



**Presidência da República  
Secretaria Geral  
Secretaria de Administração  
Diretoria de Recursos Logísticos  
Coordenação-Geral de Licitação e Contrato  
Assessoria Técnica de Licitação**

## **DECISÃO EM RECURSO ADMINISTRATIVO N° 001-PE 007/2013**

**Assunto:** Decisão de Recurso

**Referência:** PE 007/2013 – Passagens aéreas

**Processo:** 00150.001777/2012-10

### **1. Dos Fatos Preliminares**

Em 28 de fevereiro de 2013 foi aberta sessão da licitação instaurada pela Presidência da República para registro de preço, visando à prestação de serviço de agenciamento de viagem.

O critério de julgamento das propostas foi o MENOR VALOR OFERTADO DA TAXA DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS, conforme instituído pela IN nº 7, de 24 de agosto de 2012, da SLTI/MPOG.

Após a fase de lances, foi convocada para apresentação da proposta e documentos de habilitação a licitante classificada em primeiro lugar - a empresa MIRANDA TURISMO E REPRESENTACOES LTDA – EPP. Após análise, a proposta da empresa foi aceita, sendo a licitante habilitada e declarada vencedora do certame, de acordo com a verificação da documentação apresentada e aprovada pela área técnica demandante (Proposta - fls. 317/318, Registro Embratur – fl. 319, Atestados de Capacidade Técnica – fls. 320/324, Declaração de Crédito – fls. 325/329 e Declaração de Terminais de Comunicação – fls. 300/331).

Declarado o vencedor, as licitantes Voetur Turismo, SLC Serviços Aeroportuário Ltda ME e Decolando Turismo, registraram no sistema intenção de interpor recurso.

Verificado os pressupostos recursais, quais sejam, sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação, foram acatadas todas as intenções de recursos e, de imediato, aberto o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões de recurso, na forma do art. 26 do Decreto n.º 5.450/2005.

### **2. Dos Recursos**

Transcorrido o prazo de 3 (três) dias, a empresa Decolando Turismo não apresentou as razões de recurso, decaindo, assim, o direito de recorrer, nos termos do §

1º do art. 26 do Decreto n.º 5.450/2005. A empresa Voetur Turismo registrou no sistema o “declínio da apresentação das devidas razões recursais”.

A SLC Serviços Aeroportuário Ltda ME, empresa classificada em 2º lugar no pregão, registrou, as razões de recurso no sistema conforme descritos abaixo, em resumo:

A recorrente afirma que a decisão de declarar a empresa MIRANDA foi equivocada, e em desconformidade com o edital e com a legislação pertinente, pelos seguintes motivos:

- “Conforme consta do edital do certame, no item 6.9.2, a proposta de preço deve ser apresentada com até duas casas decimais, sob pena de desclassificação. A empresa recorrida, por sua vez, apresentou proposta de R\$0,0001, contendo quatro casas decimais, em total desconformidade com o edital.”
- “que, mesmo que se arredondasse o valor ofertado pela recorrida, isso seria impossível, visto que teríamos um valor correspondente a zero. A recorrida portanto, não obedeceu os ditames do edital devendo ser categoricamente desclassificada.”
- “A proposta da recorrida foi de R\$0,0001, valor que torna o contrato inexequível, ainda mais se levarmos em consideração que o edital em seu item 24.1.7, veda o recebimento por parte do contratado de quaisquer descontos, incentivos, comissão, etc, os quais devem ser repassados ao contratante. O item 24.3 do edital também determina que os preços das passagens devem estar de acordo com as tabelas praticadas pelas companhias aéreas inclusive nos casos de tarifas promocionais, e que toda e qualquer vantagem e desconto concedido a qualquer título deve integrar o preço do bilhete e ser repassado à contratante.”
- “No caso em exame, a própria empresa tida como vencedora do certame deixou de demonstrar a exequibilidade do preço ofertado, apesar de devidamente intimada para tal fim. A recorrida apresentou planilha de formação de preço, porém em momento algum demonstrou a possibilidade de executar o contrato diante do preço ofertado.”
- “A empresa vencedora, ora recorrida, justificou o preço “ZERO”, citando decisão do TCU que considera exequível contrato com comissionamento zero, visto que é de praxe as companhias aéreas repassarem vantagens, descontos, comissões. Ocorre que, no caso em questão, o edital é claro, e expresso, no sentido de vedar esse tipo de remuneração, a qual deve ser integralmente repassada à empresa contratante.”

