



**REFERÊNCIA:** Edital do Pregão Eletrônico nº 90012/2024

**OBJETO:** Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de agenciamento de viagens, pelo período de 12 meses, compreendendo cotação de preços, reserva, marcação/remarcação, emissão e fornecimento de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais, incluindo o pagamento da taxa de embarque e a aquisição de seguro-viagem internacional, de acordo com as quantidades e especificações técnicas descritas no Termo de Referência – Anexo I do Edital.

**PROCESSO Nº:** 0001-00007277/2024-11

**IMPUGNANTE:** VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA

## **RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO**

### **DAS PRELIMINARES**

Trata-se de pedido de impugnação tempestivo, eis que a data de abertura da sessão pública está prevista para o dia 17/05/2024 e a peça sob análise foi interposta pela VOETUR Turismo e Representações LTDA, em 10/05/2024.

### **DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE**

Em apertada síntese, a Impugnante considera inadequado o critério de julgamento adotado no Edital – **MAIOR DESCONTO**, incidente sobre o valor do volume de vendas de passagens aéreas, nacionais e internacionais, inclusive sobre as tarifas promocionais e reduzidas disponíveis no momento da compra, bem como taxas de bagagens eventualmente cobradas pela companhia, com a exclusão apenas das taxas de embarque, remarcação, cancelamento, seguro viagem internacional e custo de agenciamento de viagens, **com desconto mínimo de 11,25% (onze vírgula vinte e cinco por cento)**.

Alega que, embora tenha sido a modalidade de contratação amplamente utilizada em licitações, o ajuste baseado no maior percentual de desconto foi alterado em razão da Instrução Normativa nº 3/2015 que, conforme narra a Impugnante, estabelece que a remuneração das agências de turismo ocorre na forma do art. 6º da referida IN.

Ratifica o seu entendimento de que “*insistir no critério de julgamento por maior percentual de desconto significa, na prática, exigir que as agências de viagens concedam descontos sobre um valor que não está sob seu controle e do qual não podem dispor livremente*”.

Colaciona acórdão do TCU (Ac. 1973/2013-Plenário), cujo teor, no seu entender, busca a eficácia no sistema de fiscalização dos contratos, reconhece a legalidade e a vantajosidade no critério da IN 3/2015 e exige a apresentação de faturas emitidas pelas cias aéreas para a conferência dos valores cobrados.

Informa que tramita no TRF1 o processo nº 0007416-43.2017.4.01.3400, que trata dos efeitos do Acórdão do TCU 785/2015 – Plenário, que determina a inclusão do preço da passagem aérea no cartão de embarque. Entende que, na hipótese de a sentença final versar pela manutenção da exigência de inclusão do preço da passagem aérea no cartão de embarque, restará definido que a agência de viagem não poderá ofertar descontos, uma vez que estaria procedendo o desconto na tarifa aérea, o que seria prerrogativa exclusiva da empresa de transporte aéreo.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

### Comissão Permanente de Contratação



Finalmente, afirma que o Edital do Pregão Eletrônico nº 90012/2024 impõe às agências de viagens a obrigação de trabalharem gratuitamente.

A seguir, a Impugnante formula os seguintes requerimentos:

- 1) seja recebido Pedido de Impugnação, com efeito suspensivo, suspendendo-se a data de abertura do certame até o julgamento definitivo da presente medida e
- 2) seja a Impugnação julgada procedente, com a modificação do critério de julgamento, passando a constar com menor preço ou maior desconto incidente apenas sobre os serviços de agenciamento de viagem, com a consequente exclusão dos valores das passagens aéreas.

## DOS FATOS E FUNDAMENTOS

No setor privado, as agências de viagens prestam serviços a pessoas físicas e jurídicas com objetivo de diminuir valores praticados nos sites de companhias aéreas, bem como garantir as melhores condições possíveis de negociação. Isso é factível por meio de contratos com consolidadoras e da utilização de programas de milhagem, que são condutas legais e devidamente acompanhadas de comprovante de recolhimento fiscal.

Tendo em vista a execução do contrato de agenciamento de passagens aéreas firmado em 2023 nesta Casa Legislativa, concluiu-se pela necessidade de implementação de melhorias na contratação do objeto. A equipe de contratação da CLDF analisou processo do Tribunal de Contas do Distrito Federal (Pregão Eletrônico nº 20/2023) e constatou que o ajuste por aquele critério – Maior Desconto – é o que melhor atende às necessidades atuais da Casa, conforme demonstrou o Estudo Técnico Preliminar elaborado pela equipe técnica e disponível no Portal da Transparência da CLDF ([www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br)).

Antes mesmo da publicação do edital do Pregão Eletrônico nº 90012/2023, em atenção ao disposto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, a minuta de edital, a minuta de contrato e demais anexos foram submetidos à análise do órgão de assessoramento jurídico da Câmara Legislativa do Distrito Federal que, por meio do Parecer PG 159/2024, **realizou o controle prévio de legalidade e opinou pelo prosseguimento do certame com a inclusão de cláusula para fins de fiscalização do contrato e de controle de pagamento, conforme orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União (Acórdão 55482015-TCU-Plenário)**, com o seguinte teor:

*“x. A vencedora do Pregão deverá apresentar, mês a mês, as faturas emitidas pelas companhias aéreas, referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão público.  
x.1. A apresentação das faturas será condicionante para o pagamento da próxima fatura da agência.  
x.2. não serão aceitas faturas com base apenas em sistemas criados e mantidos pela agência eventualmente vencedora.”*

Todos os documentos citados acima integram o Processo nº 00001-00007277/2024-11 e **estão disponíveis desde a publicação do Aviso de Abertura do Pregão Eletrônico nº 90012/2024 no Portal da Transparência da CLDF**, no sítio eletrônico da Casa ([www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br)).

