

**PARECER Nº 0124/2021**

**PROCESSO Nº 30/2021 – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 15/2021 – REGISTRO DE PREÇO Nº 13/2021**

**ASSUNTO:** Solicitação de Análise Jurídica sobre o recurso apresentado ao resultado do processo licitatório que objetiva a contratação de empresa para prestação de serviços de agenciamento de viagens nacionais, compreendendo a emissão, remarcação e o cancelamento de passagens aéreas, por um período de 12 meses, conforme especificações constantes no Edital e seus anexos.

**PREGÃO ELETRÔNICO – PROCESSO DEVIDAMENTE FORMALIZADO.** Solicitação de Análise Jurídica sobre o recurso apresentado ao resultado do processo licitatório que objetiva a contratação de empresa para prestação de serviços de agenciamento de viagens nacionais, compreendendo a emissão, remarcação e o cancelamento de passagens aéreas, por um período de 12 meses, conforme especificações constantes no Edital e seus anexos.

#### **PARECER**

Trata-se de solicitação de análise jurídica sobre o recurso apresentado ao resultado do processo licitatório que objetiva a contratação de empresa para prestação de serviços de agenciamento de viagens nacionais, compreendendo a emissão, remarcação e o cancelamento de passagens aéreas, por um período de 12 meses, conforme especificações constantes no Edital e seus anexos.

No recuso apresentado pela licitante Poder viagens esta alegou, em síntese, que a proposta apresentada pela agência Quatro Estações, ora vencedora do certame, é inexequível, uma vez que não foi acompanhada, nem solicitada pela pregoeira, as comprovações a que alude o Acórdão nº 1973/2013.

Em contrarrazões, a licitante Quatro Estações alega que enviou comprovação de contratação com outro ente estatal, o que tem o condão de demonstrar que antede às exigências comprobatórias de que pratica preços exequíveis.

É o relato.

O Acórdão em questão debate que proceder com tarifa zero ou negativa, em que pese ser legalmente possível assim ser autorizado pelo edital, pode induzir a práticas que podem lesar os cofres públicos do município.

Segue abaixo destaque do acórdão que discute de forma mais pormenorizada a questão:

(...)

*49. Um importante aspecto trazido aos autos diz respeito às notícias de irregularidades cometidas por algumas agências de viagens em contratos com*

a Administração Pública, especificamente na vigência do modelo de descontos, o que influencia qualquer análise que possa ser feita com relação à alegada vantajosidade desse modelo, e que se torna ainda mais grave no atual cenário de ausência de comissionamento por parte companhias aéreas.

50. Trata-se do Relatório de Análise 30/2012 do Ministério Público Federal no Distrito Federal, que integra o Inquérito Civil Público no 1.16.000.001203/2008-63, instaurado a partir de representação formulada pelo Sindicato das Empresas de Turismo do Distrito Federal (Sindetur), em 27/3/2008, que deu notícia das seguintes supostas irregularidades:

a) Licitantes praticando descontos superiores à possibilidade econômica, em percentuais muito acima das comissões recebidas das companhias aéreas;

b) Superfaturamento dos bilhetes de passagens aéreas, pela inclusão nas faturas cobradas dos órgãos públicos de valores superiores aos efetivamente adquiridos junto às companhias aéreas, como estratégia para cobrir os altos descontos concedidos nas licitações;

c) Apropriação dos valores relativos aos bilhetes de viagens canceladas, os quais deveriam ser reembolsados aos órgãos públicos contratantes.

51. Vale transcrever excertos do relatório que melhor corroboram essa análise (peça 26, p. 140/143):

As principais companhias aéreas do mercado nacional, GOL Linhas Aéreas SA e TAM Linhas Aéreas SA, que corresponderam à grande maioria dos bilhetes de passagens aéreas emitidas no âmbito do contrato examinado, informaram que remuneravam as agências de viagens, nos anos de 2007 e 2008, nos percentuais médios de 6% (seis por cento) e 7% (sete por cento), respectivamente, para viagens internacionais e viagens nacionais.

