



ESTADO DE GOIÁS
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo: 201611867000299, de 23.06.2016
Licitação: Pregão Eletrônico nº 02/2016-CGE
Data de Apresentação da Proposta: 04.06.2016
Proponente: Ivone de Sousa Rosa Empreendimentos Turísticos Ltda.
CNPJ nº 01.819.149/0001-60
Valor da Proposta: 56.330,81 (cinquenta e seis mil e trezentos e trinta reais e oitenta e um centavos).
Data de Validade da Proposta: Até 03.10.2016

DECISÃO DE DILIGÊNCIA

1. Trata-se de manifestação acerca da exequibilidade e viabilidade da proposta comercial da empresa **Ivone de Sousa Rosa Empreendimentos Turísticos Ltda.**, CNPJ sob o nº 01.819.149/0001-60, no valor total de R\$ 56.330,81 (cinquenta e seis mil, trezentos e trinta reais e oitenta e um centavos), referente ao Pregão Eletrônico nº 02/2016-CGE, tendo em vista o recebimento, tempestivo, da resposta a Diligência nº 01/2016-PREGÕES/CGE, emitida com fulcro na prerrogativa alçada a cargo do Pregoeiro (art. 43, § 3º, da Lei Federal nº 8.666/1993).

2. Inicialmente, registra-se que, conforme relatado no bojo da Diligência nº 01/2016-PREGÕES/CGE, de 04.08.2016, o questionamento aventado pelo Pregoeiro desta CGE, consiste, estritamente, em relação a demonstração de exequibilidade da proposta quanto ao valor efetivo de sua retribuição, denominada, simplesmente, Remuneração do Agente de Viagem (RAV)¹, considerando que os valores expressos e distribuídos nas planilhas de composição, não demonstraram, em uma primeira oportunidade, a sua viabilidade.

1 Diligência nº 01/2016-PREGÕES/CGE
[...]

4. Não obstante, apesar da contratada perceber o valor correspondente ao repasse acrescido do RAV, conforme subitem 5.5., do Termo de Referência, os valores relativos a passagens e hospedagens deverão estar de acordo com as tabelas oficiais, extraídas dos sites, respectivamente, das companhias aéreas e das empresas hoteleiras, inclusive naquelas situações de tarifas/diárias promocionais (subitem 6.7. c/c 6.8. do Termo de Referência). Portanto, a exequibilidade da proposta do signatário da melhor oferta apurada no certame ocorrerá, exclusivamente, em relação ao RAV, uma vez que não se admite ingerência no valor do repasse.



ESTADO DE GOIÁS
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

3. Notadamente, o proponente, melhor classificado, ofertou a esta CGE, o valor unitário de R\$ 0,01 (um centavo) por operação/transação, representando, como já noticiado ao licitante, o percentual aproximado de 0,01 % (zero vírgula um por cento) do valor estabelecido como de referência do RAV, perfazendo, portanto, a importância total dos serviços de R\$ 0,81 (oitenta e um centavos), quantia aparentemente irrisória para oportunizar a prestação do serviço. Com efeito, em resposta a interpelação do Pregoeiro desta CGE, a empresa assim se posicionou, vejamos trechos.

[...]

Garantimos que receberemos a remuneração necessária para sustentar a operação e garantir o bom atendimento do contrato através de incentivos pagos pelas companhias aéreas, que são pagos sobre o valor das passagens aéreas nacionais e internacionais, por isso, torna viável e exequível a proposta ofertada [...]

No caso em tela, a questão fundamental a ser enfrentada diz respeito ao fator de que, tendo em vista o volume de passagens objeto de agenciamento pela recorrente (sic), perante determinadas companhias, obtém a mesma bonificação/benefício junto a estas, através de diversos programas e formas de incentivo, ou seja, há um mecanismo de remuneração adicional distinto do pagamento realizado pela Administração. A remuneração da agência de viagens nestes contratos não decorre (sic) especificamente de um contrato celebrado com a Administração, mas do volume de suas operações quando executadas para os setores privado e público.

