



---

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90002 DE 2025 – CLDF**

**DA IMPUGNAÇÃO**

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL – ABAV-DF apresentou impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90002/2025 – CLDF nos seguintes termos, a saber:

(...)

**Impossibilidade jurídica do objeto**

O objeto, como consta do edital, é juridicamente impossível, violando:

- a) Lei nº 12.974/2014 das Agências de Turismo;
- b) Lei nº 11.182/2005 da Aviação Civil; e
- c) Instrução Normativa RFB nº 1234/2012, no aspecto de retenção na fonte.

Todas essas normas deixam incontestado que a receita de agência de viagens é uma e de companhia aérea é outra, razão pela qual um desconto na tarifa da companhia aérea, implica em ilícitos contábeis e tributários sérios.

**Do critério de julgamento ilegal**

O edital tem rótulo de critério de julgamento por MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO, sendo um critério, além de ilícito, porque ao contrário do limite máximo de um zero, no qual a agência sustentaria o contrato com sua estrutura, mas abrindo mão apenas da sua própria taxa, para prometer, desconto do Agente de viagens, que representa desconto sobre a tarifa de transporte aéreo, que não lhe pertence.

Note-se a contradição quando se aponta valores por taxas de agenciamento, que demandaria um orçamento específico da taxa de agenciamento, que é da agência, com separação de valores da agência de viagens, mas se pede para misturar a conta com o valor de tarifa de transporte, que é de cada companhia aérea, além de falha gravíssima de misturar critérios simultâneos, quando o artigo 33, incisos I e II, respectivamente, da Lei nº 14.133/21, tem uma separação metódica entre preço e desconto (e esse último somente existe quando for de um



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
Comissão Permanente de Contratação



objeto que o torne legalmente autorizado, o que não acontece para tarifas de companhias aéreas).

Além da impossibilidade de alterar o montante tributável para cima, agência não pode alterar o montante tributário, a base de cálculo, das tarifas, das companhias aéreas, para baixo. Logo, com máximo respeito, o edital incentiva fraude tributária, sendo o assunto aqui, de direito, jamais enfrentado por pregoeiro algum do Brasil e nem pelo próprio TCU.

Isso significa que o edital é nulo porque licita AGENCIAR, mas deixa como critério de custos e formação de preços, ou seja, PERCENTUAL DE DESCONTO, que é desconto sobre TRANSPORTAR, que é serviço de cada companhia aérea, mediante tarifa de concessão na ANAC.

**Impossibilidade material do objeto**

O objeto é materialmente impossível, pois nenhuma companhia aérea do Brasil ou do mundo (e o edital é de passagens nacionais e internacionais) disponibiliza desconto linear em todas as classes tarifárias, voos, trechos, épocas do ano, horários e rotas.

**Da impossibilidade jurídica do objeto**

O objeto, como consta do edital, é juridicamente impossível, de modo que, conforme artigo 166, II do Código Civil, é nulo, por vários motivos:

**a) Violação à Lei das Agências de Turismo**

A Lei nº 12.974/2014 regulamenta a atividade das agências de turismo e estabelece em seu art. 3º:

*"Art. 3º É privativo das Agências de Turismo o exercício das seguintes atividades:*

*I - venda comissionada ou intermediação remunerada na comercialização de passagens, passeios, viagens e excursões, nas modalidades aérea, aquaviária, terrestre, ferroviária e conjugadas;"*

Note-se que a lei menciona o termo "*intermediação remunerada*", não em interferência com alteração ou desconto em tarifa das transportadoras aéreas.

**b) Violação à Lei da Aviação Civil**

A Lei nº 11.182/2005 estabelece em seu art. 49:

*"Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifária".*

A competência para definição de tarifas é exclusiva das companhias aéreas, não podendo ser usurpada por agências de viagens.



