

Identificação do Documento:
DC-0396-45/97-P

Tipo do Documento:
Decisão

Ementa da Decisão:

Recurso interposto por licitante contra ato da Comissão Permanente de Licitação do TCU. Tomada de Preços 04/96-TCU. Alegações de que a empresa declarada vencedora do certame apresentou preço inexequível para o fornecimento de passagem aérea. Conhecimento. Não comprovação de irregularidade. Negado provimento. Ciência à interessada.

Dados Materiais:

Decisão 396/97 - Plenário - BTCU 45/97 Processo nº TC 014.976/96-0 (Administrativo) - Apensos: TC 014.119/96-0 e TC 015.734/96-0 Interessada: Terra Azul Turismo Ltda Órgão: Tribunal de Contas da União Relator: Ministro Iram Saraiva Representante do Ministério Público: não atuou Unidades de Instrução: SAUDI e CONGER Especificação do "quorum": Ministros presentes: Homero dos Santos (Presidente), Fernando Gonçalves, Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Paulo Affonso Martins de Oliveira, Iram Saraiva (Relator), os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha.

Assunto:

Recurso interposto contra ato da Comissão Permanente de Licitação deste Tribunal no julgamento da Tomada de Preços nº 04/96-TCU.

Decisão:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 1. conhecer do recurso interposto pela empresa Terra Azul Turismo Ltda, contra o ato da Comissão Permanente de Licitação deste Tribunal que declarou vencedora da Tomada de Preços nº 04/96-TCU a proposta apresentada pela empresa Itiquira Turismo Ltda, para, no mérito, negar-lhe provimento, por não restar comprovada qualquer das hipóteses previstas no art. 48 da Lei nº 8.666/93, ou ofensa às disposições do art. 44, §§ 2º e 3º, do mesmo diploma legal; e 2. dar ciência desta deliberação às partes interessadas.

Relatório do Ministro Relator:

GRUPO I - CLASSE VII - PLENÁRIO TC 014.976/96-0 Natureza: Administrativo Órgão: Tribunal de Contas da União - TCU Interessada: Terra Azul Turismo Ltda Apensos: TC 014.119/96-0 - Planilha de custos encaminhada pela Itiquira Turismo Ltda; e TC 015.734/96-0 - Impugnação do recurso apresentado. Ementa: Recurso contra ato da Comissão Permanente de Licitação deste Tribunal no julgamento da Tomada de Preços nº 04/96-TCU. Tempestividade do recurso. Conhecimento. Ausência de irregularidade na condução e julgamento do certame. Provimento negado. Ciência à interessada. Trata-se de recurso interposto pela licitante Terra Azul Turismo Ltda, com fundamento no art. 109, inciso I, alínea "b", da Lei nº 8.666/93, contra o julgamento da Tomada de Preços nº 04/96, que tem por objetivo a contratação dos serviços de reserva, emissão e marcação de passagens aéreas nacionais e internacionais a serem fornecidas aos senhores ministros e servidores deste Tribunal, quando em viagem de serviço. 2. No referido certame, a Comissão Permanente de Licitação deste Tribunal - CPL/TCU declarou vencedora a proposta apresentada pela empresa Itiquira Turismo Ltda, que ofertou desconto de 89,02% sobre a comissão que lhe é devida pela intermediação na