Por firma requer a recorrente:

(...) o conhecimento e o posterior provimento do recurso, para que seja integralmente reformada a respeitável decisão da Ilustríssima Comissão Especial de Licitação, que desclassificou a Recorrente do processo licitatório e declarou vencedora a empresa MIRANDA TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA-EPP como a vencedora do certame, e por outro lado requer a declaração da RECORRENTE como vencedora legítima do certame e a consequente adjudicação do objeto à RECORRENTE.

Requer também, que o presente recurso seja devidamente encaminhado ao órgão competente para julgar tal recurso.

Caso o presente RECURSO não seja conhecido, o que se admite só por argumentação, requer a revisão de ofício do ato pela ADMINISTRAÇÃO, conforme a lei 9.784/99.

Protesta provar o alegado por todos os meios admitidos em direito.”

### **3. Das Contrarrazões aos Recursos**

Após o encerramento do prazo de recurso, foi concedido o mesmo prazo para registro das contrarrazões. A empresa MIRANDA TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA-EPP impetrou contrarrazão, apresentada, resumidamente, a seguir:

“O item 9.3 do edital estabelece que “o julgamento das propostas será pelo critério de MENOR VALOR OFERTADO DA TAXA DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS (item 01) e levará em consideração para a aceitabilidade da proposta o preço de referência constante no Termo de Referência - Anexo I deste edital “.

Nesse sentido, nem mesmo há no edital cláusula expressa sobre “preço zero”, sendo que, por outro lado, o invocado item 6.9.2 do edital se refere unicamente à aproximação de até duas casas decimais para fins de fechamento do preço para contratação, porque o sistema Comprasnet comporta 4 (quatro) casas decimais e assim a decisão ocorre pelas frações de centavos sim, como ocorreu legitimamente nessa disputa.

Nota relevante: AINDA QUE FOSSE O CASO DE ERRO DE PREENCHIMENTO DE PLANILHA, POR EXEMPLO, O TCU ENTENDE QUE SE A OFERTA DA EMPRESA NÃO ENCONTRA-SE DESTOANTE DO PREÇO DE MERCADO, QUE NÃO SER ADMITE DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA.

E ainda que no arredondamento o preço fosse realmente ZERO, o mesmo NÃO SERIA INEXEQUÍVEL como visto, porque está coerente com os PREÇOS DE MERCADO, inclusive pela própria SLC, além do que a ora recorrida APRESENTOU PLANILHA que comprova devidamente os seus CUSTOS e a sua FORMAÇÃO DE PREÇO, com CLAREZA e SEM FALTAR ELEMENTOS NECESSÁRIOS, inclusive, com LUCRO EM 12 (DOZE) MESES DE R\$ 197.990,64, NÃO SENDO UM VALOR ZERADO, tanto que a proposta passou pelo crivo de ACEITABILIDADE do pregoeiro.

Prosseguindo no raciocínio, já adiantado desde a entrega da planilha (e da mesma forma como sempre foi há 15 anos), cabe alertar que as agências de viagens NÃO TRABALHAM COM AS MESMAS METAS DE VENDAS, NÃO POSSUEM O MESMO VOLUME GLOBAL DE VENDAS, NÃO POSSUEM A MESMA ECONOMIA DE ESCALA E NEM O MESMO RESULTADO OPERACIONAL e, enfim, NÃO POSSUEM AS MESMAS RECEITAS GLOBAIS PERANTE CADA UMA DAS COMPANHIAS AÉREAS.

Por outro lado, não se diga que há óbice no item 24.1.7 do edital, sobre vedação ao recebimento, por parte da agência, de quaisquer descontos, incentivos, comissão, etc, porque O VALOR QUE SE INDICA COMO 1% COMO SUSTENTAÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO DECORRE DO DEZEMPENHO GLOBAL DA AGÊNCIA (NÃO DE GRUPOS DE BILHETES, COMO AS ANTIGAS COMISSÕES E INCENTIVOS), MAS SIM DAS METAS DE VENDAS GLOBAIS DA AGÊNCIA.

Importante esclarecer que toda a TAXA DU será dispensada para a Presidência, os descontos promocionais serão repassados, comissões não existem mais e, assim, o que está precisamente vinculado a este contrato a

Agência estará repassando, mas não o que é resultado de META DE VENDA GLOBAL DA AGÊNCIA, EM PERCENTUAL DE 1%. Isso é algo diferente e decorre de negociação estratégica da Agência de viagens com as companhias aéreas, em transações de direito privado e protegidas, não apenas pelo artigo 5º, incisos VI e XII, da Constituição Federal, mas também por normas pelo direito comercial.

