.1 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. 1.1.1.1. Os serviços de agenciamento somente poderão contemplar os voos das companhias aéreas credenciadas quando houver algum impedimento para a aquisição direta pelos órgãos e entidades ou em situações emergenciais devidamente justificadas.”

4.1.2.3.1. Como se vê, o agenciamento é complementar à compra direta de passagens, e ao invés da interpretação dada pela impugnante de que *o modelo não contempla de forma satisfatória todas demandas*, o correto é entender que o comentado modelo atende satisfatoriamente as demandas e é composto por aquisição direta e por agenciamento de viagens, conforme a necessidade de viagem a atender.

4.1.2.4. Postas as razões acima, cumpre observar que não cabe em sede de impugnação ao edital que tem por objeto o agenciamento de viagens discutirem ponto a ponto as alegações da impugnante que questionam outra contratação, no caso referente ao credenciamento de empresas aéreas, feito por meio do Credenciamento nº 1/2014-CENTRAL/MP.

4.1.3. No que tange ao tratamento diferenciado à micro e pequenas empresas (MPE), registra-se que o item 5.2 do Edital contempla tal tratamento e que as condições de habilitação impostas pelo edital são possíveis de serem atendidas por MPE, o que se pode demonstrar, destacadamente, nas dimensões de exigências referentes à qualificação econômica e financeira, aos itens 9.8.3 e 9.8.3.1, no que se refere à comprovação de patrimônio líquido (apenas de não atingir os índices de liquidez a serem verificados no SICAF) de apenas R\$50.322,35 e na medida da comprovação de capacidade técnica operacional por experiência anterior, de apenas 25% dos quantitativos estimados do atual, aplicável apenas aos itens 1 e 2 do certame (6.875 bilhetes nacionais e 5.775 bilhetes internacionais emitidos), admitindo-se o somatório de atestados.

4.1.4. Aduz a impugnante haver risco para a Administração quando lança edital em lote único e conseqüentemente, a contratação de uma empresa, e em sua defesa cita o Parecer do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado do MPTCU, que aventou hipótese de descredenciamento de alguma das empresas aéreas para a compra direta de passagens, possibilitando o aumento da demanda à Agência ora contratada.

4.1.4.1. Esclarecemos, entretanto, que a malha aérea operada por uma empresa não exclui a operação da mesma linha (origem e destino) pelas outras empresas do ramo. Assim, caso uma empresa aérea viesse a ser descredenciada, ainda teríamos os voos das outras credenciadas para o atendimento da demanda.

4.1.4.2. 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 desprezível.

4.1.4.3. Além disso, 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 risco que porventura poderia vir a sofrer neste caso.

4.1.4.4. Não assiste razão à impugnante.

4.2. ITEM II - DA TEMERIDADE DE LICITAR LOTE ÚNICO (AGÊNCIA ÚNICA)

4.2.1. Insiste, mais adiante, a impugnante em alegar que haverá risco e que contraria o interesse público a contratação de uma empresa, conforme prevê este Edital, trazendo agora a quantidade de bilhetes estimada a serem contratados e, na insistente adução da ausência da contratada, os participantes ficarem à mercê.

4.2.2. Mais uma vez não pode prosperar as ilações apresentadas, até porque 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 convir que não haja perfeita sincronia de datas da referida anualidade entre todos os partícipes do certame.

4.2.3. 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.

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

4.2.5. Também importante destacar, que, do valor estimado, 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).

4.2.6. Supondo-se uma divisão equânime do custo estimado dos serviços de agenciamento para os potenciais 259 participantes ter-se-á o valor individual de R\$ 3.886,66 para cada contrato/ano, o que é bastante pequeno e não atrativo.

4.2.7. Com relação aos quantitativos estimados para emissão de bilhetes, igual simulação deve ser feita referente ao somatório da demanda de voos nacionais (27.500) e internacionais (23.100). Se dividirmos de forma igualitária o somatório (50.600) 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.

