



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

Processo nº: 00600-00009505/2020-13-e

Assunto: Pregão Eletrônico

Ementa: Análise de impugnação ao **Pregão Eletrônico nº 01/2021**. Fornecimento de passagens aéreas, mediante a instalação, em computadores do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) previamente indicados, de sistema “on-line” automatizado via rede mundial de computadores, contemplando o serviço de agenciamento de viagens, sob demanda, considerando a cotação, reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e internacionais, para atendimento das necessidades do TCDF, para o exercício de 2021, de acordo com o Edital de Pregão Eletrônico nº 01/2021 (peça 30). Impugnação ao edital. Análise. Parecer pela improcedência das impugnações, bem como pelo prosseguimento do feito.

N O T A Nº 056/2021-CJP

Os autos cuidam, na presente fase processual, da impugnação apresentada pela empresa **DECOLANDO TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA – PRIMEIRA IMPUGNANTE** (Peça nº 37) e pela **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL – ABAV-DF – SEGUNDA IMPUGNANTE** (Peça nº 38) contra os termos do Edital de Pregão Eletrônico nº 01/2021 (peça 30).

O certame licitatório objetiva a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de fornecimento de passagens aéreas, mediante a instalação, em computadores do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) previamente indicados, de sistema “on-line” automatizado via rede mundial de computadores, contemplando o serviço de agenciamento de viagens, sob demanda, considerando a cotação, reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e internacionais, para atendimento das necessidades do TCDF, durante o exercício de 2021, conforme Edital de Pregão Eletrônico nº 1/2021 (peça nº 30).

Nesta fase processual, **analisam-se as impugnações apresentadas pelas empresas Decolando Turismo e Representações Ltda (peça 37) e**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal (peça 38),
contra os termos do Edital.

Os argumentos apresentados nas impugnações das referidas empresas foram assim sintetizados pela i. Pregoeira responsável pelo certame em questão:

2.A empresa DECOLANDO TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA, em sua impugnação, questiona a utilização do critério de percentual de desconto sobre a tarifa da companhia aérea, pois esse não encontraria previsão em nenhuma lei federal e contrariaria jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), apresentando, em síntese, os seguintes argumentos:

2.1. Considera que o critério de julgamento baseado em desconto sobre tarifas das companhias aéreas violaria a legalidade do artigo 37 da Constituição Federal, pois a Lei nº 8.666/93 não traria previsão, para que o licitante oferte em sua proposta um “suposto” desconto sobre “valores” que pertencem a “terceiros”. Defende que não haveria respaldo legal para oferta que envolva ou que dependa da vontade de terceiros que sequer serão partes do contrato administrativo (inúmeras companhias aéreas regionais, nacionais e internacionais), que não seria possível engessar as dinâmicas relações comerciais entre agências de viagens e as companhias aéreas.

2.2. Cita jurisprudência do TCU no sentido de que, em face do fim das comissões pagas pelas companhias aéreas às agências de viagens, não se poderia ter percentual sobre tarifas dos bilhetes no critério de julgamento (nem desconto sobre comissão e nem Taxa DU, variável), mas um valor fixo em reais por cada emissão (RAV, sem oscilações de valor) (TC 003.273/2013-0).

2.3. Alega que o desconto seria algo irreal, subjetivo e impossível para a Administração aferir e fiscalizar, seja na etapa de licitação, seja na etapa de contrato, pois as companhias regionais, nacionais e internacionais possuem liberdade tarifária, dada pelo artigo 49 da Lei nº 11.182/2005, sendo livres para oscilarem a todo momento não apenas valores, como também políticas de metas e incentivos e restrições comerciais sobre trechos, classes tarifárias específicas, e que sequer existiriam igualmente metas de incentivos para todas as agências de viagens e não seriam iguais nem entre as companhias aéreas.

2.4. Afirma que basear a proposta de licitação de agência de viagens em percentual de desconto sobre tarifa que pertence ao concessionário de serviço público de transporte aéreo seria um procedimento não autorizado pela Lei nº 11.182/2005, que regula a aviação civil, bem como pela Lei nº 12.974/2014, que regula a atividade das agências de viagem.