---

**c) Violação à Legislação Tributária**

A Instrução Normativa RFB nº 1234/2012, estabelece em seu artigo 12:

*"Art. 12. Nos pagamentos correspondentes a aquisições de passagens aéreas e rodoviárias, despesas de hospedagem, aluguel de veículos e prestação de serviços afins, efetuados por intermédio de agências de viagens, a retenção será feita sobre o total a pagar a cada empresa prestadora do serviço e, quando for o caso, do operador aeroportuário, sobre o valor referente à tarifa de embarque, e da agência de viagem, sobre os valores cobrados a título de comissão pela intermediação da comercialização do bilhete de passagem ou pela prestação do serviço de agenciamento de viagens na venda de passagens aos órgãos e entidades públicas". (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1540, de 05 de janeiro de 2015)*

Como poderia agência de viagens alterar a base de cálculo tributária de companhia aérea através de "desconto", se a contabilidade e a tributação de cada valor de tarifa de transporte está no CNPJ de cada companhia aérea junto à Receita Federal?

O próprio sistema de precificação das companhias aéreas é dinâmico e variável conforme, sendo de se lembrar que o artigo 49 da Lei nº 11.182/2005, que regulamenta a aviação civil estabelece de forma taxativa e clara que "na prestação de serviços aéreos, prevalecerá o regime de liberdade tarifária", razão pela qual impossível uma agência de viagens prometer condição comercial que jamais conseguirá manter com 100% das companhias aéreas do Brasil e do mundo, até porque, elas próprias, as transportadoras aéreas, alteram suas condições, a todo momento, por vários critérios:

- demanda;
- sazonalidade;
- antecedência da compra;
- classe da passagem;
- disponibilidade;
- rotas; e
- conexões.

**Da impossibilidade material do objeto**

O objeto é materialmente impossível, por vários motivos, inclusive porque nenhuma companhia aérea disponibiliza desconto linear em:

- todas as classes tarifárias;



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

### Comissão Permanente de Contratação



- 
- todos os voos;
  - todos os trechos;
  - todas as épocas do ano;
  - todos os horários; e
  - todas as rotas.

O objeto é também materialmente impossível, por sua inexecutabilidade, levando-se em consideração os custos mensais mínimos que a agência deverá suportar para a manutenção do contrato:

Como uma agência além de não ser remunerada, poderá oferecer desconto sobre uma receita que não lhe pertence e suportar todos os altos custos para manutenção do contrato?

A Administração Pública precisa avaliar a dinâmica de cada contratação e os riscos que podem trazer. Sabemos a busca pela economicidade de cada contrato, mas sabemos que nenhuma agência sem ser remunerada, suportaria os custos de uma contratação com a administração pública, sem utilizar outros meios e até mesmo fraudar faturas e notas fiscais para lucrar com o contrato.

Para corroborar o descrito acima, menciono a recente Nota publicada pela Cia Aérea LATAM, sobre a questão dos descontos em licitações:

(...)

Pergunto, se as próprias Cias Aéreas afirmam não oferecer condições diferenciadas às agências de Viagens, como pode uma agência oferecer descontos, que em alguns casos recentes de licitações, chegam a 50% do valor o bilhete? Não lhes causam estranheza?

Se não há mais comissão, que antes tinha a parte da agência dentro do valor da tarifa, como se pode prometer, hoje, reduzir o valor oficial das passagens aéreas?

Como justificar um Edital em que a Licitante deve ofertar um desconto baseado em uma "comissão" que não existe? Qual o parâmetro? Qual a origem e confirmação de tal informação?

QUANDO EVENTUAIS DESCONTOS OCORREM, COMO NOS CASOS DA PETROBRÁS E DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL isso é pontuado e formalizado com cada companhia aérea em separado, com "tour codes" corporativos, que serão códigos de descontos então verdadeiros, das companhias aéreas, para aquele cliente corporativo, cada uma em seus percentuais específicos e critérios específicos. E as agências fazem emissões e gestão.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

### Comissão Permanente de Contratação



Assim, funcionam emissões na CAIXA e na PETROBRÁS: aquelas estatais possuem acordos com algumas companhias aéreas e os descontos são implantados com credenciais específicas para dentro do sistema da agência de viagens contratada, que faz as emissões e a gestão, tendo a sua remuneração em separado, até porque se sabe que desde 2012 as comissões das companhias aérea para as agências (isso sim, era preço dentro da tarifa, com tributação de comissão, mas que não funciona mais hoje), tanto que qualquer bilhete tem um campo próprio para lançamento da remuneração de terceiro, que é o valor de RAV da agência de viagens. Assim, é preciso entender e fazer a coisa certa.

