

Ata de Julgamento do Pregão Presencial NLP Nº 001/2017

Processo NLP nº 137/2016.

OBJETO: contratação de serviço, por intermédio de operadora ou agência de viagens, para cotação, reserva e fornecimento de passagens aéreas nacionais, hospedagem com café da manhã incluso e traslado, por meio de atendimento remoto (e-mail e telefone) e em regime de empreitada por preço unitário, atendendo às normas da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e mediante as condições estabelecidas no edital e seus anexos, de forma a assegurar ao COMITÊ BRASILEIRO DE CLUBES – CBC – a consecução de suas finalidades institucionais e administrativas.

Recorrente: FEEDBACKTUR VIAGENS LTDA. – EPP

Às 10h do dia 29 de março de 2017, reuniram-se o Pregoeiro e sua Equipe de Apoio para julgar as Razões e Contrarrazões de Recurso, interpostos pelas empresas abaixo relacionadas, contra a decisão que declarou vencedora a empresa Itatiba Agência de Turismo Ltda. EPP, no Pregão Presencial nº NLP nº 001/2017, cujo objeto trata da *contratação de serviço, por intermédio de operadora ou agência de viagens, para cotação, reserva e fornecimento de passagens aéreas nacionais, hospedagem com café da manhã incluso e traslado, por meio de atendimento remoto e-mail e telefone e em regime de empreitada por preço unitário, atendendo às normas da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e mediante as condições estabelecidas no edital e seus anexos, de forma a assegurar ao COMITÊ BRASILEIRO DE CLUBES - CBC - a consecução de suas finalidades institucionais e administrativas.*

Preliminarmente, a sessão foi iniciada sendo relatado breve histórico do Pregão.

A sessão inicial, ocorrida no dia 21/02/2017, foi aberta com a participação de cinco empresas: Feedbacktur Viagens Ltda.-EPP; Itatiba Agência de Turismo Ltda.-EPP; Voetur Turismo e Representação Ltda.; Tristar Viagens e Turismo Ltda.-EPP; e Armazém Turismo e Eventos Eireli-EPP. Abertas as propostas, verificou-se que três delas, Feedbacktur, Itatiba e Voetur, ofereceram taxa de agenciamento no valor R\$ 0,00. Feitas as considerações a respeito das exigências editalícias sobre o repasse obrigatório ao CBC de qualquer vantagem concedida pelas Companhias Aéreas à Agência de Viagem, foi requerido a estas empresas que fizessem prova da exequibilidade, mediante a apresentação de planilha detalhada dos preços conforme definido no subitem 11.5 do Anexo I do Edital.

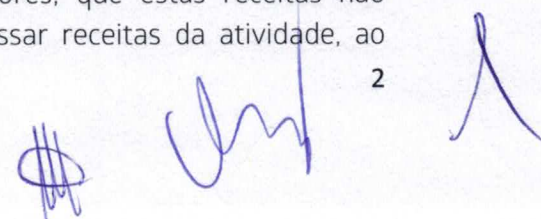
As três empresas apresentaram planilha de exequibilidade, sendo que o consenso do Pregoeiro e da Equipe de Apoio foi de que as propostas se mostravam exequíveis. Convocou-se nova sessão para a continuidade da disputa. Aberta a fase de lances, a empresa Itatiba Agência de Turismo Ltda. EPP foi a única a apresentar lance, em percentual negativo correspondente a menos 0,5% do valor da sua proposta inicial. Não havendo novo lance, foram verificados os documentos de habilitação, sendo a empresa Itatiba declarada vencedora. Franqueada vista da documentação e questionados os representantes sobre o direito à interposição de recurso, o representante da empresa Feedbacktur manifestou a intenção de recurso, sendo a ele concedido o prazo de 5 (cinco) dias úteis para apresentação das razões recursais, igual prazo concedido à empresa Itatiba para apresentação de suas contrarrazões.

O Recurso e as Contrarrazões foram interpostos tempestivamente, a exigir o conhecimento e análise.