4.2.8. 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.

4.2.9. 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, 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.

4.2.10. Também importante trazer as razões para a licitação centralizada e a indivisibilidade do objeto, contidas no Termo de Referência:

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.

4.2.11. Assim, não assiste razão à impugnante.

4.3. ITEM III – DA IRREGULARIDADE/INVIABILIDADE NO PAGAMENTO PELO SERVIÇO CONTRATADO:

4.3.1. Mais uma vez, a impugnante traz à baila o seu inconformismo com a estratégia de contratação de transporte aéreo adotada pela APF, o que não cabe à discussão, sendo matéria de discricionariedade da gestão pública, que imprimiu modernidade a esta e trouxe ganhos de economicidade, transparência e controle nas aquisições das passagens aéreas.

4.3.2. A Impugnante argumenta que as condições de pagamento estabelecidas no instrumento convocatório violam os princípios basilares da Administração Pública, em especial o da igualdade, haja vista a forma, o prazo e o valor estimado e, por fim solicita que as regras de pagamento sejam as mesmas estabelecidas para as companhias aéreas contratadas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio de Credenciamento.

4.3.2.1. Primeiramente, cabe esclarecer que a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF na compra de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas prestadoras de serviços de transporte aéreo, com a respectiva dispensa de retenção de tributos na fonte, encontra amparo legal no artigo 59 da Lei n.º 13.043/2014.

4.3.2.2. Ademais, os procedimentos referentes aos tributos e contribuições estão em consonância com os dispositivos legais e normativos vigentes, em especial, a Lei n.º 9.430/1996 e Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal n.º 1234/2012. Assim, a sugestão proposta pela Impugnante não pode ser acatada por inexistência de amparo legal.

4.3.2.3. O pagamento mediante fatura com depósito em conta corrente indicada pelo credor tem respaldo no art. 44 do Decreto nº 93.872/1986:

crédito em conta bancária do credor, no banco por ele indicado, podendo o agente financeiro fazer o pagamento em espécie, quando autorizado.

4.3.3. No que se refere à circulação financeira, primeiro, cumpre lembrar que se trata de volumes estimados e que as contratações que vierem a serem firmadas não serão firmadas todas num mesmo momento, mas no decorrer dos 12 (doze) meses de vigência da ata de registro de preços.

4.3.3.1. Se considerado todo o volume estimado e a sua circulação financeira, também cabe correção ao valor de R\$10.571.435,55, referido pela impugnante. Somados os valores relativos aos preços de tarifas de bilhetes, taxas de embarque e emissão de seguro-viagem estimados, abatidos do valor estimado para o serviço de agenciamento, terão o volume estimado mensal de R\$10.403.661,03, sendo que tais valores são de repasse às companhias aéreas e às seguradoras; ou seja, se adiantados pela contratada, serão restituídos à agência de viagens.

4.3.3.2. Ademais, os cujos prazos de implementação dos pagamentos são negociados exclusivamente entre a agência e as companhias aéreas e as seguradoras, refugindo a qualquer ingerência da Administração.

4.3.3.3. Vale observar, inclusive, que não se trata de pagamento em 45 dias do montante, até porque as emissões de passagens são diárias, circunstância que leva a haver pagamento com aquele prazo máximo, mas, também, com prazo que sequer chega há 15 dias, a depender da data de emissão das passagens ou apólice de seguro.

4.3.4. Quanto à previsão de lucro negativo alegada pela impugnante, que apresentou uma planilha de custos, sabe-se que a APF não está contratando serviço para prestação em regime de exclusividade, sequer central de atendimento exclusiva; que não se exige criação de escritório local para atendimento à contratante; que não se está contratando postos, nem definindo estrutura mínima; que não se exige uso de uniforme e sequer haverá a presença de agentes de turismo em dependências da Contratante; verifica-se que a composição da infraestrutura da agência e os custos correspondentes à operação da empresa serão aplicados também para atender aos demais contratantes de serviços da agência de viagens e diluídos, portanto, em todos os valores percebidos pela empresa e não só nos valores que vierem a ser recebidos pela prestação e serviços para a APF.