#### **Posição do TCU a ser observada**

O Tribunal de Contas da União possui sua jurisprudência consolidada contra a prática pretendida, sendo aqui o caso de lembrar em referenciais, porque entende que:

- a) Acórdão 1323/2012 – Plenário – Valores de terceiros não constituem receita da agência de viagens;
- b) TC 003.273/2013-0 – Vários acórdãos nesse processo citado, mas mantendo a linha de que o critério de julgamento do pregão de agenciamento deve considerar apenas a remuneração específica do serviço de agenciamento.

Veja ainda o que o TCU praticou no PE 90011/2025:

(...)

#### **Da posição da Receita Federal do Brasil a ser observada**

A Receita Federal do Brasil tem posição clara a ser considerada:

*"A intermediação na venda e comercialização de passagens individuais ou em grupo, passeios, viagens e excursões, bem como a intermediação remunerada na reserva de acomodações em meios de hospedagem, são operações em conta alheia, da agência de turismo. Nesses casos, a base de cálculo do Simples Nacional é apenas o resultado da operação (comissão ou adicional recebido pela agência)". (Solução de Consulta nº 214, de 18 de Agosto de 2008).*

Isso deixa evidente que não se observa a legalidade neste pregão.

(...)

#### **DOS PEDIDOS**

Assim, requer seja acolhida a presente impugnação para que seja modificado o edital para proibir, expressamente DESCONTO SOBRE TARIFA DA PASSAGEM AÉREA, possibilitando as agências, a cobrança de RAV positiva, para que possam suportar os custos do contrato e ter a



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
Comissão Permanente de Contratação



devida receita, não trazendo riscos de desequilíbrios financeiros para a CONTRATADA, bem como riscos de interrupção dos contratos causando prejuízos à CLDF.

(...)

É o breve relatório.

## **DO MÉRITO**

A impugnação foi apresentada tempestivamente. Das razões de impugnação, tecemos as seguintes considerações:

### **MANIFESTAÇÃO DO PREGOEIRO:**

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, por exemplo, que é conduta legal e devidamente acompanhada de comprovante de recolhimento fiscal. Some-se a isso o fato de a empresa vencedora no certame ser remunerada de forma fixa por taxa de agenciamento, o que elimina a alegação de fraude tributária.

A equipe de contratação da Câmara Legislativa do Distrito Federal analisou processos do Tribunal de Contas do Distrito Federal e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, dentre outros, que são órgãos que praticam o critério de Maior Desconto na contratação de serviços de agenciamento de viagens. Constatou que a contratação pelo Maior Desconto é a que melhor atende às necessidades da Casa, conforme demonstrou o Estudo Técnico Preliminar elaborado e disponível no Portal da Transparência da CLDF.

Antes mesmo da publicação do edital do Pregão Eletrônico nº 90002/2025, em atenção ao disposto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, a minuta de edital e seus anexos foram submetidos à análise do órgão de assessoramento jurídico da Câmara Legislativa do Distrito Federal que, por meio do Parecer-PG nº 62/2025, realizou o controle prévio de legalidade e opinou pelo prosseguimento do certame.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
Comissão Permanente de Contratação



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, ao contrário do defendido pela Impugnante.

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

O modelo de contratação escolhido pela CLDF baseia-se naquele recentemente utilizado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF (Contrato nº 44/2023, vinculado ao Processo nº 00600-00013708/2023-57), de quem a CLDF é jurisdicionada. Ademais, a prestação do serviço ocorre de forma regular ao longo de todos os anos em que o Tribunal de Contas do Distrito Federal firmou contratos utilizando o critério de percentual de desconto sobre o volume de vendas.

