

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

E-mail: pregoeiros@tre-mt.jus.br

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 08/2022 – IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

IDÉIAS TURISMO EIRELI, inscrita no CNPJ nº 02.676.310/0001-56, com sede no SRTVS Quadra 701, Ed. Palácio do Rádio I, Bloco 3, salas 108/110/112/114, Asa Sul, Brasília/DF, CEP 70.340-901, telefones (61) 3038-1400 e (61) 3038-1427, e-mails diretoria@ideiasturismo.com.br e licitacao@ideiasturismo.com.br, vem a Vossa Senhoria, respeitosa e tempestivamente, formular **IMPUGNAÇÃO** ao edital em referência, pelos fatos e fundamentos a seguir.

1. DA TEMPESTIVIDADE

Considerando a sessão do pregão no dia 03.03.2022, quinta-feira, tem-se como tempestiva a presente impugnação neste dia 23.02.2022, quarta-feira.

2. DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

No Edital consta “critério de julgamento menor preço”, que seria pelo serviço de agenciamento, que será realizado pela agência de viagens, somado ao valor de repasse dos bilhetes de passagem como é de objeto previsto no objeto do edital.

E constam as seguintes disposições no edital:

“5.1. O licitante deverá enviar sua proposta mediante o preenchimento, no sistema eletrônico, dos seguintes campos:

5.1.1. Valor total do item (= total anual estimado da contratação, conforme Item 5 do Termo de Referência);

*5.1.1.1. O valor da RAV (remuneração do agente de viagem) pelo agenciamento, utilizada no cálculo do valor anual (E) poderá ser zero ou **negativa. A taxa de agenciamento, se negativa, representará um desconto no valor a ser pago**, ou seja, a CONTRATADA subtrairá do valor das passagens o valor da taxa de agenciamento.*

5.1.1.2. Conforme item 5 do Termo de Referência, o total anual estimado da contratação (E) =(quantidade estimada de bilhetes por ano X valor da remuneração do agente de viagem - RAV em reais) + Valor anual das passagens.

5.2. **O valor da Remuneração do Agente de Viagem – RAV poderá ser valor negativo ou zerado.**

Senhor Pregoeiro, pregão com esse objeto (agenciar / intermediar passagem aérea) é nulo se for com imposição de DESCONTO SOBRE AS TARIFAS DA CONCESSÃO DAS COMPANHIAS AÉREAS.

O TCU NUNCA ADMITIU PREÇO NEGATIVO NO AGENCIAMENTO EM DECISÕES, EM ESPECIAL, APÓS A MUDANÇA DE REGRA DAS AÉREAS COM O FIM DAS COMISSÕES EM 2012.

Note-se o que ocorreu no mercado naquele ano:



GOL
Linhas aéreas inteligentes

GOL NOTÍCIAS CORPORATIVO 024/2012 BRASIL

Comunicado Importante

Caro Agente de Viagem,

Informamos que a partir do dia **01 de outubro de 2012**, a Gol adotará novas práticas de remuneração às agências de viagem em vendas de bilhetes de passagens das contas governamentais.

Com a implantação da nova prática de remuneração, deixaremos de pagar comissões pelas vendas de bilhetes de passagens das contas governamentais, passando assim a ser remunerada por meio do código representado pela DU, diretamente pelo adquirente do bilhete de passagem.

A política ora anunciada vai ao encontro das melhores práticas mundiais de remuneração.

O prazo de faturamento permanece inalterado.

Cordialmente,
VRG Linhas Aéreas

www.voegol.com.br
ou consulte seu agente de viagem

Twitter Facebook YouTube Blog

De: SAOSW03 Campanhas Eletronicas
Enviada em: quarta-feira, 29 de agosto de 2012 19:48
Assunto: COMUNICADO TAM - Passagens efetuadas a órgãos governamentais