Feito o breve relatório, o Pregoeiro analisou os instrumentos de contraditório e ampla defesa, relatados, resumidamente, nos seguintes termos:

Feedbacktur Viagens Ltda.-EPP alegou em suas razões recursais: que o valor R\$ 0,00 já era considerado inexecutável, motivo da solicitação da planilha de custo; que a Itatiba cometeu "erros grotescos" em sua planilha de custo; que a empresa não consegue provar nem mesmo a exequibilidade do valor R\$ 0,00; que a empresa informou em sua planilha que terá "remuneração repassada pelo operador" e que tal prática viola o disposto no item 6.1 do Termo de Referência; que o TCU e a IN nº 03/15 deixam claro que a agência de viagem não poderá usar receitas de incentivos para provar a exequibilidade de sua proposta e o valor de sua remuneração deverá ser exclusivamente a taxa de transação ofertada; que a empresa Itatiba ofereceu taxa de agenciamento negativa, pois baseou suas receitas exclusivamente nas comissões recebidas das companhias aéreas por cumprimento de metas de vendas globais; que a planilha está incompleta, pois não informa custos importantes ao desempenho do contrato; que a empresa não demonstrou a exequibilidade da sua proposta; que o Acórdão TCU nº 8.682/11 desautoriza a oferta de valor negativo; que a habilitação da Itatiba resultará em prejuízo para Administração.

Itatiba Agência de Turismo Ltda.-EPP apresentou suas contrarrazões, alegando: que o regime de "taxa de transação" não significa afastamento do direito de a contratada exercer integralmente suas atividades e auferir receitas dos operadores ou fornecedores; que estas receitas não precisam ser repassadas ao CBC; que não está obrigada a repassar receitas da atividade, ao






contratante; que as “vantagens” de que trata o subitem 11.2.6 do edital, são aquelas relativas aos redutores tarifários, objetiva e diretamente refletidas no custo das passagens; que estas “vantagens” não se confundem com as receitas diretas ou indiretas, não vinculadas concretamente ao contrato, inerentes à atividade de agência de viagens; que a coluna de sua planilha de custos intitulada “remuneração repassada pelo operador” não viola o item 6.1 do edital, uma vez que não cuida da remuneração paga pelo CBC à Agência; que o desconto pode ser aceito em razão da forma como o serviço é executado, pois a receita das agências decorre de fontes, como remuneração dos contratantes, aplicações financeiras e parceiros vinculados ao fornecimento; que a remuneração adicional não se confunde com “incentivos”; que a IN nº 03/15 não se aplica ao presente pregão; que a empresa tem capacidade de executar o contrato, não se vislumbrando ilegalidade na apresentação do desconto.

Analizados os argumentos de parte a parte, o Pregoeiro passou a deliberar.

A princípio chamou a atenção o argumento da Recorrente/Feedbacktur de que o lance ofertado pela empresa Itatiba, de “menos 0,5%” em relação à taxa de transação de valor R\$ 0,00 era inexequível, posto que a própria Feedbacktur ofereceu taxa R\$ 0,00, não estando o lance da empresa Itatiba consideravelmente abaixo do valor ofertado pela Feedbacktur. Assim, a princípio, se o valor da Itatiba fosse inexequível, bastante provável que o valor da Feedbacktur também o seria.

O cerne da questão repousa na dualidade entre a oferta de preço zero e a correta interpretação da expressão contida em quatro dispositivos do edital, a repisar a obrigatoriedade da contratada em “*repassar todos os eventuais descontos e vantagens oferecidas pela companhia aérea que possa resultar em benefício econômico ao CBC*”. Pois bem, se a empresa é obrigada a repassar as vantagens que teria da companhia aérea, como terá lucro ou conseguirá manter sua estrutura sem que o contratante CBC não desembolse um único real para o serviço prestado?