compra de passagens aéreas. 3. Contra tal ato, insurge-se a Empresa Terra Azul, requerendo, com base nos arts. 44, §§ 2º e 3º e 48, incisos I e II, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, a desclassificação da proposta da empresa julgada vencedora, alegando, em síntese, que "a planilha de custo apresentada pela Itiquira Turismo não corresponde a realidade dos fatos", vez que a mesma, no item "carga tributária incidente sobre a comissão percebida das Cias Aéreas (ISS/PIS/CONFINS/IRPJ/C.SOC) apresenta um percentual de 10,05% sobre a comissão", enquanto que "tal percentual é na realidade de 16,15% da comissão...". Desse modo, requer a desclassificação da proposta da empresa Itiquira Turismo, "por apresentar preços manifestamente inexeqüíveis". 4. No intuito de comprovar a alegada inexequibilidade, a recorrente elaborou planilha de custos, onde aglutina os diversos tributos incidentes, solicitando, ante os dados ali retratados, que a mesma fosse "melhor examinada pelo TCU, para apreciação e análise, e encaminhada aos órgãos de classe: ABAV e SINDETUR". 5. Analisando o feito, a CPL/TCU, reconhecendo que não dispunha de técnico com conhecimento suficiente nas áreas de custos e tributos para análise do recurso apresentado, solicitou, preliminarmente, ao Titular da Secretaria-Geral de Administração-SEGEDAM, a oitiva da Secretaria de Auditoria e Inspeções-SAUDI sobre o assunto, para melhor avaliar a exequibilidade da proposta apresentada pela Itiquira Turismo Ltda, de modo a embasar sua decisão (f. 25/29). 6. Em uma primeira instrução (f. 31/32), o Sr. Diretor da Divisão de Licitações, Contratos e Convênios-DILIC/SAUDI, informou que a ausência de discriminação dos diversos componentes da denominada "Carga Tributária", tanto por parte da recorrente, quanto da empresa vencedora, tornava inviável a comparação das duas planilhas, o que impedia a emissão de parecer sobre a fidedignidade dos dados constantes das planilhas apresentadas, mormente em razão da inexistência de informações quanto aos regimes tributários considerados, se de "lucro real" ou "lucro presumido". Assim, propôs a restituição dos autos à CPL/TCU para que, com fulcro no art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93, fossem efetuadas diligências à empresa vencedora do certame, à empresa recorrente, bem como às demais participantes da licitação, a fim de que essas informassem, de maneira detalhada e padronizada, os diversos tributos incidentes sobre suas atividades, as respectivas alíquotas e bases de cálculo aplicáveis, bem como os regimes de tributação adotados. 7. Promovidas as diligências sugeridas, das cinco licitantes, apenas a Itiquira Turismo, julgada vencedora do certame, deixou de apresentar as informações solicitadas, sob a alegação de que já teria atendido, na íntegra, todas as determinações editalícias e de lei, o que incluía os dados então requeridos, que, a seu ver, já constavam do processo próprio. Argumentou, ainda, que a nova solicitação feria, frontalmente, as disposições do art. 43, inciso VI, § 3º da Lei nº 8.666/93, já que, em julgando a Comissão que os dados constantes tanto da documentação quanto da proposta apresentadas eram insuficientes para sua avaliação e aferição, deveria ter promovido de imediato a sua desqualificação e/ou desclassificação. Acrescentou, também, que a empresa a Terra Azul, em certames para contratação de serviços análogos, posteriores ao realizado por este Tribunal, propôs descontos maiores aos que ora questiona, citando, como exemplo, a Tomada de Preços nº 005/96 do Conselho Federal de Corretores de Imóveis-COFECI e a Concorrência nº 05/96 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos quais a recorrente propôs descontos de 8,87% e de 8,88%, respectivamente, ambos correspondentes a 100% da comissão percebida. 8. Analisando os elementos recebidos, o Sr. Chefe do Serviço de Licitações, Contratos e Convênios da SAUDI-SELIC/DILIC/SAUDI, que a "a Comissão de Licitação já havia, quando da sessão de abertura das propostas, solicitado à Itiquira planilha de custos, entretanto sem o detalhamento ora requerido" e que "inobstante, a nova solicitação encontra inegável amparo no § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/93". Entende, no entanto, que as peças constantes dos autos mostram-se suficientes para um estudo do mérito da questão que ora se apresenta. 9. Quanto ao desconto

impugnado, lembra o Sr. informante que o Tribunal de Contas da União, pela Decisão Plenária nº 592/94, firmou entendimento de que as empresas de viagens podem oferecer, nas licitações públicas, desconto incidente sobre a comissão por elas recebida das companhias aéreas e que os certames poderiam ter como critério de julgamento o maior desconto ofertado, parâmetros estes adotados na Tomada de Preços sob exame.