2.5. Frisa que basear a proposta permitindo desconto sobre a tarifa, que pertence ao concessionário de serviço público de transporte aéreo, daria



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

margem a uma licitação nula, tendo em vista que seria impossível aos demais licitantes, bem como à Administração saber como, de fato, a agência contratada conseguiria prometer um desconto linear, inflexível e idêntico, para todas épocas do ano (baixa ou alta temporada), de todas as classes de tarifas de voos mais demandados ou menos demandados, de todas as regiões do Brasil (inclusive as que sabe-se que provocam até prejuízos operacionais no norte do País), de todas as companhias aéreas nacionais e internacionais, incluindo as que possuem e aquelas que não possuem eventuais incentivos, que algumas ainda ajustam em patamares 100% instáveis e variáveis e jamais garantidos.

2.6. Cita o §5º do artigo 7º da Instrução Normativa nº 3/2015-MPOG: “§ 5º Eventuais incentivos, sob qualquer título, recebidos pelas agências de turismo das companhias aéreas, não poderão ser considerados para aferição da exequibilidade da proposta.”

2.7. Reafirma que basear a proposta permitindo desconto sobre a tarifa, que pertence ao concessionário de serviço público de transporte aéreo, representaria violação do princípio do julgamento objetivo, dos artigos 3º e 40, inciso VII, da Lei nº 8.666/93, pois nenhuma agência de viagens, neste pregão, conseguiria comprovar, “de modo algum, por documento algum, como realmente conseguirá compromisso de desconto sobre tarifas de não são suas”.

2.8. Por fim, requer que a impugnação seja acolhida e o edital seja modificado, excluindo-se a aceitação de taxa de agenciamento negativa (DESCONTO sobre tarifa) e adotando-se o critério de julgamento pelo menor VALOR de taxa de agenciamento (valor positivo).

3. A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL – ABAV-DF, por sua vez, apresenta, em síntese, os seguintes argumentos:

3.1. Alega que a licitação do tipo MENOR PREÇO, pelo critério de julgamento de MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO, não seria compatível com a realidade do setor de passagens aéreas, e pondera que preço seria algo próprio, de receita própria da agência, pelo seu serviço, ao passo que desconto seria algo que é sobre receita contábil e tributária de terceiro.

3.2. Afirma que a agência de viagens não seria a transportadora e que sua receita seria específica, não se confundindo com tributação e contabilidade da empresa que seria a concessionária perante a ANAC, não havendo autorização para esse tipo de desconto sobre valores de terceiros.

3.3. Menciona o Anexo II do Edital (ESTIMATIVA DE PREÇOS E DO PERCENTUAL DE DESCONTO), do qual extraiu os seguintes dados: R\$ 1.005,17 (valor estimado de uma passagem aérea); 4,50% (percentual de desconto estimado); e R\$ 8,57 (ao valor estimado para a remuneração por emissão da agência). Aduz que o valor resultante da aplicação do percentual de desconto estimado sobre o valor estimado de uma passagem aérea seria



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

de R\$ 45,23, ou seja, seria muito superior aos R\$ 8,57 referentes à remuneração por emissão da agência.

3.4. Alega que seria totalmente impossível que a base de preço do contrato seja na remuneração da própria agência, porque maior parte seria inversão de valor, onde a agência precisaria pagar para ofertar a maior parte do desconto de 4,50% sobre tarifa da concessão do transporte aéreo de cada companhia aérea.

3.5. Lembra que existiriam retenções obrigatórias de 7,05% de impostos especificamente sobre a parte das passagens aéreas, originadas do artigo 64 da Lei nº .9430/96 e compensada entre agência de viagens e companhia aérea, nos termos do artigo 12 da Instrução Normativa nº1234/12, da Receita Federal do Brasil.