Núcleo de Negócios

São Paulo, 29 de agosto de 2012

Caro Agente de Viagem,
Em continuidade ao plano de implementação da metodologia de remuneração dos Agentes de Viagens, iniciaremos em 01 de outubro de 2012, a adequação das vendas de passagens efetuadas a órgãos governamentais aos padrões já praticados na venda de passagens ao público em geral.
Com esta mudança, o valor devido ao Agente de Viagem, será especificado no bilhete, de forma segregada do preço da passagem aérea, assim como as demais taxas e serviços repassados pela transportadora.
Esta nova política segue as melhores práticas mundiais de remuneração.
Atenciosamente,
TAM Linhas Aéreas

Telefone: 11 5582-9696 www.tamtrade.com.br

De: Martins [mailto:Jose.Jesus@voeazul.com.br]
Enviada em: quinta-feira, 30 de agosto de 2012 17:36
Cc: Martins
Assunto: ENC: Azul - Emissões de Passagens para Órgãos Governamentais



Agosto 12
INFORMATIVO

Emissões de Passagens para Órgãos Governamentais

Prezado Agente de Viagem,

Em consonância com a prática de remuneração do mercado nas vendas de passagens aéreas aos órgãos governamentais, a AZUL informa que a partir de 01 de Outubro de 2012, tais vendas serão realizadas da mesma forma que aquelas ao público em geral, ou seja, apenas com a incidência da remuneração paga diretamente pelo adquirente da passagem aérea, através do código DU.

Lembramos que o prazo de faturamento permanece inalterado.

Comercial
Azul Linhas Aéreas.



Agora seu cliente tem opção.
Azul. Você lá em cima.

www.voeazul.com.br
4003 2199 capitais e regiões metropolitanas
0800 880 2199 demais localidades

Ideias Turismo Eireli

Tel: (061) 3038 1400

Email: ideias@ideiasturismo.com.br

Site: www.ideiasturismo.com.br

SRTVS Q. 701 bl. 03 - Ed. Palácio do Rádio I

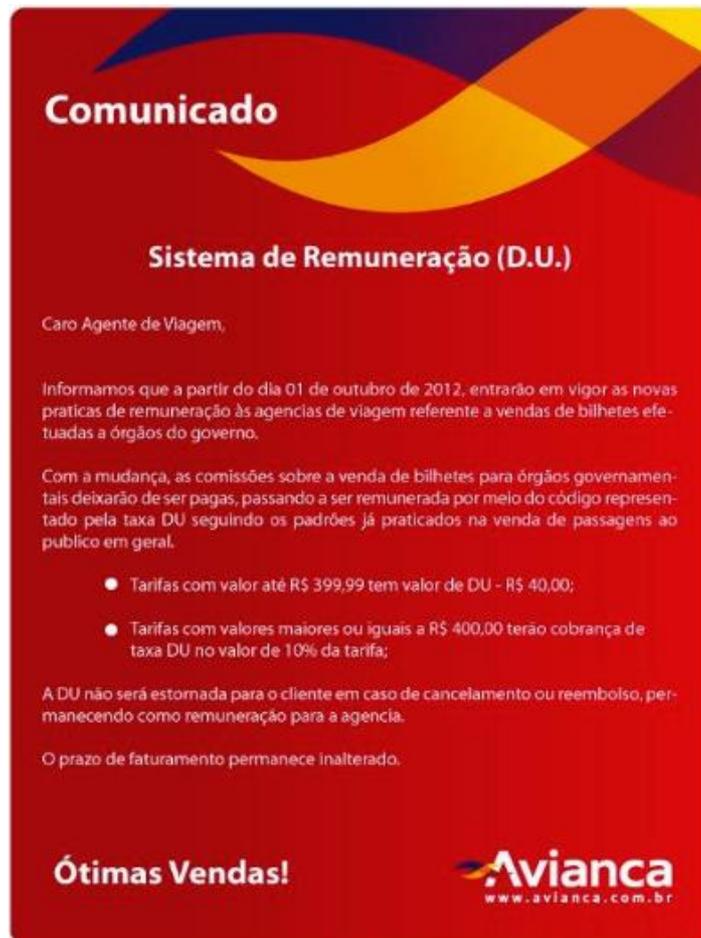
Salas 108/110/112/114

Asa Sul - Brasília/DF - Cep 70340-901

 [ideiasturismo](#)

 [ideiasturismobrasil](#)

 [company/ideias-turismo](#)



Comunicado

Sistema de Remuneração (D.U.)