10. Noticia, ainda, o Sr. Chefe da SELIC/SAUDI que, "a partir da prolação da citada Decisão TCU nº 592/94, as agências de turismo passaram a propor nas licitações públicas descontos cada vez maiores, consistentes no repasse de parte da comissão legalmente auferida nas vendas de passagens aéreas (em torno de 9%). Com a disputa, chegou-se ao aparente absurdo da celebração de contratos em diversos órgãos com desconto variando de 90 a 100%. Aparente porque presume-se que as agências não lucrem apenas o valor daquela retribuição. Senão seria difícil encontrar explicação para a normal e satisfatória execução de tais ajustes". Acrescenta que, "possivelmente, os 'ganhos extras', não declarados, obtidos pelas agências de turismo das companhias aéreas, tenham origem no volume negociado, nas tarifas promocionais, etc. Não se trata, a nosso ver, de interesses escusos, apenas benefícios inconfessos, provavelmente em decorrência de eventual temor de que venha a ser facultado, em certames licitatórios futuros, que tais ganhos sejam parcialmente repassados ao órgão contratante".

11. Como informado pela empresa recorrida, existem, atualmente, vários contratos em vigor, nos quais a Administração é beneficiária de repasse da comissão do agenciador de viagens, cujo percentual supera o oferecido pela licitante vencedora da TP-TCU nº 04/96, como se pode ver a seguir: ÓRGÃO LICITADOR AGÊNCIA ADJUDICADA % DE DESCONTO 1-Ministério da Saúde Itiquira Turismo Ltda 89,01 2-Universidade de Brasília Capri Turismo Ltda 89,01 3-CAPES/MEC Voetur Turismo Ltda 100,00 4-Ministério da Fazenda Monserrat Turismo Ltda 100,00 5-E C T Trajeto Turismo Ltda 99,99 6-Ministério da Cultura Firenze Turismo Ltda 100,00 7-Min.da Ciência e Tecnologia Itiquira Turismo Ltda 89,01 8-Ministério do Trabalho Voetur Turismo Ltda 100,00

12. Sobre tais contratos, o mencionado dirigente da SAUDI salienta que não se tem notícia de sua execução anormal ou inadequada, assertiva esta corroborada, inclusive, por Declaração de Capacidade Técnica do Ministério da Ciência e Tecnologia, trazida aos autos pela Itiquira Turismo (f. 12), onde é atestada a satisfatoriedade dos serviços prestados àquele Órgão, desde junho/95, pela mesma agência, cujo contrato estabelece o repasse de 89,01% da comissão, praticamente o mesmo proposto ao TCU (89,02%).

13. Verifica-se que a empresa Terra Azul Turismo intenta a desclassificação da proposta vencedora com base nos arts. 44, § 3º ("preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado") e 48, inciso II ("preços manifestamente inexequíveis"), ambos da Lei nº 8.666/93.

14. Observa a instrução, em essência, sobre os citados comandos que, no caso presente, encontra-se sobejamente demonstrado que o mercado das agências de viagens já opera com repasses da comissão em patamares bem mais elevados do que o proposto pela Itiquira Turismo no certame levado a efeito neste Tribunal.

15. Desta forma, entende que, "desclassificar a proposta da Itiquira, seria desestimular a competição, onerar a Administração e, principalmente, infringir o objetivo basilar da licitação pública: o da busca da proposta mais vantajosa para a Administração. Seria, enfim, negar o tipo da licitação instaurada, o de menor preço, o que exigiria fundamentação irrefutável".