3.6. Argumenta que o critério de julgamento baseado em desconto sobre tarifas das companhias aéreas violaria a legalidade do artigo 37 da Constituição Federal, pois a Lei nº 8.666/93 não traria previsão, para que o licitante oferte em sua proposta um “suposto” desconto sobre “valores” que pertencem a “terceiros”, como se fosse possível engessar as dinâmicas relações comerciais entre agências de viagens e as companhias aéreas. Observa que não haveria respaldo legal para oferta que envolva ou que dependa da vontade de terceiros que sequer serão partes do contrato administrativo (inúmeras companhias aéreas regionais, nacionais e internacionais).

3.7. Alega que não poderia haver competição entre licitantes onde uns trabalhariam com valores próprios, mesmo que, em situação eventual, cheguem até ao “ZERO”, abrindo mão de parcelas de itens próprios, nos termos do artigo 44, §3º, da Lei nº 8.666/93, enquanto outros prometeriam um desconto em valores de terceiros, o que não teria previsão em nenhum normativo legal, especialmente, para concessão de transporte aéreo, perante a ANAC.

3.8. Afirma que o pregão teria fatores subjetivos e quebra de isonomia, já que não estariam todos os licitantes seguindo as mesmas premissas de disputa, de custos e formação de preços, “mas cada um fazendo o que bem entender”.

3.9. Menciona que cada companhia aérea, para cada voo, estabelece dezenas de classes tarifárias, com diferentes valores, em razão de antecedência, restrições de reembolsos e tantas outras variáveis.

3.10. Afirma que basear a proposta de licitação de agência de viagens em percentual de desconto sobre tarifa que pertence ao concessionário de serviço público de transporte aéreo seria um procedimento não autorizado pela Lei nº 11.182/2005, que regula a aviação civil, bem como pela Lei nº 12.974/2014, que regula a atividade das agências de viagem.

3.11. Alega que desconto em “receita contábil e tributária de terceiro” (concessão de transporte) seria inaceitável porque as tarifas não se misturariam com o valor de agenciamento e que agência de viagens não



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

poderia prometer desconto que alteraria a base de cálculo dos impostos das companhias aéreas pelo serviço concedido (de transporte).

3.12. Por fim, requer que a impugnação seja acolhida, com a consequente modificação do edital, excluindo-se o critério de desconto sobre a tarifa e adoção do critério de julgamento pelo menor valor de taxa de agenciamento (valor positivo).

A ilustre Pregoeira atestou a tempestividade das impugnações, informando que, em virtude da similaridade dos argumentos apresentados pela PRIMEIRA e pela SEGUNDA impugnantes, procedeu à análise em conjunto.

Pela pertinência, transcrevem-se os comentários formulados pela i. Pregoeira, por meio dos quais refutou as alegações constantes das impugnações:

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 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 utilizado nos certames do TCDF para aquisição de passagens aéreas desde o Pregão Eletrônico nº37/2014, sem prejuízo para os certames.

7. Assim, **não assiste razão às impugnantes ao afirmar que o critério de maior desconto não encontraria respaldo na Lei de licitações.**

8. Cabe esclarecer que, segundo informação da área demandante (Representação nº 06/2020-SESAP) acostada à Peça nº 18, o Termo de Referência foi elaborado mantendo-se o modelo de contratação adotado nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

exercícios anteriores em consonância com o Despacho s/n-Segedam (Peça nº 14).

9. Cabe observar que, antes da publicação do Edital do Pregão Eletrônico nº 1/2021, em atenção ao disposto no parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/1993, os termos do edital e a Minuta de Contrato foram submetidos à análise da douta Consultoria Jurídica da Presidência (CJP), a qual, por meio da Nota nº 010/2021-CJP, atestou sua boa ordem (Peça nº 26).

10. Ademais, **cabe ressaltar que esta Corte de Contas vem utilizando o critério de MAIOR DESCONTO em várias licitações¹, sem quaisquer percalços nos resultados, havendo uma justificativa plausível para a utilização desse critério, qual seja, a impossibilidade de se 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.**

11. Cabe informar que, em pesquisa às licitações e contratações de diversos órgãos, pôde-se constatar que nos pregões em que fora utilizado o critério de menor preço da taxa de agenciamento, em sua maioria, os licitantes participantes do certame ofertaram taxas de agenciamento no valor de R\$ 0,00 e R\$ 0,01 e nos Pregões em que empregou-se o critério de maior desconto sobre a taxa de agenciamento, o percentual de desconto ofertado sobre aquela taxa chegou a 100% (vide Peça nº 40).