Caro Agente de Viagem,

Informamos que a partir do dia 01 de outubro de 2012, entrarão em vigor as novas práticas de remuneração às agências de viagem referente a vendas de bilhetes efetuadas a órgãos do governo.

Com a mudança, as comissões sobre a venda de bilhetes para órgãos governamentais deixarão de ser pagas, passando a ser remunerada por meio do código representado pela taxa DU seguindo os padrões já praticados na venda de passagens ao público em geral.

- Tarifas com valor até R\$ 399,99 tem valor de DU - R\$ 40,00;
- Tarifas com valores maiores ou iguais a R\$ 400,00 terão cobrança de taxa DU no valor de 10% da tarifa;

A DU não será estornada para o cliente em caso de cancelamento ou reembolso, permanecendo como remuneração para a agência.

O prazo de faturamento permanece inalterado.

Ótimas Vendas!



www.avianca.com.br

E isso se refletiu na Instrução Normativa nº 07/2012 – MPOG, que instituiu o modelo de contratação para passagens aéreas nacionais e internacionais no governo federal, estabelecendo novo critério para as licitações:

“Art. 2º (...) § 1º A licitação deverá utilizar o critério de julgamento menor preço, apurado pelo menor valor ofertado pela prestação do serviço de Agenciamento de Viagens”.

Com isso, deu-se fim ao critério de desconto sobre as faturas.

Nada disso constou de qualquer acórdão citado em resposta à impugnação anterior.

E nada se explica como se consegue, agora, ofertar desconto em receita tributária cujo DARF está no CNPJ de cada companhia aérea.

E nada se explicou como pode uma agência prometer suposto desconto universal sobre todas as tarifas de 100% dos voos de 100% dos horários, dias e épocas do ano e dias de semana, e de 100% das companhias aéreas do Brasil e do mundo.

NEM NOS SITES DAS PRÓPRIAS COMPANHIAS AÉREAS CONSTA QUALQUER TIPO DE DESCONTO LINEAR, FIXO, PADRÃO E PARA TUDO QUE HÁ EM CADA COMPANHIA AÉREA.

SE ISSO NEM NA VENDA EM SITES DAS AÉREAS EXISTE, COMO SE PODE LIDAR COM A COISA PÚBLICA EM IRRESPONSÁVEL FAZ DE CONTA DESSA FORMA?

FICA O DESAFIO QUE SE EXPLIQUE: UMA AGÊNCIA PODE PROMETER DESCONTO EM VALORES QUE TRIBUTARIAMENTE E CONTABILMENTE, DESDE 2012, NÃO ESTÃO MAIS DENTRO DO VALOR FATURADO? QUAL A RESPOSTA? CONTABILMENTE E TRIBUTARIAMENTE?

Note-se que a remuneração da agência se liga ao seu serviço que é estabelecido em lei, de intermediar, mediante remuneração, que não pode se confundir, dentro do mesmo edital, com um falso e suposto desconto sobre a tarifa de concessão do transporte aéreo, que é objeto de contrato entre cada companhia aérea e a ANAC.

E nem poderiam coexistir dois critérios de julgamento desse modo.

Ou se forma preço ou se oferta desconto, não os dois em mesmo julgamento.

Mas o caso aqui é muito mais grave e não tem relação com mera inexecutabilidade.

O caso envolve FRAUDE FISCAL, consistente em ADULTERAÇÃO DE VALORES DE RETENÇÃO TRIBUTÁRIA e ALTERAÇÃO DE BASE DE CÁLCULO DE TRIBUTOS DE TERCEIROS.

Considerado que **a passagem aérea é documento fiscal diretamente da companhia aérea, tanto que a retenção de tributos por DARF com o CNPJ de cada companhia aérea, PREÇO NEGATIVO não pode ocorrer nesse tipo de objeto, porque**

preço é algo da agência, mas preço negativo é adentrar na receita contábil e tributária da companhia aérea, da tarifa da concessão, em adulteração do montante que deve constar do DARF da retenção de tributos, ou seja, alterar o montante de tributos da companhia aérea, como se reitera o alerta.