16. Ademais, observa que "a Administração detem a prerrogativa de fiscalizar a execução dos contratos e de aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste (incisos III e IV do art. 58 da Lei nº 8.666/93). O contrato poderá, ainda, ser rescindido unilateralmente pela Administração nas hipóteses previstas nos incisos I a XII e XVII do art. 78, dentre as quais o não-cumprimento ou cumprimento irregular das cláusulas contratuais, o atraso injustificado ou a paralisação sem justa causa do serviço. A lei também prevê a advertência, multa, suspensão

temporária de participação em licitação, impedimento de contratar com a Administração por até 2 anos e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública". 17. Em resumo, observa que o contratante tem à sua disposição uma série de instrumentos voltados a resguardar o interesse público nos casos de execução insatisfatória ou irregular do pactuado, o que é perfeitamente aplicável à contratação objeto do certame em análise, cabendo ao TCU a aferição rotineira da qualidade dos serviços prestados, bem assim das condições de habilitação, inclusive quanto à regularidade fiscal, a exemplo do entendimento firmado pelo TCU relativamente à quitação com a Seguridade Social (Decisão nº 705/94-Plenário), caso a Itiquira Turismo venha a ser contratada. 18. Embora não restando comprovada a inexeqüibilidade dos preços ofertados pela Itiquira Turismo, salienta o Sr. Chefe da SELIC, que de nada valerá para a Administração a auferição de descontos sobre a comissão do agente, se a mesma não puder usufruir das tarifas vantajosas oferecidas pelas companhias aéreas. 19. A esse propósito, noticia que, recentemente, foi baixada pelo Departamento de Aviação Civil-DAC, do Ministério da Aeronáutica, a Portaria nº 333-DGAC, de 25/6/96, criando a tarifa aérea doméstica especial para os órgãos públicos da Administração direta, a Tarifa "G", aplicável sob determinadas condições, estabelecendo um desconto linear de 15% sobre o nível tarifário básico do serviço contratado. 20. Assim, entende que é de todo pertinente que a Administração deste Tribunal, quando da execução do futuro contrato decorrente da licitação em tela, zele para que a referida tarifa especial seja obtida nas aquisições de passagens por parte do TCU, adotando tempestivamente todas as medidas administrativas necessárias ao exercício desse direito. 21. Ante as razões expostas, o Sr. Chefe da SELIC, endossado pelo Sr. Diretor de Divisão e pelo Titular da Secretaria de Auditoria e Inspeções - SAUDI, apresenta as seguintes conclusões, "verbis": "a) é perfeitamente possível, legal e até desejável que os serviços objeto da Tomada de Preços TCU nº 04/96 sejam adjudicados à licitante Itiquira Turismo Ltda., que ofereceu o menor preço; b) presume-se a exeqüibilidade da proposta da Itiquira Turismo Ltda pela existência, no âmbito da Administração Pública, de diversos contratos celebrados em condições análogas, cuja satisfatoriedade da execução poderá, caso julgado necessário, ser atestado pela comissão Permanente de Licitação junto a outros órgãos; c) se contratados os serviços com a Itiquira Turismo Ltda., deve a administração do TCU fiscalizar-lhes rigorosamente a execução, aplicando-se, quando cabíveis, as sanções administrativas previstas na Lei nº 8.666/93; d) independentemente da contratada, deve-se exigir, quando cabível, a aplicação da Tarifa 'G' nas aquisições de passagens pelo TCU, nos termos da Portaria nº 333-DGAC, do Departamento de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica; e) em futuros processos licitatórios para contratação de serviços de reserva, emissão e marcação de passagens aéreas, a administração do Tribunal deve efetuar prévia pesquisa de preços e condições de fornecimento de mercado e diligenciar no sentido de exigir das agências de turismo licitantes, no instrumento convocatório, planilhas de custos dos serviços detalhadas, bem assim o dimensionamento, nas respectivas propostas, dos ganhos passíveis de serem obtidos com a atividade, junto às companhias aéreas, além da comissão legal de intermediação, de forma a que reste inequivocamente demonstrado no processo a exeqüibilidade e a razoabilidade dos preços cotados." 22. Submetidos os autos à consideração da Consultoria-Geral deste Tribunal, a Titular daquela Unidade observa, em síntese, que não restou comprovada a hipótese suscitada pela recorrente, de que os preços ofertados pela licitante vencedora contrariam frontalmente as vedações descritas pelo § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93, assistindo à empresa, considerada vencedora, o legítimo direito à contratação descrita no processo seletivo, ressalvadas as hipóteses não contempladas, nesta oportunidade, de revogação ou anulação do certame em tela. Enfatiza, ainda, que muito embora o prazo de validade das propostas seja de sessenta dias contados da data da entrega, de acordo com a previsão insita no