12. De modo especial, cabe ressaltar que no Pregão Eletrônico nº59/2019 da Câmara dos Deputados (UASG: 10001), o licitante vencedor ofertou taxa de agenciamento no valor de R\$ 0,00 e proposta de preço global anual com valor inferior ao estimado, o qual foi convertido em desconto aplicável sobre o preço de cada passagem aérea durante a vigência do contrato, segundo os critérios estabelecidos no edital do Pregão Eletrônico nº 59/2019 – Câmara dos Deputados (Peça nº 41). Fato análogo ocorreu no Pregão Eletrônico nº 98/2019 do Senado Federal (UASG 20001) - Peça nº 42.

13. **Diante do exposto, caso o critério de menor preço da taxa de agenciamento fosse adotado no presente certame, ao invés do critério de maior desconto sobre o valor de venda das passagens aéreas, possivelmente, teríamos a oferta de taxas “zero” pela ampla maioria dos participantes, não sendo factível obter-se a comprovação da vantajosidade econômica no resultado da licitação.**

14. **Cabe destacar que a prestação do serviço vem-se dando regularmente ao longo de todos esses anos em que este TCDF firmou contratos utilizando o critério de percentual de desconto sobre o volume de vendas². Destaque-se, ainda, que os valores referenciais de percentual de desconto (4,50%) e do valor fixo para o agenciamento de viagens (R\$ 8,57), adotados no âmbito do Pregão Eletrônico nº1/2021, são oriundos de**

¹ Vide os Pregões Eletrônicos nºs 37/2014, 38/2015, 53/2016, 24/2017, 2/2019 e 26/2019.

² Vide Processos-TCDF nºs: 22867/2014, 27740/2015, 17595/2016, 17859/2017, 37870/2018 e 23378/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

pesquisa junto a empresas do ramo e a outros órgãos públicos, conforme documentação acostada à Peça nº15.

15. Quanto à suposta contrariedade do modelo de disputa estabelecido no edital do Pregão Eletrônico nº 1/2021 face às disposições das Leis nº 11.182/2005 e nº 12.974/2014, cumpre destacar o equívoco na perspectiva das IMPUGNANTES, dado que o disposto nos itens 5.1.3 do Edital, 3.4.1 do Anexo I do Edital (Termo de Referência) e 5.1.3 do Anexo IV do Edital (Minuta do Contrato) não incide, de forma direta, sobre a relação jurídica travada entre as agências e as companhias aéreas, mas restringe-se aos termos da relação contratual entre a agência vencedora do certame e a Administração do TCDF. O contrato a ser firmado com este Tribunal de Contas do DF não terá o condão – e nem poderia – de afetar o valor da passagem aérea propriamente dita (cuja formação de preço fica à critério de cada companhia aérea), de modo que o “desconto” em questão incidiria apenas em relação ao serviço prestado pela agência contratada. Frise-se, por conseguinte, **que o objeto do Pregão Eletrônico nº1/2021 não se refere a um ativo “pertencente” às companhias aéreas, que, vale reiterar, não estão abrangidas pela relação jurídica a ser firmada exclusivamente entre a agência vencedora do certame e o TCDF. Nesse contexto, a aquisição da passagens se dá por parte da agência em uma relação estabelecida estritamente com a companhia aérea, da qual o TCDF não tem participação. Posteriormente à aquisição das passagens, de acordo com os seus critérios mercadológicos de formação do preço proposto na licitação, a agência será remunerada pelo TCDF, nas condições fixadas no item 3.4 do Anexo I do Edital (CRITÉRIO DE REMUNERAÇÃO DOS SERVIÇOS) e na CLÁUSULA QUINTA da Minuta do Contrato (Anexo IV do Edital). **Assim, quem irá remunerar a companhia aérea será a agência contratada e não o TCDF. Portanto, não merece guarida a alegação das IMPUGNANTES de que o critério de julgamento previsto no edital do Pregão Eletrônico nº 1/2021 seria “baseado em desconto sobre algo de terceiros”.****