ISSO NENHUM ACÓRDÃO DO TCU JAMAIS TRATOU, SENDO QUE NENHUM DAQUELES CITADOS NA DECISÃO DA IMPUGNAÇÃO ANTERIOR, NEM DE RELANCE, ADENTROU NESSAS QUESTÕES FÁTICAS E DE DIREITO AQUI APRESENTADAS.

Com certeza absoluta, nenhum pregão ou contrato que tenha partido para preço negativo teve por parte de qualquer pregoeiro desses casos uma análise do que realmente se traz nesta impugnação, que é seriedade de análise de FRAUDE FISCAL, que está sendo não considerada, além do que, NÃO ESTÁ OCORRENDO EFETIVA FISCALIZAÇÃO DAS TARIFAS QUE SÃO AS VERDADEIRAS, AS OFICIAIS, INCLUSIVE, COERENTES COM OS BILHETES, QUE PARA A SEFAZ E A RECEITA FEDERAL SÃO DOCUMENTOS FISCAIS e NÃO ADMITEM PROMESSA DE ADULTERAÇÃO POR TERCEIROS.

Senhor Pregoeiro, o assunto aqui é por demais grave e precisa ser compreendido.

Ora, com máxima vênia, nenhum preço NEGATIVO ou DESCONTO SOBRE TARIFA DE CONCESSÃO PODE SER CONSIDERADO PREÇO DE MERCADO, PORQUE NÃO PODE AGÊNCIA, NA LICITAÇÃO, TER COMO BASE DE OFERTA, REDUÇÃO OU SUPRESSÃO DE PARCELA DA TARIFA QUE É DA BASE DE CÁLCULO DOS IMPOSTOS DE CADA CNPJ DAS VÁRIAS COMPANHIAS AÉREAS.

Repita-se: **considerando que o DARF de retenção contém o CNPJ de cada companhia aérea, o que vem antes é a coerência com o valor oficial da tarifa. Mas como a tarifa da concessão do que é o transporte, a concessão da companhias aéreas, pode ter redução por uma outra empresa, no caso, a agência de viagens?**

Especialmente, quando não se está tratando de desconto oficial que é concedido por cada companhia aérea, pontualmente, a qualquer cliente, quando então se contabiliza isso de modo correto. Não a falsa promessa geral de agência de que irá adulterar, para baixo, todos os valores que não lhe pertencem, de todas as companhias nacionais, regionais e internacionais, o que todos sabem que é inverídico, subjetivo e 100% não transparente.

Como haverá desconto sobre documento fiscal de terceiro? Qual lei tem tal previsão? Na verdade, **NENHUMA LEI AUTORIZA TAL PROCEDIMENTO.**

Com máxima vênia, primeiro não existe permissão para critério tão subjetivo, nada objetivo e, na verdade, **DOIS CRITÉRIOS EM POSIÇÕES CONTRÁRIAS**, de modo não transparente e não justo para compor custos e formar preço, porque edital precisa ter menção a **PREÇO (algo da empresa proponente de sua remuneração) ou PREÇO NEGATIVO = DESCONTO (que nem é cabível, já que bilhete de passagem aérea é documento fiscal de terceiro, repita-se, sendo inverdade e fraude sobre montante da base de cálculo de tributos essa ideia de promessa em licitação para se adulterar, para baixo, valores de documento fiscal de terceira empresa).**

No segmento de passagens aéreas e agenciamento, que tem serviços distintos para todos os fins, inclusive tributário, não há possibilidade legal de desconto, pelas agências, sobre tarifas de concessão do transporte aéreo.

Jamais constou e nem consta em qualquer contrato sério e fiscalizado de forma real e efetiva, documento algum das companhias aéreas nacionais e internacionais que confirme desconto.

O que existe é desconto sobre a tarifa, mas quando esse é estabelecido por cada companhia aérea com cada cliente corporativo, não fictício, pela agência de viagens, que também não pode ser obrigada por entre público a incorrer em fraude fiscal, junto com servidores públicos, com clara adulteração do montante da base de cálculo dos impostos das companhias aéreas.