Se por um lado, a Recorrente edificou elaborada tese a comprovar a inexequibilidade da proposta da empresa Itatiba, esta, por sua vez, detalhou as razões do preço oferecido e explicou que o subitem 11.2.6 que trata da obrigatoriedade do repasse de todas as vantagens e tarifas-acordo, não impede que outras receitas desvinculadas desta atividade sejam auferidas pela empresa, dando equilíbrio ao contrato que possui taxa de transação negativa.

3

Este tema é recorrente nos debates jurídicos, especialmente nas licitações desta natureza promovidas recentemente no âmbito da União.

Já é consenso que as agências se remuneram pelas companhias aéreas por meios de incentivos financeiros em virtude, por exemplo, do alcance de metas globais, aliás, hipótese citada pela Recorrente Feedbacktur. Reconhece-se que há acordos mercantis complexos entre agências e companhias aéreas, dos quais a Administração Pública e, no caso, o CBC, não tem a pretensão de interferir nesta relação e tampouco propõe-se a regular atividade privada. Obviamente, a oferta negativa da taxa de agenciamento impõe maior cautela e fiscalização por parte do CBC, e eventual descumprimento contratual será rigorosamente apurado e, se necessário, aplicada a sanção devida. O resultado natural da disputa e das regras de mercado podem instituir novas dimensões de uma atividade dinâmica que está em constante modificação, a resultar em estruturas mais enxutas e lucrativas, tendo condições de oferecer propostas de valor mais baixo e, conseqüentemente, mais vantajosas ao poder público.

Sobre o tema, o TCU, em recente decisão, proferiu:

"(...) 43. Assim, no que tange às alegações da representante e às propostas das empresas contratadas em valores iguais a zero, entendemos que as explicações fornecidas pelo órgão e pelas empresas são suficientes para justificar a possível exequibilidade dos contratos, considerando a prática do mercado e os exemplos de contratos em outros órgãos públicos. Isto é, entendemos que o excesso de rigor na análise, neste momento, poderia apenas onerar os custos desses serviços para a administração pública sem garantias de minimizar os riscos já conhecidos. (TC 034.147/2013-6, Relator Ministro VITAL DO RÊGO, Acórdão nº 554/2015 – TCU – Plenário)

O Acórdão TCU n.º 1314/2014 – Plenário, mantém o mesmo entendimento:

"(...) Análise técnica

13. Conforme já examinado na instrução anterior, peça 6, parágrafos 13 a 20, mais graves do que as alegações apresentadas pela representante são as chances de que o órgão esteja contratando proposta economicamente inexequível, tendo em vista que esta análise não foi realizada pelo pregoeiro, o que pode vir a comprometer a prestação dos referidos serviços a médio e longo prazos.

14. As respostas apresentadas pela empresa e pelo órgão confirmam que não houve efetivamente análise da exequibilidade das propostas a partir do exame da planilha de custos, que sequer foi exigida, mas alega-se que esta análise teria sido feita levando em conta a prática existente nos atuais contratos de diversos órgãos da administração pública, que foram firmados com taxas de R\$ 0,00 ou R\$ 0,01 por bilhete emitido/cancelado/alterado e vêm sendo executados dessa forma.

15. Constatase que as agências de viagem auferem seus lucros e pagam seus custos de alguma forma não transparente para a administração pública, já que os serviços prestados efetivamente não estão sendo remunerados pelos órgãos contratantes.

16. A contratada argumenta que sua remuneração, em tese, não estaria vinculada ou não resultaria da emissão de um bilhete aéreo específico, sendo impossível mensurá-la, porque depende das negociações travadas com as companhias aéreas, protegidas pela lei de mercado, com diversas variáveis calculadas caso a caso.

17. Esse não é o primeiro processo em que o Tribunal se depara com a situação, que também ocorreu na contratação de passagens aéreas pelo Departamento de Polícia Federal, TC 034.147/2013-6, igualmente em fase de instrução de mérito nesta Selog. Nesse processo, tampouco houve análise de exequibilidade econômica da proposta a partir da planilha de custos e a empresa contratada usa argumentos semelhantes para justificar o preço irrisório ofertado, afirmando, inclusive, que sua receita advém também do fluxo de caixa.