16. Cabe destacar ainda que, no modelo atualmente adotado pelo TCDF, o desconto ofertado pela agência é apenas calculado sobre o valor da tarifa, mas não incide sobre essa. Ou seja, não há exigência de desconto em algo que não pertence às agências. O pagamento da taxa de agenciamento é realizado de forma integral, conforme disposto no item 3.4 do Anexo I do Edital (CRITÉRIO DE REMUNERAÇÃO DOS SERVIÇOS) e na CLÁUSULA QUINTA da Minuta do Contrato (Anexo IV do Edital). Assim, a remuneração da agência, nesse modelo, está garantida mesmo após aplicado o desconto contratual.

17. Em relação à lógica do mercado de agenciamento de passagens aéreas e da percepção de créditos por parte das agências, cabe citar o do Relatório Técnico acatado no voto do relator do Acórdão-TCU nº1.314/2014-Plenário (Peça nº 43), do qual extraímos o seguinte excerto:

“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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

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 [...]

21. Assim, imagina-se que os incentivos pagos pelas companhias aéreas às agências de viagens sejam bastante significativos. Embora sejam acordos comerciais também pouco transparentes para a administração pública, fizemos pesquisas, firmamos contatos com agências e com companhias aéreas e obtivemos informações consistentes acerca desses incentivos, chamados de over no jargão do mercado. As diversas fontes foram unânimes em afirmar que esse over é praxe apenas entre as companhias nacionais; que gira entre 3 a 5% do valor das passagens aéreas; que nem todas as companhias aéreas o pagam e nem todas as agências alcançam o volume de vendas pretendido, o qual não acumula de um mês para outro”.

18. Portanto, ao contrário do que aduzem as IMPUGNANTES, o entendimento atual do TCU é sim compatível com a possibilidade de aplicação de percentual de desconto sobre o valor das passagens aéreas.

19. A esse respeito, em sede de doutrina, Marçal Justen Filho leciona que:

“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 hipóteses, 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. A Administração desembolsa valores em favor de uma agência de turismo, destinados ao pagamento dos serviços de companhias aéreas. A agência de turismo é remunerada mediante uma taxa de administração. 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 inexecutável, ainda que o particular oferte serviços por valor igual a zero ou por valor negativo. A questão fundamental será a existência de um mecanismo de remuneração adicional, distinto do pagamento realizado pela Administração.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014 p. 873-874).

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

21. No tocante às questões tributárias apontadas pela **SEGUNDA IMPUGNANTE**, cabe esclarecer que as regras editalícias não implicam qualquer possibilidade de ilícito de ordem tributária. A sistemática de execução do contrato é bastante simples, e pode ser fiscalizada com suficiente segurança pela Administração. Como a agência contratada prestará serviços de intermediadora, sua remuneração deverá contemplar o valor total das passagens emitidas (sobre o qual incidirá o percentual de desconto contratual) – com tarifas e quantidades devidamente conferidas pela fiscalização do contrato³ –, acrescido do valor da taxa de agenciamento (que, no caso é de R\$ 8,57 por passagem aérea emitida). As faturas emitidas por força do contrato submetem-se às regras usuais de tributação e retenções na fonte, o que não interfere, em absoluto, nas obrigações da agência contratada junto às companhias aéreas. Não há, portanto, irregularidade ou ilícito de justifique a alteração do edital nos pontos indicados.

22. Assim, ao contrário do que querem fazer crer as **IMPUGNANTES**, o instrumento convocatório está aderente à realidade do mercado, bem como o critério de maior desconto está totalmente em compasso com os regramentos licitatórios, além de garantir uma competição isonômica que não produza resultados prejudiciais ou antieconômicos a este Tribunal, sem ferir um dos princípios basilares da concorrência pública, qual seja, o da isonomia.