[...]

Ademais sobre os incentivos, afirmamos que os mesmos são pagos sobre o volume de vendas e que cada agência tem uma negociação específica com cada Cia, possuindo metas para cumprir. Ao cumprir as metas, são geradas maiores incentivos. Logo, um contrato estimado de R\$ 56.330,81 (cinquenta e seis mil, trezentos e trinta reais e oitenta e um centavos) elevada monta em passagens, é uma garantia a mais, que dentro do ano estaremos cumprindo com as metas estipuladas. É uma forma de negociação que existe em várias outras áreas ou serviços. Comumente utilizado com equipes de vendas e representantes (que seria o nosso caso, um representante da Cia). Para tal prática não existem contratos nem documentos fornecidos pelas Cias. É tudo tratado diretamente com a direção da empresa, inclusive com termos de confidencialidade e sigilo, sob pena de perdermos o que foi conquistado.

4. Assim, sustenta o licitante em suas alegações que no valor proposto é possível a execução contratual, ancorado nas usuais práticas de mercado do ramo, das quais estão as regras de atingimento de metas de vendas estabelecidas pelas próprias companhias aéreas com às agências de viagens, alcançando incentivos e bonificações que corroboram com a sua remuneração, não restringindo, dessa maneira, o pretense contrato com a CGE, sua única fonte de renda.



ESTADO DE GOIÁS
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

5. Nestes termos, é de bom alvitre anotar que o Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 02/2016-CGE, não estabeleceu critérios objetivos para aferir a exequibilidade da proposta, o que o fez foi resguardar a CGE, quanto ao recebimento de ofertas, à primeira vista já tidas como insipientes, razão pela qual não se possibilitou a aceitação de propostas com valores iguais a zero², bem assim exigiu-se do licitante declinar informações acerca de sua oferta, cabendo a esse, o ônus pela comprovação de sua exequibilidade.

6. Não obstante, é oportuno salientar que não é possível identificar com clareza e de forma objetiva a efetiva retribuição das agências de viagens quando das emissões, alterações e cancelamentos de passagens aéreas, bem assim quando da realização de reservas junto as empresas hoteleiras, tendo em vista a extinção, pelo menos formal, do pagamento de comissão, realizado pelas companhias aéreas às agências de viagens, conforme evidenciado no relatório do processo nº 003.273/2013-0, o qual originou o Acordão nº 1.973/2013-TCU-Plenário³.

7. No julgado citado no item precedente, restou recomendado, considerando a abolição do comissionamento, a manutenção do critério de julgamento com base na retribuição fixa de agenciamento, outrora regulado, no âmbito federal, pela então Instrução Normativa nº 07/2012-SLTI/MPOG, a realização de estudos com vistas à aquisição direta

2 Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 02/2016-CGE

[...]

9.7. Serão desclassificadas, nos termos do art. 48, da Lei Federal nº 8.666/93

[...]

c) as propostas com valor igual ou inferior ao valor médio estimado do bilhete/voucher, especificamente em relação aos itens 01 e 03 da planilha anexa no 5 do Termo de Referência, e para os itens remanescentes de valor igual a zero;

3 Acordão nº 1.973/2013-TCU-Plenário

[...]

16. Quanto à suposta ilegalidade apontada pela representante, a Lei nº 11.771/2008, que trata da Política Nacional de Turismo, determina que a remuneração dos serviços de agenciamento de viagens seja realizado por meio de comissão recebida dos fornecedores ou taxa de serviço do consumidor pelos serviços prestados. **No entanto, o mercado, que anteriormente comportava a forma de remuneração por meio de comissão recebida dos fornecedores, extinguiu esta possibilidade.** (sem grifo no original).

[...]



ESTADO DE GOIÁS
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

de passagens pela Administração, o que culminou na edição da Instrução Normativa (IN) nº 03/2015-SLTI/MPOG, além da exigência de apresentação de planilhas de composição de custos, bem assim a verificação pelo Pregoeiro da exequibilidade das propostas⁴.