4.3.4.1. Ao contrário, verifica-se que a empresa elaborou e juntou planilha à peça impugnatória como se os custos de operação de sua agência fossem exclusivamente para a prestação de serviços à APF, a exemplo dos custos anuais de Internet de R\$28.000,00, R\$7.000,00 com uniformes, que sequer se exige no edital em análise, R\$35.00,00 em computadores e outros, sendo de fácil constatação a não diluição dos custos de despesas não exclusivos.

4.3.4.2. Não assiste razão à impugnante.

4.4. ITEM IV - DA ANTIECONOMICIDADE:

4.4.1. A impugnante aduz que os preços estimados pela APF para o serviço de agenciamento de viagens não é “realista”.

4.4.1.1. Em visível contradição, anota que se está “causando efeito inverso ao propagandeando, de que haveria suposta economicidade”. Disse contraditório porque quando afirma não ser realista a definição dos preços de mercado nas estimativas do certame, alega custos que imagina existirem e não serem considerados. Logo, considera que a estimativa está aquém do preço de mercado.

4.4.1.2. Pois bem, se isto acontecesse, falando-se hipoteticamente, perceba-se, ou o certame resultaria deserto ou o mercado insurgiria com real possibilidade de contratar ao preço estimado ou a preços inferiores, sendo de difícil compreensão que os dois argumentos estejam numa mesma linha de argumentação da impugnante.

4.4.2. Afirma que enfrentará *custo de abarcar atendimento de emissões e transações em todo o território e inclusive de demora de atraso de faturas*.

4.4.2.1. Ora, os serviços de agenciamento não sofrem variação de custos se prestados à distância e com comunicação da demanda e do atendimento, inclusive e em regra, por meio eletrônico, no máximo, conforme o caso, com algum contato telefônico, excepcionalmente, pois a rotina em regime normal é de comunicação pelo Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP e/ou por mensagem de e-mail.

4.4.2.2. Com relação à demora e atraso das faturas, a impugnante lança críticas, contudo, sem sequer apresentar um caso ocorrido como exemplo para comprovar o argumento.

4.4.2.3. Deixa de observar, também, que na eventualidade do pagamento de fatura em atraso, provocado pela Contratante, conforme item 8.16 do Termo de Referência o valor devido será acrescido de atualização financeira desde a data do seu vencimento até a data do efetivo pagamento, adicionando-se, ainda, os juros de mora à ordem de 0,5% ao mês.

4.4.3. Após, afirma que “se os contratos fossem descentralizados...as agências iriam assumindo cada um seus impactos e poderiam concorrer com menores valores por taxa de transação”.

4.4.3.1. Referido entendimento nega a lógica de que é mais vantajoso para o fornecedor contratar em maior quantidade. Ou seja, reduz-se o custo médio de produção, por via de economia de escala, quando se presta serviços, quanto maior for a quantidade demandada.

4.4.3.2. Isto porque o quantitativo maior favorece o empreendedor na busca de melhores processos e negociação de preços com seus parceiros comerciais, cabendo à empresa prestadora dos serviços organizarem o processo produtivo de maneira que alcance a máxima utilização dos fatores produtivos envolvidos.

4.4.3.3. A empresa não demonstrou a antieconomicidade alegada, diga-se, sem dados consistentes.

4.4.4. Não assiste razão à impugnante.

5 CONCLUSÃO

Pelos motivos elencados e não existindo qualquer inconformidade no objeto a ser licitado, ou na sua descrição, NÃO assiste razão à Impugnante MANTENDO-SE OS TERMOS do edital e prazos nele contidos.

Brasília, 23 de fevereiro de 2017.

HELLA SAYEDA
Pregoeira