O resultado bruto das agências de viagens pela prestação dos serviços de emissão de passagens aéreas corresponde à diferença entre a remuneração que recebe das companhias aéreas e os descontos contratados com o órgão público ou entidade contratante.

Para que haja viabilidade econômica na execução dos contratos com o Serviço Público, as agências de viagens precisam conceder descontos em percentuais inferiores à remuneração recebida das companhias aéreas pela emissão dos bilhetes respectivos, diferença essa que deve ser suficiente para cobrir seus custos, despesas e lucros esperados para a atividade empresarial.

*De outro lado, caso ofereça descontos superiores à remuneração percebida, estar-se-ia diante de absurdo injustificável no mundo dos negócios, podendo configurar prática de concorrência desleal, na forma de dumping (prática de preços excessivamente baixos, inclusive abaixo do custo de produção, com vistas a eliminar a concorrência).*

*Fora isso, pode-se estar diante da utilização de mecanismos suspeitos, como aqueles relatados na representação, para a cobertura do prejuízo inicial apurado, a não ser que a contratada consiga demonstrar, inequívoca, matemática e contabilmente, que o contrato tem o condão de propiciar à empresa outros ganhos capazes de justificar os descontos Concedidos.*

*(...)*

*De qualquer modo, cabe à comissão de licitação ou ao pregoeiro requerer aos licitantes que demonstrem a viabilidade dos descontos propostos, justificando e comprovando, adequadamente, os descontos oferecidos, dando, assim, a devida transparência ao certame e combatendo desvios, principalmente nos casos em que se vislumbrar concorrência desleal.*

*52. O Relatório faz a análise, também, de casos concretos de passagens fornecidas em contratos firmados nos termos do art. 10 da Portaria MPOG 265/2001, ou seja, segundo o modelo de descontos escalonados, conforme explicado nos itens 31 a 33 supra.*

*53. A título ilustrativo, a análise do contrato entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Valtat Viagens e Turismo Ltda., em que o desconto pactuado na licitação foi de 29,75% do volume de vendas (não incidente sobre taxas de embarque ou outros custos), identificou que, dos 2.451 bilhetes emitidos nas faturas encaminhadas, apenas 3,79% tiveram incidência de descontos conforme previsto na licitação. Os demais, equivalentes a 96,21%, tiveram redução de 100% (cem por cento) do desconto pactuado, isto é, em 96,21% dos bilhetes encaminhados para análise a agência não repassou parte de seu comissionamento para o órgão. Entretanto, identificou-se que as tarifas cheias utilizadas pela agência, informadas nas faturas, as quais serviram de base para apuração da economia e cálculo final dos descontos, não corresponderam, na maioria das vezes, às registradas na ANAC, tendo havido uma diferença a menor em*

*prejuízo ao órgão no montante de R\$26.025,01, apenas para a quantidade de bilhetes que foi examinada.*

54. O relatório do MPF também concluiu (peça 36, p. 160):

*a) As tarifas cheias componentes da base tarifária das companhias aéreas não são comercializadas na prática;*

*b) A ANAC não tem banco de dados das tarifas cheias registradas, para consulta dos gestores dos contratos de prestação de serviços de emissão de passagens aéreas, impossibilitando o correto acompanhamento dos valores cobrados pelas agências de turismo, ficando os órgãos públicos à mercê das informações prestadas pelas contratadas (fls. 202-213). Assim, é necessário que a citada Agência Reguladora adote medidas que possibilitem aos gestores dos contratos da espécie analisada o acesso aos dados e informações sobre as tarifas registradas, viabilizando, assim, a correta gestão dos contratos (...).*

55. Não à toa, com base nesse relatório, a CGU emitiu o Ofício 6546/2012/DEPOG/DE/SFC/CGU-PR, sugerindo ao Ministério do Planejamento que “seja avaliada a revisão das normas citadas, articulando-se com a ANAC, de forma a perseguir propostas mais vantajosas para a Administração Pública Federal na contratação de agências para fornecimento de passagens aéreas e promovendo maior controle dos valores pagos às agências contratadas” (peça 26, p. 128/129).