8. No caso em tela, faz-se salutar trazer às experiências da Administração Pública Federal inerentes à contratação do serviço de agenciamento de viagem, adotado desde a edição da revogada IN nº 07/2012-SLTI/MPOG, a qual enfrentou por diversas oportunidades a apresentação de propostas com valores supostamente irrisórios, especificamente em relação a esse tipo de contratação, o que ocasionou, inclusive, a prolação de augustas manifestações do Tribunal de Contas da União (TCU), em relação a inexequibilidade, vejamos, em especial, trecho do relatório TC nº 034.147/2013-6, que acompanha o Acórdão nº 554/2015-TCU-Plenário:

38. No TC 001.043/2014-5, constatou-se 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. **Com efeito, foi confirmada a praxe de negociações 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.** Tais incentivos são pagos a partir do volume de vendas total de uma agência, não apenas daquelas decorrentes do contrato com um órgão público específico. (sem grifo no original)

9. *In casu*, no Acórdão nº 554/2015-TCU-Plenário, apesar de não figurar como de observância obrigatória a CGE, servindo, apenas como parâmetro, foi inquerido os atos atinentes ao Pregão Eletrônico SRP nº 23/2013-DPF, sendo analisada a celeuma de apresentação de propostas de valores irrisórios, com base em acordos de metas e incentivos entre às agências de turismo e às companhias aéreas, conforme também é possível se verifica neste processo. Logo, restou assentada a ineficácia de desclassificação desse tipo de proposta pelas regras de mercado.

4 9.5.1.1. exigência de apresentação de planilha de custos pelas empresas licitantes, assim como orientação aos pregoeiros para que verifiquem a exequibilidade das propostas oferadas.



ESTADO DE GOIÁS
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

40. De qualquer forma, aplica-se ao presente caso a conclusão consolidada naquele processo, sendo relevante transcrever o seguinte excerto do exame técnico encerrado na instrução de peça 24:

'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 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. (sem grifo no original)

10. A doutrina do renomado autor Maçal Justem Filho⁵, também coaduna nesse sentido, na medida em que assevera a necessidade de que sejam observadas as regras de mercado compatíveis ao objeto da licitação, portanto, a apresentação à Administração Pública de valores baixos, não configura, necessariamente, a inexequibilidade da proposta comercial, competindo ao Órgão promotor do certame a adoção de diligências para avaliar sua viabilidade, confira-se:

Observe-se que as ponderações acima realizadas devem ser aplicadas de modo compatível com a natureza de cada empreendimento, inclusive no tocante à existência de mecanismos adicionais de remuneração para o particular. Em diversos casos, a contratação propicia ao particular a obtenção de recursos por outras vias, o que significa a desnecessidade de remuneração recebida superar o custo do particular. Há hipótese, inclusive, em que se pratica uma remuneração negativa, de modo que o particular transfere recursos para a Administração.

Um exemplo típico envolve os serviços de fornecimento de passagem aérea. A Administração desembolsa valores em favor de uma agência de turismo, destinados ao pagamento dos serviços das companhias aéreas. A agência de turismo é remunerada mediante uma taxa de administração. Ocorre que a agência de turismo também aufera uma remuneração das companhias aéreas. (sem grifo no original)

11. Com efeito, com supedâneo nos argumentos aqui traçados, aceito a proposta comercial apresentada pela empresa **Ivone de Sousa Rosa Empreendimentos Turísticos Ltda.**, CNPJ sob o nº 01.819.149/0001-60, no valor total de R\$ 56.330,81 (cinquenta e seis mil, trezentos e trinta reais e oitenta e um centavos), ressalvando,

5 JUSTEM FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14. Ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 657/658.



ESTADO DE GOIÁS
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

entretanto, que a eventual inexecução contratual ensejará na aplicação das sanções previstas no art. 15, do Decreto Estadual nº 7.468/2011.

12. É a decisão, salvo melhor juízo.

Goiânia, 15 de agosto de 2016.

Igor Esteves Nery Bosso
Pregoeiro
Portaria nº 16/2016-CGE/GAB