18. Com efeito, já se sabe das negociações de praxe no mercado de passagens aéreas, em que as companhias aéreas oferecem incentivos às agências em função do volume de vendas e do cumprimento de metas. E entendemos que esses incentivos são pagos a partir do volume de vendas total de uma agência, não apenas daquelas decorrentes do contrato com um órgão público específico. E se diversos contratos com a administração pública vêm sendo cumpridos dessa forma, então faticamente demonstra-se sua exequibilidade, ainda que sem transparência para um dos lados.

19. Logo, pode-se concluir que, levando em conta as características peculiares do mercado de passagens aéreas, as exigências de demonstração da exequibilidade a partir da análise de planilha de custos ou a eliminação de propostas de valor irrisório são práticas ineficazes, porque não há ainda uma forma de calcular analiticamente e afirmar com segurança qual valor seria exequível, razoável e justo para remunerar tais serviços, cobrindo os custos e gerando lucros para as empresas contratadas, sem que haja prejuízo de qualquer forma para o erário. As práticas acima apenas podem onerar os custos desses serviços para o órgão sem benefícios diretos garantidos.

20. No caso do TCU, por exemplo, conforme alegado na resposta da contratada PayLess, transcrito no parágrafo 20 supra, a planilha de custos apresentada demonstra que, ao preço de R\$ 7,49 por bilhete emitido/alterado/cancelado, e deduzidos os custos informados, a empresa estaria lucrando menos de mil reais ao ano. Ora, sabe-se que um contrato com essa expectativa de lucro não compensaria para nenhuma empresa do ramo e desse porte, ou seja, certamente há outras fontes de renda nesses contratos que os tornam tão atrativos e concorridos nas licitações. (...)

29. Especificamente com relação a esse terceiro ponto, observamos que uma medida de controle pode ser proposta para o presente processo, com probabilidade de resultados eficazes: que cada ente público contratante exija da agência de viagens contratada que apresente mês a mês as faturas emitidas pelas companhias aéreas, referentes às passagens emitidas apenas para aquele órgão, a fim de conferir os valores efetivamente pagos. Ainda que seja um volume grande de passagens, o órgão pode digitalizar e fazer um batimento eletrônico com os seus dados, ou escolher aleatoriamente uma amostragem para ser conferida. De qualquer forma, apenas a exigência dessas informações já teria um enorme benefício de inibir atitudes fraudulentas, em função da expectativa

do controle. Tal exigência passaria a constar como condição de pagamento para a próxima fatura da contratada, de forma análoga ao que acontece com os contratos de terceirização. (...)

34. Destarte, no que tange às alegações da representante e à proposta da empresa contratada em valores irrisórios, entendemos que as explicações fornecidas pelo órgão e pela empresa são suficientes para demonstrar a exequibilidade do contrato, considerando a prática do mercado e os exemplos de contratos em outros órgãos públicos. Isto é, entendemos que o excesso de rigor na análise, neste momento, poderia apenas onerar os custos desses serviços para a administração pública sem garantias de minimizar os riscos já conhecidos. (...)” (Acórdão nº 1314/2014 – TCU – Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, de 21 de maio de 2014) (grifo nosso)

Conforme alertado no trecho do Acórdão TCU 1314/14, cumprirá ao contratante dos serviços a verificação mensal dos valores efetivamente pagos, ocasião em que o CBC poderá fazer uma análise de viabilidade do contrato na medida em que confrontará os preços que estará a pagar com os preços vigentes no mercado, conforme previsto no subitem 11.2.4: “Deverão ser entregues todas as notas fiscais ou faturas emitidas pelas companhias aéreas, relativas às passagens aéreas compradas e constantes das faturas, no momento de sua apresentação para pagamento”.

