

## JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

### PREGÃO SESC/DR/AP Nº 23/0002-PG

**IMPUGNANTE:** ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL-ABAV-DF, **CNPJ:** 00.510.024/0001-90.

**IMPUGNADA:** COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - SESC/DR/AP.

Trata-se, em síntese, de impugnação interposta junto à Comissão Permanente de Licitação do Sesc/DR/AP, ao edital do Processo Licitatório 23/0002-PG, na modalidade Pregão, em formato Eletrônico, cujo objeto é a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE RESERVA, EMISSÃO, REMARCAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO E CANCELAMENTO DE PASSAGENS AÉREAS NACIONAIS, COM OU SEM BAGAGENS, PARA ATENDER A DEMANDA DO SESC/DR/AP.**

#### I. DAS PRELIMINARES

A impugnação foi interposta tempestivamente pela IMPUGNANTE, na forma e prazos estabelecidos em edital.

- a) **Tempestividade:** a presente impugnação foi encaminhada ao e-mail [cpl@sescamapa.com.br](mailto:cpl@sescamapa.com.br), conforme definido no item 14.1 do edital, no dia 08.02.2023.

#### II. DAS FORMALIDADES LEGAIS

Cumpridas as formalidades legais, registra-se que o conteúdo da impugnação, bem como a decisão do pregoeiro, encontram-se anexos ao site do Sesc/DR/AP ([www.sescamapa.com.br](http://www.sescamapa.com.br)) e ao site licitações-e (Banco do Brasil) para ciência de todos os interessados.

#### III. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

A Impugnante ataca o edital da presente licitação alegando, em apertada síntese, ser ele ilegal por possuir dois critérios de julgamento, qual seja o de Maior Desconto sobre a tarifa da passagem aérea e o de remuneração (preço por agenciamento). Insiste que a concessão de desconto por parte de agência de viagens sobre a tarifa da passagem aérea é ilegal e subjetivo. Ainda, que tal critério pode incentivar fraudes, uma vez que há alteração de regras de tributação.

Por fim, requer a modificação do edital para que se proíba o desconto, adotando-se como critério de julgamento o menor preço, consistente na taxa por transação da agência de viagens.

#### IV. DA ANÁLISE

Inicialmente, incumbe destacar que as entidades do Sistema "S" não se subordinam aos estritos termos da Lei nº 8.666/93 e/ou 14.133/21, e sim aos regulamentos próprios devidamente aprovados e publicados, conforme Decisão nº 907/97 e 461/98, expedidas pelo Plenário do Tribunal de Contas da União. O Sesc tem suas licitações e contratações regulamentadas especificamente pela Resolução Sesc nº 1.252/2012.

Pois bem.

As alegações defendidas pela Impugnante dizem respeito a uma suposta ilegalidade na concessão de desconto pela agência de viagens sobre a tarifa da passagem aérea, repercutindo no campo fiscal, comercial e administrativo, pois haveria redução indevida da carga tributária, o que

caracterizaria fraude; alteração da realidade mercadológica entre agência e companhias aéreas, bem como a suposição de que a Administração possui dificuldade de fiscalizar esse tipo de contrato.

Ainda que a Impugnante intente afirmar que o edital possui dois critérios de julgamentos, tal afirmativa não se coaduna com o edital, uma vez que este definiu claramente qual seria o critério balizador do julgamento, senão, vejamos:

Edital: 10.1. A presente licitação será do tipo MENOR PREÇO.  
10.1.1. O julgamento obedecerá ao critério de **MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO** sobre o valor das tarifas de passagens aéreas, observando-se no julgamento e na classificação das propostas os critérios estipulados neste Instrumento Convocatório e seus Anexos.

O critério de julgamento empregado no certame em tela em nada afronta preceitos legais, ao contrário, para com eles se harmoniza, senão, vejamos o que dispõe o decreto 10.024/2019:

Art. 7º Os critérios de julgamento empregados na seleção da proposta mais vantajosa para a administração serão os de menor preço ou maior desconto, conforme dispuser o edital.

Denota-se, então, que o critério de julgamento adotado neste certame não contém dualidade, sendo um critério bem objetivo.

Com a utilização de tal critério buscou-se garantir a ampla competitividade ao certame, bem como selecionar a proposta mais vantajosa, e, ainda, possibilitar que as agências, dentro de sua realidade mercadológica e estratégia comercial, possam conceder descontos que poderão proporcionar grande economia ao CONTRATANTE.

Ainda, a concessão de taxas de agenciamento negativas, que se concretizam em descontos sobre a tarifa de passagem aérea, ao contrário do que tenta induzir a Impugnante, não é vedada pela Corte de Contas da União, uma vez que possui entendimento consolidado sobre a possibilidade de se praticar taxas negativas nos contratos administrativos, como se vê na Decisão 38/1996-Plenário, reforçada pelos acórdãos nº 1.556/2014-Segunda Câmara; 2.004/2018-Primeira Câmara; 1.488/2018-Plenário; acórdão nº 6.515/2018-Segunda Câmara; 316/2019-Plenário.

