

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA - CONTAG

Processo Licitatório nº 022/2016

Termo de Cooperação Técnica e Financeira nº 002/2016 - Processo nº 00098/2016

P&P TURISMO LTDA ME, já anteriormente qualificada, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, na forma do art. 22, §1º, do Regulamento de Licitações e Contratos - RLC do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR, e do item 9.1 do Edital, apresentar, dentro do prazo de 03 (três) dias úteis expressamente concedido na ata de abertura e julgamento da habilitação e das propostas,

RECURSO ADMINISTRATIVO

contra a decisão que julgou classificada a proposta da SELFECORP VIAGENS CORPORATIVAS LTDA ME, o que faz com arrimo nos argumentos de fato e de direito que passa a expor.

I. RESENHA DO CERTAME

1. O Pregão Presencial em questão, 022/2016, do **tipo menor preço**, tem por objeto *“a contratação de empresa para prestação de serviços de AGENCIAMENTO DE VIAGENS, compreendendo os serviços de emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais, nos termos da Instrução Normativa SLTI nº 7, de 24 de agosto de 2012, incluindo reserva, bem como quaisquer outras providências necessárias ao regular e adequado cumprimento das obrigações decorrentes da respectiva contratação”*, conforme item 1.1 do Edital.

2. Aberta a sessão e devidamente credenciadas as licitantes, as propostas apresentadas foram ordenadas da seguinte forma: (i) a empresa SELFECORP apresentou proposta de R\$ -2,00 (desconto de dois reais); (ii) dez licitantes apresentaram proposta de R\$ 0,00 (zero reais); e (iii) uma licitante apresentou proposta de R\$ 0,01 (um centavo). Após a fase de lances, a empresa SELFECORP foi classificada em primeiro lugar com uma proposta de R\$ -39,00 (desconto de trinta e nove reais). Estando sua documentação habilitatória em ordem, foi declarada vencedora do certame. Oito licitantes manifestaram intenção de recurso, dentre elas a Recorrente.



3. A decisão de classificação da proposta da empresa SELFECORP mostra-se equivocada e contrária à normativa de regência, pois descuida do fato de que a licitação levada a efeito é do tipo menor preço, e não maior desconto. Dessa forma, a própria conformação dos termos do Edital impede a aceitação de proposta negativa, fazendo-se nítida a violação à legalidade, à vinculação ao instrumento convocatório bem como, em última análise, à isonomia.

II. RAZÕES PARA O PROVIMENTO DO RECURSO

4. A decisão de classificação da proposta da SELFECORP descuida de uma premissa assaz importante do procedimento licitatório: **a definição do tipo licitatório determina o critério de julgamento do certame.**

5. Ora, o Pregão Presencial em questão, conforme referido na breve resenha acima, teve seu tipo estabelecido, nos termos do respectivo Edital, sob a forma menor preço. A escolha do tipo licitatório, note-se, não é descipienda de importância. Muito pelo contrário. O tipo definido guarda estreita relação com o critério de julgamento a ser adotado.

6. A afirmação, ainda que óbvia, reclama exteriorização: sendo de menor preço o tipo licitatório, as propostas deverão ser ordenadas e julgadas tendo-se em conta (i) o menor (mais próximo de zero) (ii) preço (valor destinado à cobertura dos custos e remuneração do serviço) ofertado. Trata-se de critério bastante distinto do antigamente utilizado, de maior desconto. Menor preço e maior desconto são, como se verá, dois modelos diferentes e inconfundíveis de seleção de propostas.

7. Atualmente, a melhor fonte de pesquisa e compreensão do tema é o Acórdão nº 1973/2013, do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, julgado pelo Pleno daquela Corte de Contas com a seguinte ementa:

REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. QUESTIONAMENTOS SOBRE A VANTAJOSIDADE DA INSTRUÇÃO NORMATIVA SLTI Nº 7/2012 PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. DILIGÊNCIA. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. NÃO COMPROVAÇÃO DAS ALEGAÇÕES INICIAIS DA REPRESENTANTE. APROFUNDAMENTO DA ANÁLISE DE OUTRAS QUESTÕES RELEVANTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. REVOGAÇÃO DA MEIDDA CAUTELAR.