art. 64, § 3º da Lei nº 8.666/93, a presente licitação pode ter prosseguimento, ante a interposição de recurso com efeito suspensivo, com fundamento no art. 109, § 2º, da mesma lei. 23. Sobre a análise procedida pela SAUDI, acerca dos possíveis ganhos extras auferidos pelas agências de turismo (item 10 deste Relatório), a Srª Consultora-Geral faz questão de destacar os trechos pertinentes, "não apenas pela gravidade que encerram tais afirmativas, como também pela necessidade de alertar a Administração da Casa quanto aos cuidados e cautelas a serem adotados em procedimentos dessa natureza". 24. Finalizando, sugere a zelosa CONGER que "se conheça do recurso em epígrafe, pois que protocolizado, tempestivamente, ou seja, no prazo anotado no inciso I do art. 109 da Lei nº 8.666/93, para, quanto ao mérito, negar-lhe provimento, vez que a hipótese descrita nos autos não se enquadra dentre as vedações elencadas no § 3º do art. 44 da Lei nº 8.666/93, conforme restou consignado nos pareceres e demais informações acostadas ao presente processo, sugerindo, ante a natureza do assunto e suas peculiaridades, seja ouvido o E. Tribunal Pleno, convindo observar, no entanto, se considerado de bom alvitre, que se poderá proceder à homologação do resultado do certame em favor da empresa Itiquira Turismo Ltda, com vistas à formalização do pertinente contrato, atentando-se para o que se contém no § 28 e alíneas 'a' e 'e' do pronunciamento da SAUDI, fl. 106 do processo" (item 21 deste Relatório). 25. Por Despacho da ilustrada Presidência desta Casa, os presentes autos foram incluídos em sorteio eletrônico de processos, cabendo-me o exame da matéria. É o Relatório.

Voto do Ministro Relator:

O presente recurso preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 109 da Lei nº 8.666/93, razão pela qual merece ser conhecido por este Colegiado. 2. No mérito, a empresa Terra Azul Turismo Ltda, signatária do recurso, pretende ver desclassificada a proposta que se sagrou vencedora da Tomada de Preços nº 04/96, deste Tribunal, apresentada pela sua concorrente, a empresa Itiquira Turismo Ltda, sob a alegação de que a mesma contempla preços "manifestamente inexequíveis". 3. O ponto central da impugnação gira em torno do percentual de desconto (89,02%) ofertado pela empresa Itiquira Turismo sobre a comissão que lhe é devida na intermediação da compra de passagens das companhias aéreas. Segundo a recorrente, este percentual de desconto é impraticável, vez que a carga tributária (ISS/PIS/CONFINS/IRPJ/CONTR. SOCIAL) incidente sobre a comissão percebida pelos agenciadores corresponde a 16,15%, conforme planilha de custos que apresenta, e não 10,05%, como consignado na proposta vencedora. Desse modo, a recorrente, entende que a proposta apresentada pela Itiquira Turismo é inexequível, razão pela qual requer a sua desclassificação, com base nos arts. 44, §§ 2º e 3º, e 48, incisos I e II, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. 4. Na busca de subsídios para o exame da matéria, foi requisitado de todos os participantes da referida Tomada Preços um demonstrativo da chamada "carga tributária" incidente sobre as comissões recebidas das companhias aéreas. 5. Os dados coletados, apesar das inconsistências apresentadas, demonstram que essa carga tributária varia de empresa para empresa, de acordo com o regime de tributação praticado. O Imposto de Renda Pessoa Jurídica e a Contribuição Social, por exemplo, podem incidir sobre o lucro real ou sobre o lucro presumido. Dependendo do regime praticado, os resultados obtidos podem apresentar certas divergências, sem que se configure uma conduta irregular da empresa. Assim, a planilha apresentada pela Itiquira Turismo, apesar de não coincidir com a da Terra Azul Turismo, pode representar a realidade fiscal da empresa. 6. Vale assinalar, ainda, que a planilha elaborada pela recorrente, como ela mesma afirma, é apenas aquela julgada, por ela, correta, tanto que se requer, ao Tribunal, que a mesma seja melhor examinada, para fins de remessa aos órgãos de classe (ABAV e SINDETUR). Contudo, julgo desnecessário uma análise mais detalhada da matéria, primeiro, porque refoge à