Outro ponto que impõe inexigibilidade de conduta diversa, reflete-se no fato de que o Ministério do Planejamento e o próprio Tribunal de Contas, dentre muitos outros órgãos federais estão a contratar os serviços de agenciamento de passagens aéreas com “taxa de transação” ou RAV (remuneração da agência de viagem), a preço zero. Ora, se as agências demonstram exequibilidade com preço zero, nada de muito diferente ocorrerá se a empresa oferecer taxa negativa, tal qual ocorreu neste pregão realizado pelo CBC.

Em decisão administrativa no âmbito do TCU, por ocasião do Pregão nº 68/15 que tratou da contratação de agência de viagens para passagem aérea, nos autos do processo TC 017.883/2014-8, houve recurso contra a decisão do pregoeiro, sendo assim deliberado pelo pregoeiro:

“2. DA ACEITAÇÃO DE RAV ZERO

Quanto a esse ponto, as empresas argumentam o seguinte:

A. de aceitabilidade de taxa zero para agenciamento de passagens aéreas está afrontando o entendimento do Acórdão 1973/2013 – TCU – Plenário,

B. a taxa de agenciamento (RAV) é a única contraprestação financeira das agências de viagem na prestação dos serviços objeto do certame;



COMITÊ BRASILEIRO
DE CLUBES

C. o edital deveria exigir planilha de composição de custos para comprovação da exequibilidade das propostas;

D. o Tribunal deverá criar mecanismos que permitam a fiscalização do repasse dos descontos recebidos a título de "Tour Code";

E. a aceitação de taxa de agenciamento zero promove a "máscara de bilhetes", uma fraude que consiste no faturamento dos bilhetes com valores superiores do que são realmente devidos.

Decisão

Quanto a este ponto, a matéria repete os argumentos discutidos em sede de impugnação ao edital. Dessa forma, entendo suficiente a reiteração das razões que justificaram o indeferimento da peça impugnatória, os quais podem ser resumidos assim:

- é praxe no mercado que as agências sejam remuneradas pelas companhias aéreas por meios de incentivos financeiros, concedidos, por exemplo, em virtude do alcance de metas ou do volume de vendas;*
- a falta de transparência dos acordos comerciais entre agências e companhias, que torna inviável a exigência de planilhas detalhadas de composição de custos, não torna ilegal ou irregular a sua contratação, muito menos impede a concessão desses benefícios à Administração;*
- à Administração não se impõe a necessidade de eliminar os riscos da contratação a qualquer custo, mas apenas buscar o menor preço possível, respeitados os limites estabelecidos nas regras e nos princípios aplicáveis às licitações; e*
- não compete à Administração do TCU intervir no mercado, de forma a mitigar as possíveis desigualdades entre os licitantes, sendo inerente a qualquer disputa comercial a busca de vantagens por meio de uma conformação mais favorável de custos, melhores acordos comerciais, maior infraestrutura tem realmente vantagem competitiva".*

Das informações colacionadas nos autos do processo que instruiu o Pregão Presencial NLP Nº 001/2017 (CBC), bem como em relação às teses bem lançadas pelas empresas Feedbacktur (recurso) e Itatiba (contrarrazões), é possível concluir que:

- a) Foi atendido o objetivo do certame de obter a proposta mais vantajosa.
- b) A segurança da contratação foi preservada, na medida em que todas as exigências editalícias foram rigorosamente cumpridas, assim como a empresa vencedora demonstrou a exequibilidade da sua proposta.
- c) O edital dispõe de cláusulas que, se não eliminam por completo os riscos de uma contratação por preço negativo, municiam o CBC de ferramentas que permitem aferir a qualidade da contratação bem como a exequibilidade e a economicidade do preço contratado.