PERDA DE OBJETO DO AGRAVO INTERPOSTO PELA SLTI.
RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS
INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

8. A representação em apreço tem origem no seguinte relato, feito por empresa do Setor, conforme bem sintetiza o relatório do acórdão em apreço (grifamos):

“(…) Segundo a representante, no ano de 2012 as companhias aéreas decidiram não mais pagar a remuneração das agências de viagens, no valor correspondente a 10% das vendas. Em função disso, a SLTI editou a IN 7/2012, alterando o modelo licitatório para os serviços de fornecimento das passagens aéreas, em que o critério de julgamento pelo maior percentual de desconto sobre o faturamento deixou de existir, passando a vigorar o critério de menor preço ofertado pelo agenciamento dos serviços. A título de exemplo, cita o Pregão realizado em 12/12/2012 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (CAPES/MEC) nos moldes na IN 7/2012 em que, segundo alega, houve prejuízos à Administração. (...)”

9. Sublinhe-se, conforme alertou o Ministro Relator, que o “*tema ‘compras de passagens aéreas pelos órgãos públicos’ mostra-se complexo em função dos diversos agentes e interesses envolvidos no processo*”. E tanto é assim que se podem identificar pelo menos quatro momentos que identificam a contratação das agências por meio de contratos públicos, a saber: (i) *modelo de desconto por comissionamento pago pelas companhias aéreas às agências de viagens*; (ii) *modelo de descontos escalonados*; (iii) *fim dos comissionamentos e revisões contratuais para promover reequilíbrio econômico-financeiro, com a utilização da taxa DU*, e (iv) *modelo de taxa fixa de agenciamento introduzido pela IN 7/2012-SLTI – a qual não se identifica com a Taxa DU*.

10. Como é de conhecimento daqueles que lidam com contratos públicos para compra de passagens, a praxe, historicamente, era de seleção de propostas pelo critério de maior desconto sobre o valor original dos bilhetes. Neste cenário, as agências de viagens ofereciam à Administração Pública um valor ou um percentual de desconto sobre o preço das passagens, sendo classificada em primeiro lugar a proposta que veiculasse o maior desconto.

11. Em 2001, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editou a Portaria MPOG nº 265, de 19 de novembro de 2001, que estabeleceu incentivos para que as agências buscassem as melhores tarifas. Dessa forma, caso a agência contratada demonstrasse que realizou considerável economia na aquisição das passagens aéreas, obteria reduções de desconto escalonadas progressivamente de



acordo com a economia obtida. Embora utilizado, tal mecanismo foi o que menos tempo perdurou nesta modalidade de contratos, até que a Portaria MPOG nº 41, de 04 de março de 2005, revogou a redução escalonada dos descontos, e os editais passaram a adotar o critério único de maior desconto sobre o volume de vendas, sem redução progressiva.

12. Como decorrência de alterações de mercado, em especial com o advento de inovações tecnológicas e o aumento significativo da aquisição de passagens aéreas diretamente das companhias por meio da *internet*, “as companhias aéreas decidiram não mais pagar comissionamento às agências. Isso ocorreu primeiramente no setor privado, em que, até 24/10/20117, as agências de viagens também concediam aos clientes descontos sobre suas comissões”.

13. Em função disso, foi criada a Taxa DU, já aplicada em outros países, que correspondia a R\$ 40,00 para passagens de até R\$ 400,00, ou 10% do valor total para tarifas superiores. É dizer, a partir desse momento o pagamento da Taxa DU passou a representar a remuneração exclusiva das agências de viagem, tendo em vista a decisão das companhias aéreas de não mais pagar valores às agências. Este cenário alterou-se novamente em 2012, vindo as companhias aéreas a oferecer bônus e comissões vinculadas a metas de vendas.

14. O ano de 2012 é marcado pela edição da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 07/2012, a qual previu expressamente o fim do modelo de descontos e a adoção da taxa fixa de agenciamento. Assim é que, a partir desse novo marco temporal, passou-se a adotar o critério do menor preço de taxa de agenciamento. Eis a redação do dispositivo:

Art. 2º Por se tratar de serviço comum, a licitação será realizada, preferencialmente, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica.

*§ 1º A licitação deverá utilizar o **critério de julgamento menor preço**, apurado pelo menor valor ofertado pela prestação do serviço de Agenciamento de Viagens.*

§ 2º Agenciamento de Viagens compreende a emissão, remarcação e cancelamento de passagem aérea pela agência de viagens.

§ 3º Passagem aérea, a que se refere o § 2º deste artigo, compreende o trecho de ida e o trecho de volta ou somente um dos trechos, nos casos em que isto represente toda a contratação.