CONCLUSÃO

23. Ante todo o exposto, considerando as alegações apresentadas pelas **IMPUGNANTES**, os apontamentos trazidos à baila e as experiências vividas anteriormente por essa Corte de Contas, concluímos pela improcedência dos pedidos de impugnação apresentados pela empresa **DECOLANDO TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA-EPP** e pela **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL – ABAV-DF**.

Cumpra informar que, tendo em vista a necessidade de aprofundamento sobre o tema em questão, realizamos, preventivamente, a suspensão da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 1/2021 no sistema Comprasnet (Peça nº 39).

Por fim, sugerimos que, após oitiva da Douta Consultoria Jurídica da Presidência, seja dada continuidade ao certame. (grifos acrescidos)

³ Para fins de execução contratual, cabe observar o disposto nos itens 5.3.20 e 5.3.24 do Anexo I do Edital (Termo de Referência), verbis: 5.3.20. Sempre que solicitado, deverão ser entregues as faturas emitidas pelas companhias aéreas, para conferência dos valores cobrados, momento em que as faturas serão confrontadas com o relatório emitido pelo sistema on-line automatizado a que se refere o item 3.1.1. 5.3.24. Fornecer, sempre que solicitado, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a comprovação dos valores vigentes das tarifas de passagens e de bagagens à data da emissão das passagens, por companhia aérea, bem como relatório emitido por essas, no qual conste relação das passagens emitidas e seus respectivos valores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

Nesse contexto, o Chefe do Serviço de Licitação e o Secretário da SELIP acolheram *in totum* a manifestação da pregoeira acerca dos pedidos de impugnação.

Na sequência, o Secretário-Geral de Administração, mediante o Despacho nº 133/2021 – Segedam (AA) - (peça 45), considerando o exposto, bem como a manifestação do Serviço de Licitação, encaminhou o feito a esta Consultoria Jurídica, para a emissão do competente parecer.

Feito este relatório, passamos à análise da matéria.

Compulsando os autos, **registra-se, desde logo, concordância com a bem lançada análise da i. Pregoeira, endossada pelo Chefe do Serviço de Licitação e pelo Secretário da SELIP (peça 44)**, uma vez que o critério de maior desconto está em conformidade com os regramentos licitatórios, ensejando a garantia a uma competição isonômica para todos os licitantes.

Inicialmente, rememora-se que este Tribunal realizou, nos autos do Processo TCDF nº 27.740/2015, um estudo comparativo entre os modelos mais comuns para contratação objeto dos presentes autos, no qual restou demonstrado que o modelo utilizado no presente Edital seria mais vantajoso (peça 12 do Processo TCDF nº 27.740/2015).

Desse modo, verifica-se que 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), têm fundamento legal



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

consubstanciado no art. 3^o⁴, no art. 6^o, IX⁵, e no § 1^o, inciso I, do art. 45 da Lei nº 8666/1993⁶.

Ademais, se não houvesse interesse nesse tipo de contratação – estabelecimento de um preço único para a remuneração dos serviços de agenciamento de viagens, assim como maior desconto ofertado por passagem emitida –, não apareceria nenhum interessado desde 2015, quando esse modelo de contratação passou a ser utilizado nos certames do TCDF.

Diante de todo o exposto, especialmente da minuciosa análise realizada pela i. Pregoeira (peça 44), esta Consultoria Jurídica, restrita aos aspectos jurídico-formais, manifesta-se pela improcedência dos pedidos de impugnação, formulados pelas empresas **DECOLANDO TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA – PRIMEIRA IMPUGNANTE** (Peça nº 37) e **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL – ABAV-DF – SEGUNDA**

⁴ Art. 3^o 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. [\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

[\(Regulamento\)](#)

[\(Regulamento\)](#)

[\(Regulamento\)](#)

⁵ Art. 6^o Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

⁶ Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1^o Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

IMPUGNANTE (Peça nº 38), opinando pelo prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 1/2021-TCDF.

À consideração superior.

Brasília, 09 de março de 2021.

Waleska Novacki
Assessora Jurídica

De acordo.

Restituam-se os presentes autos à SEGEDAM, para conhecimento e providências subsequentes.

CARLOS AUGUSTO LEÔNCIO LOPES
Consultor Jurídico