56. Mais informações acerca de fraudes desse tipo, cometidas pelas agências de viagens que prestaram serviços no Senado Federal, foram encontradas em matéria da Revista ISTO É. A Sphaera Turismo, por exemplo, teria vencido a licitação oferecendo desconto final de 17% sobre o valor das vendas, tendo sido analisado posteriormente que os preços praticados nas passagens emitidas pela agência eliminavam as supostas vantagens obtidas durante o processo licitatório.

57. Segundo a matéria, há 19 investigações tramitando no Ministério Público Federal no DF contra agências de turismo que mantiveram contratos com a administração pública nos últimos anos, as quais estariam praticando “descontos virtuais”:

*“Na maioria dos casos, as licitações são ganhas com a promessa de preços ‘impraticáveis’. (...) Casos como esse acontecem em muitos órgãos. Para ganhar a licitação e pegar o contrato, agências propõem descontos no preço final que, se concretizados, fariam com que elas pagassem para funcionar. Como ninguém topa trabalhar no vermelho, o jeito encontrado por elas é burlar as regras e buscar outras formas para ter lucro.”*

<http://www.istoe.com.br/reportagens/>

221521\_SENADOTUR+O+ESQUEMA+DAS+PASSAGENS+MAIS+CARAS+D  
O+MUNDO

58. No mesmo sentido, também a ABAV-DF (peça 36) traz informações sobre atos fraudulentos, afirmando que, mesmo com a revogação do modelo de descontos escalonados, previsto no art. 10 da Portaria 265/2001, , as atitudes inescrupulosas não cessaram e passou-se a aplicar a criação de “máscaras de bilhetes”, nas quais algumas agências cobram da Administração Pública tarifas muito superiores àquelas efetivamente cobradas pelas companhias aéreas. Segundo afirma, os altos descontos ofertados nas licitações são apenas iscas, pois as tarifas que estão sendo repassadas à Administração chegam a custar três vezes mais. Assim, conclui, num universo em que as comissões praticadas eram de no máximo 10%, os descontos ofertados chegavam a 30%, estando o MPOG certo em sua conclusão de que “A conta não fecha”.

59. Entretanto, ao que parece, as supostas irregularidades não estariam restritas ao modelo de licitação baseado em descontos. A ABAV-DF também traz informações de problemas nas licitações realizadas nos moldes da IN 7/2012-SLTI, com taxa fixa de agenciamento (peça 26, p. 7):

*Passou-se a verificar a oferta de taxa de agenciamento no valor R\$ 0,00 ou R\$ 0,01, o que é um total absurdo, e os pregoeiros estão aceitando tais ofertas sem sequer diligenciar às licitantes acerca da viabilidade financeira da referida proposta.*

*A Administração tem que entender que as agências de viagens não serão mais remuneradas pelas Companhias Aéreas e hoje a única remuneração das agências é a taxa de agenciamento de viagem.*

*É sabido que os pregoeiros têm aceitado a cobrança de taxa zero sob o argumento de as licitantes possuírem os chamados incentivos pagos pelas*

*Cias. Aéreas e mais uma vez os pregoeiros fazem vistas grossas e não exigem a comprovação da suposta remuneração informada pela licitante.*

*60. Os chamados incentivos, que as agências recebem das companhias aéreas por cumprimento de metas e também conhecidos como bônus, vêm sendo utilizados como justificativa pelas licitantes para oferta de taxas irrisórias, ou até negativas, em algumas licitações fundamentadas na IN 7/2012-SLTI (com taxa de agenciamento fixa). Ademais, nas alterações contratuais de reequilíbrio econômico-financeiro após o fim dos comissionamentos, esses incentivos foram utilizados para justificar a manutenção de descontos, como no caso do TCU e da Capes, explicados nos parágrafos 39 e 49.*

*61. Nesse ponto, vale fazer uma pausa para analisar a natureza dos incentivos, ou bônus.*