§ 4º Trecho, a que se refere o § 3º deste artigo, compreende todo o percurso entre a origem e o destino, independentemente de existirem conexões ou serem utilizadas mais de uma companhia aérea.



§ 5º O valor ofertado pela prestação do serviço de Agenciamento de Viagens deverá ser único, independentemente de se tratar de passagem aérea nacional ou internacional.

15. Veja-se: o modelo atual afasta-se da concessão de descontos, determinando a adoção do critério do menor preço. Vale ressaltar que a IN SLTI/MPOG nº 7/2012 foi expressamente mencionada no corpo do Edital, de forma a também vincular o julgamento objetivo das propostas.

16. Pois bem, a partir da breve explanação a respeito dos modelos de contratos públicos para a aquisição de passagens, com o intermédio de agências de viagem, resta clara a distinção entre (i) propostas de desconto e (ii) propostas de preço. Não há o que confundir. Sendo adotado o modelo de descontos, as propostas devem veicular valores a serem pagos, direta ou indiretamente, pelas licitantes. Sendo adotado o modelo de preço de taxa de agenciamento, como no caso concreto, as propostas devem veicular valores a serem cobrados pelas licitantes.

17. A decisão recorrida, como se vê, ignorou essa diferenciação. A despeito de ser ter previsto em Edital o tipo menor preço, e, portanto, o modelo de menor taxa de agenciamento, teve-se por bem julgar classificada proposta de desconto, o que refoge por completo aos termos do ato convocatório. A proposta ofertada pela SELFECORP mostra-se, portanto, inaceitável nos termos do Edital.

18. Não custa lembrar que o Regulamento de Licitações e Contratos – RLC do SENAR prevê, dentre os tipos de licitação, o menor preço (art. 8º, I), de adoção obrigatória caso a modalidade levada a efeito seja o pregão (§3º).

19. Tendo-se bem presente que o tipo escolhido (menor preço) determina o critério de julgamento das propostas (taxa de agenciamento mais próxima de zero, e não maior desconto), restam claras as violações à legalidade, à vinculação ao instrumento convocatório e à isonomia, todos esses princípios previstos no art. 2º do RLC de regência.

20. À legalidade, porque, muito embora a normativa preveja a obrigatoriedade da adoção do tipo menor preço, procedeu-se, em realidade, à utilização do tipo maior lance ou oferta.



21. À vinculação ao instrumento convocatório, igualmente, porque o próprio Edital estabeleceu o menor preço como tipo licitatório, vinculando o julgador, de modo estrito, aos seus critérios de classificação.

22. À isonomia, por fim, porque todas as demais licitantes, pautando-se pelos termos do Edital, apresentaram propostas de preço, e não de desconto. A aceitação de proposta de desconto, portanto, cria situação que, para além de ilegal e contrária aos termos do ato convocatório, cria realidade jurídica paralela e exclusiva à SELFECORP, em detrimento das demais licitantes.

23. Resta patente, portanto, a ilegalidade da decisão recorrida, pelo que se requer seja reformada, para o fim de julgar-se desclassificada a proposta apresentada pela SELFECORP.

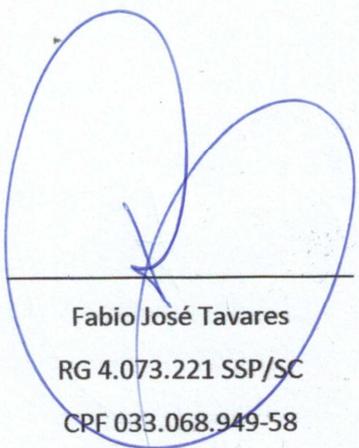
III. REQUERIMENTO

24. Diante do exposto, a Recorrente requer seja o presente recurso recebido e provido para o fim de julgar-se desclassificada a proposta da SELFECORP VIAGENS CORPORATIVAS LTDA ME, retomando-se o andamento do certame. A título de sugestão, em vista da omissão do RLC e do Edital, indica-se a aplicação subsidiária do art. 45, §2º, da Lei nº 8.666/93, de forma a proceder-se a ato público de sorteio entre as propostas de valor R\$ 0,00.

São os termos em que pede e espera deferimento.

De Chapecó/SC para Núcleo Bandeirante/DF, 18 de abril de 2016.

P&P TURISMO LTDA ME.
CNPJ n.º 06.955.770/0001-74



Fabio José Tavares
RG 4.073.221 SSP/SC
CPF 033.068.949-58