Reproduzimos, a seguir, as ponderações da pregoeira do TCDF, que sedimentam a NOTA nº 056/2021-CJP, de autoria da douta Consultoria Jurídica da Presidência do Tribunal de Contas do Distrito Federal – cuja leitura recomendo na íntegra e que assim se posiciona acerca do tema em debate:

“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 impessoalidade, 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



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
Comissão Permanente de Contratação



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 ofertado 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 retromencionada. Cabe ressaltar que esse modelo de contratação vem sendo utilizados 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”.

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.”

Dessa forma, forçoso concluir que o critério de julgamento pelo Maior Desconto não afronta os princípios norteadores do processo administrativo e das licitações. Ao contrário, coaduna-se com os regramentos licitatórios e garante uma competição isonômica para o certame.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE DEMANDANTE:**

(...)

No que se refere ao mérito do documento, questiona-se o critério de julgamento, "MAIOR DESCONTO", incidente sobre o volume de vendas de passagens aéreas, com desconto mínimo de 13,21%. Invoca-se ilegalidade no edital e incitação à fraude tributária.

De início, deve-se ressaltar que o edital está em íntima conformidade aos princípios licitatórios da Lei nº 14.133 de 2021, sobretudo ao princípio da



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

### Comissão Permanente de Contratação



competitividade, que visa assegurar a seleção do fornecedor mais vantajoso para a Administração Pública, de forma justa e transparente. No que tange à conformidade legal, anote-se ainda que o procedimento licitatório foi submetido a Douta Procuradoria Geral desta Casa de Leis, a qual exarou parecer atestando a regularidade do certame.

Nesse sentido, o critério adotado de "maior desconto" não se reveste de qualquer irregularidade no ordenamento jurídico pátrio, haja vista que permite maior economia de recursos públicos em contratações, especialmente diante dos critérios objetivos que permeiam o Pregão Eletrônico. Dessa forma, caso esse critério realmente fosse inexecutável, conforme exposto na impugnação, os processos licitatórios se tornariam desertos, situação que não ocorreu em pregões semelhantes.

Fato é que, ao estabelecer o fator de "maior desconto", a Administração busca, na verdade, o menor preço. Consequentemente, é possível definir o desconto mínimo a ser ofertado pelos licitantes, uma vez que esse percentual indicado pela Administração representará o custo máximo que se pretende desprender com a futura contratação. Ressalta-se também que o Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU, por meio do Acórdão nº 1.633/2020, entendeu possível o edital estabelecer como critério de julgamento percentual mínimo de desconto em itens licitados.

Ademais, tendo em vista a execução do atual contrato de mesmo objeto nesta Casa, firmando em 2023, verificou-se que deveriam ser realizadas melhorias nas próximas contratações, visando maior economicidade do dinheiro público. Assim, a partir de 2024, optou-se por modelos de contrato experimentados em outros órgãos da Administração Pública, a exemplo do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), que utilizou, em suas últimas seleções, o critério de "maior desconto".

Além disso, há de se destacar que, 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 e afins, bem como garantir as melhores condições possíveis de negociação. Isso é factível, por exemplo, mediante contratos com consolidadoras, conduta legal e devidamente acompanhada da emissão de documentação fiscal. Soma-se a isso o fato de que a empresa vencedora será remunerada de forma fixa por taxa de agenciamento. Dessa forma, não há o que se falar em qualquer incitação à fraude tributária.

Ante o exposto, não há de se prosperar a argumentação trazida pela impugnante, haja vista que a motivação para a adoção do critério de "maior desconto" apresenta-se em total conformidade aos preceitos da Administração Pública.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
Comissão Permanente de Contratação



---

**DA CONCLUSÃO**

Quanto à impugnação, decido conhecer da impugnação interposta tempestivamente pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL – ABAV-DF, para, em decisão de mérito, negar-lhe provimento, mantendo os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90002/2025.

Brasília, 19 de março de 2025.

**DIRCEU FALCÃO DA MOTA NETO**  
*Pregoeiro*