*62. A ABAV-DF esclarece que as companhias aéreas, vez por outra, oferecem às agências de viagens determinados percentuais de incentivo, desde que atingidas metas de faturamento previamente estabelecidas. Entretanto, tais incentivos diferem dos comissionamentos existentes anteriormente e não podem ser considerados para efeitos de oferta de propostas em licitações, considerando que a obtenção de tais benefícios está condicionada ao alcance de metas. Segundo afirma, são tratativas informais, unilaterais, periódicas e dependentes de plano de metas, as quais certamente não poderão ser comprovadas ou demonstradas através de documentação. Ademais, afirma que tais critérios de formação de preços são vedados pela Lei 8.666/1993, art. 44, § 12 (peça 36, p. 8/10):*

*Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.*

*§ 12 É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes."*

*63. Com efeito, no Painel de Referência realizado, foi confirmado pelo representante da ABEAR, Comandante Jenkins, a natureza desses incentivos, que, além de dependerem do cumprimento das metas, são unilaterais e informais, ou seja, são concedidos e retirados por decisão pura e simples de*

*cada companhia aérea, e geralmente sequer têm um documento que os garantam, pois as companhias não querem se comprometer com eles a longo prazo.*

*64. Logo, as agências que ofertam propostas em licitações (seja no modelo antigo, de descontos, seja no modelo da IN 7/2012-SLTI, de taxas fixas), contando antecipadamente com esses incentivos, ou estão operando num nível de alto risco para seu negócio e para a própria Administração Pública, caso não consigam executar seus contratos, ou podem estar valendo-se de práticas suspeitas durante a execução contratual para cobrirem os valores ofertados na licitação.*

*65. A manifestação da ABAV-DF à peça 36 é extremamente elucidativa nesse contexto. Segundo afirma a associação, se a taxa de agenciamento é a única receita a ser auferida atualmente pela agência de viagens, certamente a proposição de valor zero ou similar torna automaticamente a proposta inexecutável, já que a agência tem custos inerentes à própria contratação, dos quais não pode simplesmente abrir mão, tais como: despesas administrativas/ operacionais, mão de obra, tributos, garantia contratual, recursos tecnológicos, etc. Defende, pois, que os editais licitatórios exijam planilhas de custos contendo a descrição pormenorizada desses itens, espelhando a transparência necessária às operações públicas (peça 36, p. 9/11).*

*66. Tem razão a ABAV-DF em sua tese. Os órgãos públicos devem resguardar-se de empresas aventureiras e aprimorar seus controles, exigindo nas licitações as planilhas que compõem os custos das empresas e verificando a exequibilidade econômica das propostas. Tal medida será objeto de recomendação à SLTI, para que avalie a conveniência e oportunidade de rever o normativo que regulamenta a contratação de prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas na Administração Pública, a fim de incluir exigência de apresentação de planilhas de custos pelas empresas licitantes, assim como orientação aos pregoeiros para que verifiquem a exequibilidade das propostas ofertadas. (...)*

Contudo, a pregoeira baixou processo em diligência, e recebeu as justificativas apresentadas pela licitante, declarando-a vencedora do certame, isto é, reputou suficientes os documentos apresentados.



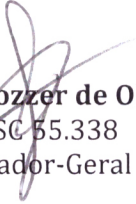
**Prefeitura de Itapoá**  
**Procuradoria**

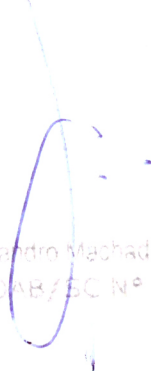
A orientação do Acórdão em comento não é vinculativa, mas orientativa, para fins de melhorar o processo de contratação e evitar que o Poder Público seja lesado por práticas inidôneas das licitantes.

Prosseguindo a contratação em comento, deverá o fiscal contratual atentar para as integrais orientações do Acórdão nº 1973/2013, em especial, para que observe os valores da emissão dos bilhetes, não aceitando vouchers da contratada, de modo a verificar os valores reais das passagens solicitadas pelo Poder Público e o desconto ofertado na presente licitação.

Esse é *s.m.j.*, o parecer opinativo.

Itapoá/SC, 11 de junho de 2021.

  
**José Carlos Pozzer de Oliveira**  
OAB/SC 55.338  
Procurador-Geral

  
Leandro Machado da Silva  
OAB/SC Nº 31995

**RECEBIDO**

25 / 06 / 2021

Luana Mozetti

11:06