Importante também que a Agência irá SIMPLEMENTE BUSCAR AS MENORES TARIFAS, INCLUSIVE AS PROMOCIONAIS, NAS MESMAS JÁ ESTÁ CONSIDERANDO OS TRIBUTOS, CONFORME PLANILHA, E, POR FIM, REPASSARÁ AS CHAMADAS “VANTAGENS” QUE POSSUEM RELAÇÃO COM OS PROGRAMAS DE MILHAGENS, COMO O SMILES E O TAM FIDELIDADE. Mas isso é outro assunto, sendo importante ressaltar que, de todo modo, a planilha detalha resultado positivo considerável para agência de viagens, tanto contemplando custos com pessoal, encargos, tributos e, ainda, especificando seu lucro.

Sob outra ótica, não cabe à Administração menosprezar a própria finalidade de licitar, prevista no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, para eliminar proposta que está até mesmo coerente com outras que refletem PREÇOS ATUAIS DO MERCADO.”

A empresa recorrida cita, ainda, exemplos de diversos pregões do qual sagraram-se vencedoras licitantes com taxas de agenciamentos de viagem com valores de R\$ 0,0001 e R\$ 0,0000.

A empresa Miranda conclui nos seguintes termos:

Importante notar que, como todos os contratos aqui elencados FORAM OU ESTÃO EXECUTADOS A CONTENTO, estando comprovado que é possível abrir mão da comissão e do que hoje se chama de Taxa DU (que não é a única remuneração da agência de viagens), é oportuno lembrar que A CONCLUSÃO DE UM CONTRATO ADMINISTRATIVO AFASTA ALEGAÇÃO DE INEXEQUÍBILIDADE (STJ – RMS 11.044 / RJ – DJ 04.06.2001).

E como adverte o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, “a INEXEQUÍBILIDADE DEVE SER DEVIDAMENTE COMPROVADA POR QUEM A ALEGA, NÃO PODENDO SER PRESUMIDA” (AMS nº 34000180390; Processo nº 001340000180390; data da decisão: 25.08.2003; DJ: 22.09.2003, p. 95; Relator: Desembargador Federal Souza Prudente). Assim, nesse ponto, a SLC NÃO PROVOU COISA ALGUMA SOBRE INEXEQUÍBILIDADE, SE COMPLICOU COM AS SUAS CONTRADIÇÕES DOS PREÇOS POR ELA MESMA OFERTADOS EM OUTRAS LICITAÇÕES, QUE SE EQUIPARAM A “ZERO”, O QUE LHE RETIRA COMPLETAMENTE CREDIBILIDADE DE AFIRMAR INEXEQUÍBILIDADE DE PROPOSTA. Por fim, cabe lembrar o que adverte o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no sentido de que NÃO É OBJETIVO DO ESTADO “MISCUIR-SE EM DECISÕES DE ORDEM ESTRATÉGICA OU ECONÔMICA DAS EMPRESAS” e que, por outro lado, “CABE AO PRÓPRIO INTERESSADO A DECISÃO ACERCA DO PREÇO MÍNIMO QUE ELE PODE SUPORTAR” (Acórdão 141/2008 – Plenário).

Por fim a contrarrecorrente requer que “[...] seja acolhida a PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO do recurso da SLC ou, se conhecido, que sejam IMPROVIDO, MANTENDO-SE O RESULTADO do pregão.”

#### 4. Da Análise da Área Técnica

A fim de subsidiar decisão do pregoeiro, os autos foram remetidos à área técnica demandante – Diretoria de Planejamento, Orçamento e Finanças, para manifestação quanto às questões eminentemente técnicas apresentadas nas peças recursais, exclusivamente sobre as razões de recurso apresentadas pela Empresa SLC. Segue abaixo a transcrição dos principais argumentos da área técnica:

2. Afirma a empresa SLC que o valor de R\$ 0,0001 é inexequível, no entanto, sem prover as provas para suportar sua afirmação. Diante da ausência de fatos novos, mantemos o entendimento exarado no item 3 do Despacho nº 07/2013 – DIROF/SA/SG/PR, de 05 de março de 2013, transcrito a seguir:

*3. Em relação à exequibilidade da proposta, fica esta suportada por planilha fornecida pela empresa, fls. 339, na qual descreve os componentes do seu custo operacional no período de um ano, chegando ao montante de R\$ 129.271,80. Consta também da citada planilha que como resultado global de metas a receber das Cias Aéreas, advindo do volume de vendas de bilhetes vendidos (1% do valor total do contrato), a empresa receberá o valor de R\$ 327.262,44 ao final de um ano, levando-se em conta a execução total do contrato. Nesse cenário, o lucro anualizado da empresa seria de R\$ 197.990,64.*

3. Vale ressaltar que a empresa MIRANDA, em defesa constante da contrarrazões ao recurso impetrado, confirma a capacidade de executar o serviço nos termos anteriormente apresentados.

4. Além disso, caso a empresa não cumpra com a execução do serviço na forma que foi acordada, será a mesma penalizada com as sanções previstas no edital de licitação.

#### 5. Da Análise

Preliminarmente cabe esclarecer que a empresa SLC Serviços Aeroportuário Ltda ME registrou no recurso que a “Comissão Especial de Licitação desclassificou a proposta da recorrente”, entretanto a licitante não teve sua proposta desclassificada ou recusada no certame, inclusive, estando classificada em 2º lugar após a fase de lances.

Relativamente à alegação da recorrente quanto à quantidade de casas decimais do preço ofertado pela empresa Miranda, cumpre-nos informar que o sistema Comprasnet aceita o cadastramento de propostas até 4 casas decimais, e que as condições de operação do sistema compete tão somente ao órgão promotor do sistema, o que foge da alçada desta Presidência e também das licitantes.

No que se refere à alegação de recorrente de inexequibilidade do preço ofertado pela empresa Miranda, cumpre-nos trazer os seguintes esclarecimentos:

Após apresentação da proposta, foi realizada diligência com a empresa, na forma do § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93, por intermédio do Ofício n.º 11/2013, constante dos autos, para efeito de apresentação de justificativa e comprovação com relação aos custos com indícios de inexequibilidade, tendo em vista o valor unitário ofertado pela empresa de R\$ 0,0001 para a taxa de agenciamento de viagem.

A diligência teve o condão de dar à licitante a oportunidade de justificar e comprovar a exequibilidade dos custos da proposta ofertada, pautada no que dispõe o § 3º do art. 29 da IN 02/2008-MARE:

§ 3º Se houver indícios de inexecuibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderá ser efetuada diligência, na forma do § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93, para efeito de comprovação de sua exequibilidade, podendo adotar, dentre outros, os seguintes procedimentos:

Conforme consta dos autos, a empresa apresenta as justificativas como forma de comprovar a exequibilidade do preço ofertado, atestando que possui condições suficientes para a prestação do serviço, objeto da licitação em comento.

Dessa forma, entende-se que foram cumpridas todas as etapas do certame, adotando-se todas as medidas necessárias em conformidade com o que rege a legislação vigente, considerando que cabe tão somente à licitante a comprovação da exequibilidade de sua proposta.

Quanto ao tema, importante destacar alguns acórdãos do Tribunal de Contas da União, que demonstram claramente, mediante recomendações, a importância de oferecer ao licitante a oportunidade de justificar seu preço:

- Acórdão n.º 330/2012-Plenário – “Acrescentou não ser correto concluir pela impossibilidade de execução de dada proposta em razão da avaliação apenas dos percentuais de custos indiretos. Impõe-se a análise ampla de todos os itens da proposta para que seja possível firmar a incapacidade de uma empresa em honrar sua oferta (...)”.
- Acórdão n.º 1.720/2010-2ª Câmara – “a desclassificação de licitantes pela apresentação de propostas que contenham preços considerados inexequíveis, sem que antes lhe seja facultada a oportunidade de apresentar justificativas para os valores ofertados, vai de encontro ao contido no art. 48, inc. II, da Lei nº 8.666/1993, e aos Acórdãos de n.ºs 612/2004-1ªC, 559/2009-1ªC e 1.100/2008-P”.
- Acórdão n.º 4.583/2010-2ª Câmara – (...) permitindo que as licitantes demonstrem a exequibilidade de suas propostas de preços, devendo sempre buscar a seleção da proposta mais vantajosa e, por consequência, do interesse público, bem tutelado pelo procedimento licitatório.
- Acórdão n.º 3.467/2011-2ª Câmara - desclassificação de propostas por inexecuibilidade, sem que fosse oferecida oportunidade às licitantes para comprovar a viabilidade econômica de suas propostas, caracterizando ferimento aos princípios da eficiência e economicidade e aos artigos 43, § 3º e 48, inc. II, da Lei nº 8.666/1993.
- Acórdão n.º 2.528/2012-Plenário – “(...) deve ser franqueada a oportunidade de cada licitante defender a respectiva proposta e demonstrar a sua capacidade de bem executar os serviços (...)”.