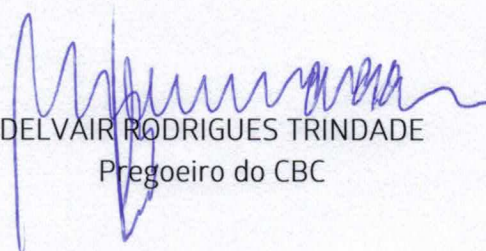
- d) A oferta de preço zero (e negativo) vem se mostrando uma praxe de mercado, e muitos órgãos federais e o próprio órgão de controle, TCU, permitem a prática do preço zero, a contratar agências de viagens nestas condições.
- e) A análise da exequibilidade da taxa de transação negativa é subjetiva e, por ora, foi justificada pela empresa vencedora, fato que não prejudica a fiscalização mensal do preço praticado e tampouco abre mão do repasse integral de vantagens ou tarifas promocionais concedidas pelas companhias aéreas, a propósito tratadas na cláusula 11.2.6 do edital.

Por todo o exposto, em que pese o edificado recurso manejado pela Recorrente Feedbacktur, os argumentos não foram suficientes a modificar o juízo de convicção firmado na sessão pública que decidiu pela escolha da proposta mais vantajosa ofertada pela empresa Itatiba.

Sendo assim, o Pregoeiro remete os autos do processo à Autoridade Competente para decisão final, entendendo, desde logo, não haver decisão a ser reformada, bem como não ter havido a comprovação da suposta inexecutibilidade da proposta da empresa ITATIBA AGÊNCIA DE TURISMO LTDA EPP, apontada pela Recorrente, sugerindo seja mantido, salvo melhor juízo, o julgamento proferido constante da ata de realização da sessão do Pregão Presencial NLP nº 001/2017.

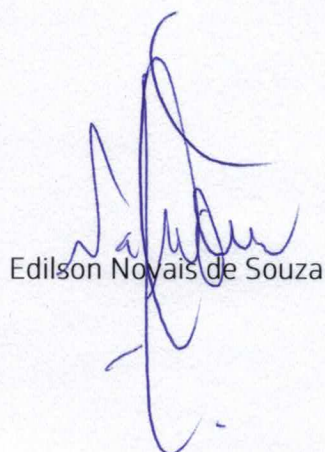
Nada mais havendo a tratar, a presente ata foi lida e subscrita pelo Pregoeiro e Membros da Equipe de Apoio.

Campinas, 29 de março de 2017.



DELVAÍR RODRIGUES TRINDADE
Pregoeiro do CBC

EQUIPE DE APOIO



Edilson Novais de Souza



Wagner Barbosa Santana

Processo NLP nº 137/2016

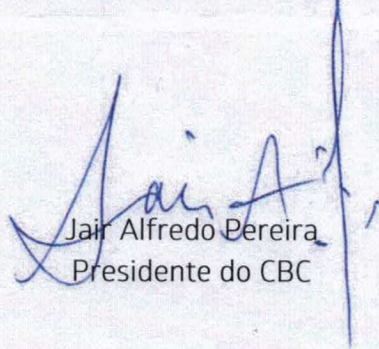
Pregão Presencial nº NLP 001/2017.

OBJETO: contratação de serviço, por intermédio de operadora ou agência de viagens, para cotação, reserva e fornecimento de passagens aéreas nacionais, hospedagem com café da manhã incluso e traslado, por meio de atendimento remoto (e-mail e telefone) e em regime de empreitada por preço unitário, atendendo às normas da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e mediante as condições estabelecidas no edital e seus anexos, de forma a assegurar ao COMITÊ BRASILEIRO DE CLUBES – CBC – a consecução de suas finalidades institucionais e administrativas.

TERMO DECISÓRIO

Nos termos do art. 18 do Regulamento de Compras e Contratações do CBC e ante as razões expostas na Ata de Julgamento do Recurso exarada pelo Pregoeiro, cujos fundamentos adoto como razão de decidir, conheço do recurso interposto pela empresa FEEDBACKTUR VIAGENS LTDA. – EPP para, no mérito, negar-lhe provimento.

Campinas, 29 de março de 2017.



Jair Alfredo Pereira
Presidente do CBC