A situação é muito mais grave que pode parecer, vale repetir.

Note-se que se existem descontos oficiais por uma ou outra companhia aérea, em certa classe de tarifa e voo, esses sim são considerados para tributação, porque são praticados pelas companhias aéreas de modo aberto, acessível no mercado.

Mas agência de viagens prometer desconto sobre todas as tarifas oficiais de todas as passagens de todas as companhias aéreas nacionais e internacionais, de todos os horários e épocas do ano, isso é absurdo, irreal e ilegal.

Máxima vênia, a tarifa da concessão do transporte aéreo é valor de terceiro, até para montante da base de cálculo de tributação de cada companhia aérea, não

havendo respaldo legal algum para oferta em desconto de agência de viagens sobre receita contábil e tributária das concessionárias de transporte aéreo.

Se a licitação é de agenciamento, que é receita da agência, mas se cria a possibilidade em caminho inverso, de desconto sobre a tarifa da concessão do transporte aéreo, como se repete, isso é inadmissível.

NÃO SE PODE TER PREÇO EM UM LOCAL E EM OUTROS UM DESCONTO SOBRE TARIFAS, POIS ISSO É TRIBUTARIAMENTE ILÍCITO, UMA VEZ QUE RECEITA DE REMUNERAÇÃO DA AGÊNCIA É BASE DO SEU PREÇO E POSITIVO, ENQUANTO A OUTRA É RECEITA DE CADA COMPANHIA AÉREA COM A TARIFA DA CONCESSÃO DE TRANSPORTE, NOS SEUS VÔOS.

Máxima vênia, o edital não tem a remuneração da agência, prevista no artigo 3º, inciso II, da Lei nº 12.974/2014, que regulamenta sua atividade, bem como força um desconto ilícito que nem a Lei nº 11.182/2005, que regulamenta o transporte aéreo, permite.

É preciso fazer distinção de outros tipos de objetos que permitem desconto, até porque, para a Receita Federal o bilhete é documento fiscal para tributação da companhia aérea e é por isso mesmo que jamais se pode ter licitação que manda agências de viagens irem contra as regras tributárias e prometerem que vão adulterar a base de cálculo oficial dos impostos das companhias aéreas, já que o desconto é sobre a tarifa da concessão.

Neste mercado específico as posições são distintas e não há lei permitindo um suposto desconto, porque isso será até crime de adulteração da base de cálculos do montante dos tributos da companhia aérea para baixo, ou seja, um edital com imposição de fraude fiscal (já que tem suposta promessa de reduzir o valor oficial do bilhete, que, aliás, é documento para fins fiscais, vale repetir).

Ainda é incongruente que a agência de viagens seja forçada a nenhuma remuneração auferir e, de outro lado, prometer adulterar, de forma linear, as tarifas de 100% dos voos de 100% das companhias aéreas nacionais e internacionais, o que todos sabem ser irreal (nenhum contrato nesses termos, no Brasil, tem documentos que comprovem o que realmente está ocorrendo, inclusive os verdadeiros valores das tarifas), se promete desconto, porque encargos e impostos e despesas são distintos.

Não se está tratando de verba da qual a agência pode abrir mão até chegar a zero, se fosse algo de sua remuneração, bem como, algo que não fosse adulterar até a base de cálculo que o órgão público precisa considerar para a correta e legal retenção na fonte.

Prometer falso desconto sobre receita contábil e tributária de dezenas de companhias aéreas estranhas ao contrato, sendo isso evidentemente um faz de contas, que não terá qualquer documento viável de prova dos tais descontos sobre as verdadeiras tarifas.

A impugnante faz um sério desafio: que se busque em todos os órgãos que possam ter contratos de descontos a saber se os gestores e fiscais possuem algum contrato sequer com alguma companhia aérea nacional e internacional e que a agência que comprove, em relação aos montantes de tributos incidentes sobre os reais valores das passagens, 100% de todas as companhias aéreas nacionais e internacionais, que apareça suposto documento de prova de desconto e em 100% dos voos de 100% dos horários, dias e classes tarifárias de 100% das companhias aéreas, nacionais e internacionais. Isso é irreal, subjetivo e não aferível, além de ser ilícito, inclusive, no aspecto tributário.

