

Primeiramente, cabe ressaltar que, todos os órgãos públicos devem considerar todos os princípios constitucionais e legais para o cumprimento de suas funções públicas. De modo especial, em se tratando de processo licitatório, deve-se observar todos os princípios descritos no Art. 5º da Lei 14.133/2022, sendo eles: princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável. (grifos nossos).

Dessa forma, as licitações realizadas pelo TRT da 24ª Região objetivam selecionar a proposta mais vantajosa e garantir a legitimidade, a eficiência, a eficácia, a economicidade e a objetividade da aplicação de seus recursos, bem como o alcance de suas finalidades institucionais, sendo processada e julgada em conformidade com os princípios da licitação e com determinações constantes do instrumento convocatório, sem a adoção de critérios que frustrem o caráter competitivo do certame. Nesse sentido, busca-se na contratação que sejam prestados serviços de qualidade e que atendam a sua finalidade institucional, trazendo as especificações e exigências técnicas, levantadas na fase de planejamento da contratação, tão somente para o atingimento do resultado, sem que haja a mitigação da concorrência ou condição restritiva.

Diante da compreensão de que o regime jurídico aplicável às licitações e contratações do TRT, é imperioso também ressaltar que deve especial atenção aos princípios constitucionais que orientam o exercício da função administrativa, em especial: legalidade, impessoalidade, isonomia, moralidade, publicidade e eficiência.

Ocorre que a busca pela competitividade não pode ocorrer em prejuízo da economicidade, eficiência ou eficácia, devendo ser avaliado em cada caso se as exigências e condições estabelecidas são pertinentes em relação ao objeto licitado, inclusive no intuito de garantir que o serviço a ser executado tenha a qualidade desejada. É exatamente nesse ponto que reside a importância de haver a adequada motivação de todos os requisitos a serem cumpridos.

De acordo com a instrução constante nos autos, é possível constatar que ocorreu a solicitação de comprovação de capacidade técnica, por meio de apresentação de alguns documentos, todos devidamente justificados, a saber:

1. *Declaração das companhias brasileiras de transporte aéreo regular GOL, LATAM e AZUL, comprovando que a licitante é possuidora de crédito perante as referidas empresas, que está autorizada a emitir bilhetes de passagens aéreas dessas companhias durante a vigência do contrato e se encontra em situação regular frente às respectivas companhias.*
2. *Ato de registro perante a Internacional Air Transport Association (IATA);*
  - 2.1. *Na hipótese de empresa não dispor do registro perante a IATA, poderá apresentar declaração expedida pelas empresas internacionais de transporte aéreo regular, listadas na página da internet da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, obtida no site [www.anac.gov.br](http://www.anac.gov.br), traduzidas por tradutor juramentado, se for o caso, comprovando que o licitante é possuidor de crédito direto e está autorizado a emitir bilhetes de passagens aéreas internacionais durante a vigência do contrato.*
3. *As declarações previstas nos itens 2 e 2.1 deverão ser emitidas pelas Companhias Aéreas em nome das licitantes;*
4. *Não serão aceitas declarações em nome de terceiros.*

Assim, em suma, uma licitação, por si só, já exige necessariamente algum tipo de restrição, pois, quando se define a especificação e qualificações técnicas do serviço desejado, afasta-se a possibilidade de participação no certame das empresas que não detêm os requisitos com as características estipuladas. No entanto, o que não se admite, é o estabelecimento de condições que restrinjam o caráter competitivo das licitações em razão de circunstância impertinente ou demasiadas para o específico objeto da contratação, o que não é o caso em tela.

Quanto à indagação de que, grande parte das agências fornecem as passagens aéreas através de consolidadoras, onde os valores são os mesmos praticados em site oficial das CIAS AÉREAS conforme ANAC, discordamos completamente.

Discordamos, também, quanto à indagação de que não há acordos comerciais especiais; as consolidadoras desempenham o papel de distribuidores pelos quais as agências oferecem seus serviços.

Pela experiência atual, apuramos que há sim acordos comerciais especiais entre as agências consolidadoras e as companhias aéreas, e que tais acordos são uma incógnita para todos, inclusive para as próprias agências de viagens, que possuem uma relação comercial que leva em conta, principalmente, os volumes de aquisições, dos créditos gerados, das metas e incentivos estipulados. Esses critérios podem permitir que as agências de viagens possam realizar o pagamento dos bilhetes com descontos ou não, usufruindo também de um determinado prazo para pagamento das suas faturas, conforme acordo firmado entre as partes.