competência desta Corte dirimir dúvidas ou ditar regras sobre o assunto e, segundo, porque os dados apresentados pela Terra Azul Turismo são insuficientes para demonstrar a inexecutabilidade da proposta impugnada. 7. Como assinala a instrução, os contratos firmados nas condições apresentadas pela Itiquira Turismo, ou em bases até menos favoráveis, têm sido normalmente honrados pelas contratadas, o que demonstra a perfeita executabilidade da proposta que se sagrou vencedora da Tomada de Preços nº 04/96, deste Tribunal. 8. Quanto aos possíveis ganhos extras auferidos pelas empresas de turismo, não vislumbramos a gravidade apontada pela douda Consultoria-Geral. Apesar de não declarados nos autos, não se pode afirmar que esses ganhos sejam ilícitos, como bem assinalou a instrução. O certo é que as agências de viagens dispõem, ao que parece, de outras vantagens decorrentes das vendas de passagens, além da comissão que lhes é devida pelas companhias aéreas. E a empresa recorrente deve ter pleno conhecimento dessas vantagens, já que tem ofertado, em outros procedimentos licitatórios, descontos bem superiores ao que ora impugna (89,02%), como no caso da Concorrência nº 05/96-TRF, em que a empresa ofereceu desconto de 100% da sua comissão, como comprovam os autos (f. 55). 9. Vale ressaltar, no ensejo, que os descontos ofertados pelas agências de turismo em procedimentos licitatórios têm sido objeto de diversas manifestações deste Tribunal, e o posicionamento desta Corte tem se mantido uniforme no sentido de se considerar regular a aferição do menor preço ofertado, tendo por base o maior desconto oferecido pelos concorrentes sobre as comissões que lhes são devidas. Neste sentido são as Decisões nºs 592/94, 677/94, 048/95, 182/95, 529/95 e 204/95, dentre outras, todas do Plenário desta Casa. 10. Verifica-se, assim, que a Tomada de Preços nº 04/96-TCU foi processada e julgada com estrita observância da legislação pertinente e em consonância com o posicionamento deste Tribunal acerca da matéria, não merecendo qualquer reparo o ato da Comissão Permanente de Licitação deste Tribunal que declarou vencedora a proposta apresentada pela empresa Itiquira Turismo Ltda. 11. Assim, acolho, quanto ao mérito, os pareceres uniformes constantes dos autos, e Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à consideração deste Colegiado Pleno.

Órgão de Deliberação: Plenário

Data da Sessão: 02/07/1997

Publicação no DOU: Em 08/05/1998, à página 107

Indexação: Recurso; Comissão de Licitação; Tomada de Preços; Passagem Aérea; Empresa de Turismo;

Atualização do Documento: Incluído em 25/07/1997, atualizado em 25/07/1997 por FLAVIOS