E não é porque alguns fizeram o “mal feito”, o ilícito, que se pode repetir ilegalidades.

Basta notar que AGU, CGU, TCU, PGR, STJ, STF nenhum desses órgãos permite suposto desconto em tarifa oficial da companhia aérea, porque esse valor é da contabilidade e da base de cálculo de tributação da companhia aérea, não da agência de viagens, que precisa ter sua remuneração especificada no edital, como a sua lei de regulamentação estabelece. Mesmo que chegue ao limite de zero, jamais poderia passar a negativo, com suposta promessa de desconto em tarifa do transporte aéreo, que não lhe pertence.

A situação tratada, máxima vênia, implicaria em fraude, inclusive, da parte contábil e tributária, já que não se pode prometer adulterar o montante da base de cálculo que pertence, para fins de impostos, às companhias aéreas e não às agências de viagens.

Lembre-se que **as agências não emitem uma segunda nota fiscal, bitributando as tarifas porque essas são de tributação de cada uma das companhias aéreas.** Por isso mesmo os **DARFs de retenção da Receita Federal, dos impostos retidos**

na fonte, são com o CNPJ de cada companhia aérea. E os valores reais não podem ser adulterados (descontados), porque teriam como resultado reduzir o montante da base de cálculo dos impostos próprios das companhias aéreas.

E aqui está a prova cabal da ficção completa: se existe desconto no contrato da agência com o ente público, vão adulterar, fraudar os valores que constam das retenções dos tributos das companhias aéreas? Porque se alguém promete desconto sobre tarifa está prometendo que vai reduzir o montante da base de cálculo dos impostos que devem ser retidos, ou então estará usando dados falsos, não reais, dos valores das tarifas.

Repita-se: não se trata de simples inexecutabilidade de proposta, mas ATO ILÍCITO.

É preciso considerar a forma de contabilidade e tributação das passagens aéreas, com a ciência de que desde 2012 foram extintas as comissões (que estavam dentro do valor da tarifa). Isso, com a máxima vênia, não pode ocorrer no momento atual, pois hoje a contabilidade e tributação dos valores é distinta e as comissões foram extintas.

Se não há mais comissão, que antes tinha a parte da agência dentro do valor da tarifa, como se pode prometer, hoje, abater o valor oficial das passagens aéreas, em 100% dos voos, classes e tarifas de 100% das companhias aéreas nacionais e internacionais?

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.

Assim, funcionam CAIXA e 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.

A Lei nº 8.666/93 e o Decreto nº 10.024/2019 não permitem critérios duplos ou subjetivos e nem duplos, sendo isso quebra de isonomia e da regra básica de adoção de critérios objetivos, com mesma linha de custos e formação de preços para todos, requisito essencial à isonomia.

A Lei nº 11.182/2005, que regula a aviação civil, e a Lei 12.974/2014, que regula a atividade das agências de viagens, não permitem que agência de viagens prometa oferta de desconto sobre as tarifas de companhias aéreas, aliás, 100% dos voos, de todas as companhias nacionais e internacionais, algo que nem no mundo real seria viável.

Todo licitante tem direito líquido e certo a critérios justos e corretos, pois a legislação impõe isonomia e critérios claros e seguros para a disputa, que também devem estar dentro da lei, não servindo de desculpa afirmar que no passado já fizeram algo similar.

O pregão terá dois critérios, pedindo valor da agência, mas se for negativo já será outro cálculo, de desconto na tarifa da concessão de transporte aéreo, do valor oficial da passagem de cada companhia aérea, ou seja, licitação com dois critérios antagônicos de custos e formação de preços, com licitantes formando preços para um lado e outros para outro, licitação, assim sem isonomia e sem critério objetivo, com disposições claras e parâmetros objetivos, quando somente se permite que licitante abra mão de parcelas de materiais e instalações próprios, não de terceiros, como o edital está forçando.