Importante esclarecer que as licitações realizadas após a entrada em vigor da IN nº 7, de 24 de agosto de 2012, da SLTI do Ministério do Planejamento, demonstra que o comportamento do mercado é a oferta de preço bem abaixo do estimado para taxa de agenciamento de viagens, conforme exemplificado pela recorrida e disponível no sistema Comprasnet, inclusive, alguns contratos já em fase de execução.

É por esse motivo inclusive que não cabe à Administração a desclassificação de uma empresa que participou do certame, preencheu os requisitos de habilitação e que, após a fase de lances, ofertou menor preço dentre as licitantes, restando classificada em primeiro lugar, apenas por se dispor a cobrar um preço consideravelmente inferior ao estimado, entretanto aparentemente compatível com os preços hoje ofertados em outras licitações. Além disso, a própria empresa comprova ser um preço exequível e perfeitamente capaz para assumir as condições contratuais decorrentes. Não seria, portanto, razoável a desclassificação dessa empresa após o cumprimento de todas as exigências editalícias, sob pena de ferir o princípio da economicidade e da obtenção da proposta mais vantajosa para a administração.

Ao nosso entendimento, não cabe à administração, de maneira arbitrária, recusar a proposta de um licitante sem que haja sustentação para tal procedimento, sob o risco de estar adotando ato antieconômico.

O que cabe à administração, diante dessa situação, é a observância ao fiel cumprimento das obrigações contratuais por parte da contratada, como forma de assegurar que os serviços serão prestados de acordo com as exigências previstas no edital e anexos, passível de aplicação das penalidades previstas em contrato, ou ainda, a rescisão contratual, para os casos em que for comprovado o descumprimento das obrigações assumidas. Portanto, não procede o argumento da recorrente quanto à inexecutabilidade da proposta.

## 6. Da Conclusão

Após verificação das razões de fato e de direito ofertadas nos Recursos, nas Contrarrazões e na análise da área técnica, **CONHEÇO** o recurso interposto pela **RECORRENTE**, por ser tempestivo e estarmos moldes legais para, **NO MÉRITO**, julgá-lo **IMPROCEDENTE, por não encontrar motivação para a postulada revisão do respectivo ato administrativo, MANTENDO** a decisão da habilitação e classificação da licitante MIRANDA TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA-EPP para o Grupo Único do Pregão n.º 007/2013, e conseqüentemente, declarando-a vencedora do certame.

Diante do exposto e por força da previsão legal contida no inciso VII, do art. 11 do Decreto 5.540/2005, encaminho ao Senhor Diretor de Recursos Logísticos/Substituto, para conhecimento, apreciação e deliberação quanto à decisão, devendo e, caso concorde com a decisão do pregoeiro e conforme previsto nos incisos V e VI do art. 8º, adjudicar e homologar o pregão objeto de análise.

Informo que a íntegra da decisão de recurso encontra-se no sítio: [www.secretariageral.gov.br/secretaria-de-administracao/licitacoes](http://www.secretariageral.gov.br/secretaria-de-administracao/licitacoes).

Informo que os autos do processo permanecerão com vista franqueada aos interessados na Assessoria Técnica de Licitação, Anexo III, Ala "A" do Palácio do Planalto, Sala 207, em Brasília - DF, nos dias úteis, no horário de 9h às 12h e de 14h às 17h horas.

Em, 15 de março de 2013.

Cezar Wilker Tavares S. Rodrigues  
Pregoeiro/PR

---

GABINETE – DILOG

---

Após apreciação dos argumentos do recurso, contrarrazão e análise da área técnica, MANTENHO A DECISÃO do pregoeiro.

ADJUDICO e HOMOLOGO o pregão eletrônico, pelo sistema de registro de preços, nº 007/2013.

Restitua-se os autos à Coordenação de Licitação para publicação do resultado de julgamento.

Em        de março de 2013.

**Benjamim Bandeira Filho**  
Diretor de Recursos Logísticos - Substituto