Está consolidada a prática de concessão de descontos em procedimentos licitatórios para contratação desse tipo de objeto, ao contrário do que quer demonstrar a Impugnante, e tal prática não, necessariamente, importa em inexecuibilidade contratual. O desconto, óbvio, somente é possível se a agência dispuser de outros meios de remuneração, incentivos e acordos com as companhias aéreas, o que atualmente ocorre na prática. Não é crível que as agências de viagem se disponham a prestar serviços gratuitamente, tampouco em prejuízo próprio. Se não houvesse outra forma de remuneração as agências não concederiam descontos.

A prática de concessão de desconto é facilmente verificável na atual sistemática de mercado, como se observa dos resultados do Pregão Eletrônico 37/2022-TSE, onde a empresa sagrou-se vencedora por ofertar um desconto sobre a RAV de negativo de 28,59 por bilhete emitido; Pregão 16/2022-UNITINS, onde a empresa sagrou-se vencedora por conceder um RAV negativo de -11,03%, o qual foi convertido em percentual de desconto aplicado em cima de cada passagem aérea; Pregão 20/01.00028-PG-SESC-BA, onde a empresa sagrou-se vencedora por ofertar um desconto de 18,51% sobre a passagem aérea.

Efetivamente, há vários contratos sendo executados na Administração Pública e também em entidades de direito privado sob essa sistemática, conforme bem lembrou a Corte de Contas da União no acórdão nº 1.314/2014-Plenário TCU, vejamos:

“18. Com efeito, já se sabe das negociações de praxe no mercado de passagens aéreas, em que as companhias aéreas oferecem incentivos às agências em função do volume de vendas e do cumprimento de metas. E entendemos que esses incentivos são pagos a partir do volume de vendas total de uma

agência, não apenas daquelas decorrentes do contrato com um órgão público específico. E se diversos contratos com a administração pública vêm sendo cumpridos dessa forma, então, faticamente demonstra-se sua exequibilidade, ainda que sem transparência para um dos lados”.

Corroborando com tal entendimento, Marçal J. Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos) assim leciona:

Observe-se que as ponderações acima realizadas devem ser aplicadas de modo compatível com a natureza de cada empreendimento, inclusive no tocante à existência de mecanismos adicionais de remuneração para o particular. Em diversos casos, a contratação propicia ao particular a obtenção de recursos por outras vias, o que significa a desnecessidade de a remuneração recebida superar o custo do particular. Há hipótese, inclusive, em que se pratica uma remuneração negativa, de modo que o particular transfere recursos para a Administração. (...) Um exemplo típico envolve os serviços de fornecimento de passagem aérea. (...) Ocorre que a agência de turismo também auferir uma remuneração das companhias aéreas. A dimensão dos serviços prestados em favor da Administração pode assegurar à agência de turismo uma remuneração suficiente e satisfatória em face das companhias aéreas. Então, admite-se que a agência de turismo dispensa a taxa de administração ou mesmo, desembolse valores em favor da Administração. Não se configurará necessariamente, em tais casos, proposta inexequível, ainda que o particular oferte serviços por valor igual a zero ou por valor negativo.

Analisando sua relação comercial junto às companhias aéreas, bem como sua estratégia de negócio perante o mercado, e de posse dos termos e do volume de vendas que o futuro contrato lhe proporcionará, e de outras receitas de que dispuser, a agência possuirá os elementos suficientes para decidir se pode ou não oferecer desconto na licitação.

Submeter esta Entidade a contratos com lógica comercial diferente da atualmente praticada, quando o próprio mercado lhe proporciona condições melhores e legais, é submetê-la a contratos muito mais onerosos, portanto, desvantajosos.

Ainda, a presente licitação não tem por objetivo incentivar nenhuma licitante a fraudar tributos fiscais. Os pagamentos serão líquidos à contratada, sem nenhuma retenção específica sobre os valores que seriam em tese os recebidos por ela por fazer a intermediação. Eventual tributação sobre o faturamento e/ou lucro da contratada relativamente a incentivo que recebe das companhias aéreas, é relação jurídica particular entre eles, ou seja, não cabendo ao contratante qualquer interferência em tal relação, de forma a não praticar ingerência.

Por fim, denota-se do teor da impugnação forte intenção corporativista por parte da IMPUGNANTE, na defesa dos seus associados, o que é todo legítimo. Entretanto, não merece aplauso o tratamento dispensado a órgãos e entidades públicas e/ou privados.

## **VI. DA DECISÃO**

Diante de todo o exposto, em observância à legislação de regência, INFORMA que, em referência aos fatos apresentados e da análise realizada nas razões e tudo o mais que consta dos autos, decide:

Preliminarmente, **CONHECER** a impugnação formulada pela Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal-ABAV-DF, e, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO**, mantendo inalteradas as condições editalícias.

Macapá-AP, 15 de fevereiro de 2023.

**Joziel Ferreira Bruno**  
Pregoeiro  
Presidente da CPL