Porém, tais critérios constituem parâmetros subjetivos que podem ser alterados unilateralmente pelas Companhias Aéreas ou pelas agências consolidadoras a qualquer momento, podendo refletir num possível contrato oriundo desta licitação.

Tendo isso como meta que este órgão decidiu incluir tais exigências, em virtude da última contratação realizada por este órgão, no qual sagrou-se vencedora uma empresa que fornecia passagens aéreas através de uma consolidadora.

Essa contratação foi rescindida, a bem do serviço público, em observância, de modo especial, pelo princípio da economicidade, que impõe a aquisição dos bens necessários à sua manutenção pelas melhores condições possível, o que não foi possível em virtude da natureza do vínculo que essa empresa possuía com uma empresa terceira, que intermediava o fornecimento das passagens aéreas, de modo a elevar os custos contratuais de maneira considerável. Essa majoração dos preços das passagens oferecidas pela empresa consolidadora quase levou a este órgão a sofrer um prejuízo na casa de 30%, aproximadamente, caso não fosse adotadas as medidas sanadoras, realizadas naquele processo administrativo.

Essa situação ocorreu, em virtude da empresa contratada não conseguir fornecer as passagens aéreas, observando as cláusulas contratuais que exigiam o fornecimento de passagens com os mesmos valores oferecidos pelas companhias aéreas.

Apuramos que esse fato só foi possível em virtude da empresa contratada estar fornecendo passagens por meio de uma agência consolidadora, cujos acordos comerciais firmados entre essas e as agências de viagens, bem como, entre elas as companhias aéreas, serem totalmente desconhecidos dos entes públicos ou do público em geral.

Esses acordos levam em conta os volumes de aquisições, dos créditos gerados, das metas e incentivos estipulados, permitindo que as agências de viagens possam realizar o pagamento dos bilhetes com descontos, e dentro de um determinado prazo firmado contratualmente. Porém, tais circunstâncias constituem parâmetros subjetivos, que podem ser alterados unilateralmente pelas Companhias Aéreas ou pelas agências consolidadora a qualquer momento, e, por constituírem parâmetros subjetivos, não

devemos permitir que ocorra essa interferência na execução contratual, o que pode levar a um prejuízo financeiro, ferindo o princípio da economicidade.

Essa preocupação com os preços pagos pelas passagens aéreas tem preocupado também o Tribunal de Contas da União, o qual, após análise técnica, tem recomendado uma fiscalização mais apurada em contratos dessa natureza, determinando que se exija, por exemplo, que as empresas contratadas forneçam cópia das faturas das passagens aéreas efetivamente pagas para as companhias aéreas.

Essa determinação pode ser observada no Acórdão 1314/2014-Plenário, TC 001.043/2014-5, relator Ministro Raimundo Carreiro, 21.5.2014, conforme trecho transcrito abaixo:

[...]

*24. Infelizmente, na sistemática atual as empresas aéreas não mais informam o valor da tarifa paga no cartão de embarque, o qual, nas compras de passagens pelos órgãos públicos, é o único documento efetivamente emitido pela companhia aérea que chega ao poder do comprador, e poderia servir como um ponto de controle eficaz. Ao contrário, quando uma pessoa física adquire uma passagem, ela possui o recibo do cartão de crédito e recebe outros dois documentos emitidos diretamente pela companhia aérea, quais sejam, a nota fiscal e o e-mail da compra. Essa possibilidade, de fazer constar o valor da tarifa paga no cartão de embarque, está sendo analisada também no corpo do TC Processo 000.676/2014-4.*

*25. Também há suspeitas de direcionamentos nos sistemas de pesquisa de passagens aéreas, omitindo os voos com menores tarifas, ou omitindo os voos de alguma companhia aérea, a fim de que as agências possam atingir um determinado montante de vendas com a empresa que dá os melhores incentivos, e auferir o over almejado. Isso porque os sistemas de busca de voos e emissão de bilhetes hoje utilizados para aquisição de passagens, seja no setor público ou privado, são mantidos e disponibilizados pelas intermediadoras, as agências de viagens.*

[...]