Portanto, o Pregão Eletrônico nº 90012/2024 foi precedido do devido planejamento, ao contrário do que afirma a Impugnante.

Passando à análise do mérito, propriamente dita, o estabelecimento de um preço único para a remuneração dos serviços de agenciamento de viagens e a disputa no certame realizada com base no critério do Maior Desconto têm base legal.

O art. 3º da Lei nº 12.974/2014 dispõe que é privativo Agências de Turismo a venda comissionada ou a intermediação remunerada na comercialização de passagens aéreas. Portanto, em oposição ao que acredita a Impugnante, **a lei admite o desconto para agências de viagens sobre os preços de passagens**.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

### Comissão Permanente de Contratação



Conforme informações do próprio Tribunal de Contas do Distrito Federal – **de quem a Câmara Legislativa do Distrito Federal é jurisdicionada** – a prestação do serviço na Casa de Contas ocorre de forma regular ao longo de todos os anos em que o TCDF firmou contratos utilizando o **critério de percentual de desconto sobre o volume de vendas**.

As ponderações da pregoeira do TCDF, reproduzidas abaixo, fazem referência à **NOTA Nº 056/2021-CJP**, de autoria da doura **Consultoria Jurídica da Presidência do Tribunal de Contas do Distrito Federal** – cuja leitura recomendo na íntegra:

*"6. Cabe esclarecer que, segundo o art. 3º da Lei 8.666/1993, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Dessa forma, cabe à Administração Pública, observada a legislação pertinente, estabelecer o modelo de contratação mais adequado para a obtenção da proposta mais vantajosa. Nesse sentido, em 2015, o TCDF realizou **um estudo comparativo entre os modelos mais comuns para contratação em tela**, no qual ficou demonstrado que o modelo utilizado no presente Edital seria mais vantajoso (vide a Peça nº 12 do Processo-TCDF nº 27740/2015). Assim, o estabelecimento de um preço único para a remuneração dos serviços de Agenciamento de Viagens e a disputa no certame realizada com base no maior desconto oferecido por passagem emitida, nos termos do item 3.4 do Anexo II do Edital (Termo de Referência), tem base legal, especialmente, no art. 3º, no art. 6º, IX e no § 1º, inciso I, do art. 45 da Lei retomencionada. Cabe ressaltar que esse modelo de contratação vem sendo utilizado nos certames do TCDF para aquisição de passagens aéreas desde o Pregão Eletrônico nº 37/2014, sem prejuízo para os certames.*

*(...)*

*Ademais, cabe ressaltar que esta Corte de Contas vem utilizando o critério de MAIOR DESCONTO em várias licitações, sem quaisquer percalços nos resultados, havendo uma justificativa plausível para a utilização desse critério, qual seja, a impossibilidade de ser cotar um valor fixo para os bilhetes de passagens, haja vista a flutuação dos preços, a depender do destino e do período a ser considerado".*

Dessa forma, não se pode olvidar que o critério de julgamento escolhido pela CLDF – Maior Desconto – não afronta os princípios norteadores do processo administrativo e, muito menos os das licitações. Ao contrário, coaduna-se com os regramentos licitatórios e garante uma competição isonômica para o certame. Tanto que o modelo de contratação escolhido pela CLDF se assemelha àquele utilizado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (Contrato nº 44/2023, vinculado ao Processo nº 00600-00013708/2023-57), pelo Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo (Pregão Eletrônico nº 02/2023), pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (Pregão Eletrônico nº10/2023), pelo Supremo Tribunal Federal – STF (Pregão Eletrônico nº 47/2022), para citar alguns.

A elogiosa Nota da Consultoria Jurídica da Presidência do TCDF, citada anteriormente, arremata o assunto:

*"20. Em síntese a dinâmica das relações comerciais próprias do mercado permite às agências oferecerem desconto sobre o volume de vendas sem prejuízo da lucratividade do contrato, o que não implica qualquer espécie de vínculo entre a Administração e as companhias aéreas."*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Comissão Permanente de Contratação



### DA CONCLUSÃO

Considerando as informações trazidas nesta peça, que contradizem as ponderações apontadas pela Impugnante, forçoso concluir-se que não existe no processo qualquer irregularidade ou, tampouco, ilegalidade, haja vista que foi comprovado que o critério – Maior Desconto – é praxe de mercado, conforme pesquisa realizada para a instrução deste certame e que, existe posição consolidada no TCU acerca da possibilidade de sua prática.

Ante os apontamentos trazidos e a experiência de contratação do objeto por diversos órgãos, jurisdicionais e de contas, inclusive, concluímos pela improcedência do pedido de impugnação apresentado pela VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA, uma vez que a escolha do critério de julgamento adotado se mostra adequado para os fins que se persegue, quais sejam: economicidade e obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

### DA DECISÃO

Pelos fatos e fundamentos acima expostos, **conheço** da impugnação apresentada pela VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA, por ser tempestiva, para, no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90012/2024.

Brasília, 14 de maio de 2024

Guilherme Tapajós Távora  
Pregoeiro