*28. Em suma, diante do enorme volume de gastos públicos com aquisição de passagens aéreas e dos significativos riscos já mapeados, a Selog vem monitorando o Acórdão 1973/2013-TCU-Plenário e as ações das entidades públicas envolvidas, atuando basicamente em três frentes: (i) desenvolvimento de um sistema de informática público para busca e emissão de passagens aéreas, que confira independência e segurança para os órgãos contratantes; (ii) estudo da possibilidade de aquisição das passagens aéreas diretamente das companhias aéreas, eliminando a intermediação das agências de viagens; e (iii) estabelecimento de pontos de controle que possam ser implementados desde já, a fim de minimizar os riscos envolvidos na atual sistemática de aquisições de passagens aéreas pela administração pública.*

*29. Especificamente com relação a esse terceiro ponto, observamos que uma medida de controle pode ser proposta para o presente processo, com probabilidade de resultados eficazes: que cada ente público contratante exija da agência de viagens contratada que apresente mês a mês as faturas emitidas pelas companhias aéreas, referentes às passagens emitidas apenas para aquele órgão, a fim de conferir os valores efetivamente pagos. Ainda que seja um volume grande de passagens, o órgão pode digitalizar e fazer um batimento eletrônico com os seus dados, ou escolher aleatoriamente uma amostragem para ser conferida. De qualquer forma, apenas a exigência dessas informações já teria um enorme benefício de inibir atitudes fraudulentas, em função da expectativa do controle. Tal exigência*

*passaria a constar como condição de pagamento para a próxima fatura da contratada, de forma análoga ao que acontece com os contratos de terceirização.*

Como se verifica no trecho destacado acima, a preocupação do TCU com os contratos dessa natureza, que sentiu a necessidade de apresentar um mecanismo de controle, visto que na sistemática atual, as empresas aéreas não mais informam o valor da tarifa paga no cartão de embarque, o qual seria o único documento efetivamente emitido pela companhia aérea que chega ao poder do comprador, e poderia servir como ponto de controle eficaz.

Na parte dispositiva, o Plenário do TCU decidiu o seguinte:

[...]

*6. Não obstante, considerando os riscos inerentes ao procedimento de contratação de passagens aéreas com intermediação de agências de viagens, no qual a Administração Pública depende de sistemas criados e mantidos pelas agências e não tem conhecimento dos valores dos bilhetes efetivamente pagos às companhias aéreas, acolho a proposta da Selog no sentido de tecer determinações à Procuradoria Geral do Ministério Público do Trabalho da União para que altere o contrato incluindo nova cláusula de obrigação da contratada, exigindo a apresentação das faturas emitidas pelas companhias aéreas para conferência dos valores cobrados. Caso a contratada não acolha tal alteração, julgo oportuno que não se renove o atual contrato e seja realizada nova licitação para contratação dos referidos serviços, com a previsão no edital de novas medidas de controle.*

Para atender a determinação do TCU, prescrevemos que a licitante deverá apresentar os documentos para comprovação da capacidade técnica, caso contrário, não será possível o fornecimento de cópia das faturas com os valores efetivamente pagos para as companhias aéreas.

O intuito desse monitoramento garante que, ao longo do contrato, as regras estabelecidas de tarifação sejam observadas em todo o tempo. Regras essas que dispõem que os valores praticados devem observar preços praticados e divulgados das empresas aéreas.

Por fim, uma vez que este Tribunal não tem controle das negociações comerciais realizadas entre as agências consolidadoras e a empresa aéreas, esta administração entendeu pertinente, no uso de suas prerrogativas constitucionais e legais, incluir critérios de controle e exigências de capacidade técnica que nos levem a eximir este Regional de sofrer prejuízos oriundos de relações contratuais adversas, desconhecidas deste órgão.

**Dessa maneira, respondendo ao questionamento da vossa empresa, se há possibilidade de usarem a IATA de Consolidadora no processo licitatório?**

A resposta é não, uma vez que não será possível uma agência de viagem que adquire passagens aéreas através de uma agência consolidadora de apresentar cópia das faturas das passagens aéreas efetivamente pagas para as companhias aéreas pelas empresas consolidadoras, documento crucial para averiguarmos se os valores efetivamente pagos por este órgão se estão de acordo com os fornecidos pelas companhias aéreas, tampouco, pela falta de controle dos valores cobrados pelas empresas consolidadoras, bem como, de sua relação comercial com as companhias aéreas.