Além de não se ter qualquer instrumento de prova de supostos acordos e em quais percentuais e com quais companhias aéreas e em quais condições, especialmente como deveria ser, durante a sessão do pregão, isso viola, o princípio de pregão com justa disputa, pois se licitantes forem induzidos a dar proposta negativa, prometendo desconto sobre tarifa de concessão das companhias aéreas e ainda repassar eventuais tarifas acordos, que não são para todas as agências e nem são iguais e nem de todas as companhias aéreas, além de um critério subjetivo de julgamento, não se teria prova alguma desses valores, porque nenhuma prova disso vai ser apresentada na licitação, porque o edital não pede que, para sustentar a proposta, a licitante prove que possui tal ou qual tarifa acordo e, mesmo que provasse, não seriam iguais, por isso mesmo, não podem ser base de julgamento com isonomia e nem real, porque nem as

companhias aéreas operam com mesmas tarifas em um mesmo voo, quanto mais padrão de desconto único para tudo, sem esquecer que o edital já pede que tarifas com descontos sejam todas repassadas.

Ilegal que, em mesma licitação, alguns licitantes façam seus preços positivos e outros chutem preços para o lado negativo, com desconto em receita de terceiras empresas, que são as concessionárias do transporte aéreo, sendo isso não isonômico e nem com amparo em norma alguma, uns licitantes indo para a direita e outros para a esquerda.

É preciso separar receitas em duas, do que é tarifa de companhia aérea e o que é remuneração de agente de viagens, que são de naturezas jurídicas diferentes, então não se pode anarquizar a disputa como está fazendo, violando, a segurança jurídica do artigo 2º da Lei nº 9.784/99.

E desde logo se pede vênua para anotar aqui, previamente, respostas às já conhecidas alegações de defesa dos preços banalizados no mercado de agenciamento de passagens aéreas, pois é um dever de cada empresa, cada entidade e cada gestor público, compreender as particularidades desse mercado e evitar situações como as que se comenta.

Assim, com máximo respeito, pede-se considerar que existem as respostas padronizadas que não possuem a profundidade de analisar o que consta dessa impugnação:

1) alegam que existem outras atas com preço zero de agenciamento, mas não ofertaram desconto para cima da tarifa do transporte aéreo e a sustentação mínima dos contratos, nesses casos, está em incentivos variáveis e não serão de todas as companhias aéreas e de todas as agências, sendo que, de todo modo, ir até o zero e sustentar o contrato com remuneração variável mínima, jamais desconto sobre valor contábil e tributário da passagem, que é a tarifa da concessão do transporte, de cada companhia aérea;

2) citam precedentes do TCU, antigos, do momento anterior à mudança de 2012, em que as agências recebiam comissões e com as mesmas ofertavam descontos aos órgãos públicos, mas até o próprio Tribunal e o então MPOG, para preservar o julgamento objetivo nas licitações, com o fim das antigas

comissões, passaram a regrar os critérios de julgamento para menor valor pelo serviço de agenciamento, não mais desconto, como ocorria até 2012;

3) citam a transcrição do Professor Marçal Justen Filho sobre a possibilidade que todo particular tem de chegar a zerar valores, mas de nada serve isso para a situação atualizada do mercado, uma vez que parte do valor é remuneração da agência e outra é receita contábil e tributária de cada companhia aérea e isso nenhum livro de doutrina do Brasil chegou a descer nos fatos e detalhes e normas implicadas, não servindo, pois, citações genéricas sobre inexecuibilidade ou exequibilidade, porque o que se trata aqui é de julgamento objetivo, com todos ofertando seus preços do que lhes pertence, lisura na fiscalização do contrato e aferição de valores, inclusive, para fins tributários (não promessas de adulteração de base de cálculo dos impostos sobre os valores reais das tarifas aéreas);

4) **alegam que o TCU já validou desconto sobre faturamento, quando isso era da época anterior à mudança de 2012 (quando a comissão de dentro do bilhete deixou de existir)**, taxa negativa para as licitações de vale alimentação e de cartão de combustível, taxas de administração que estão longe da natureza jurídica que se tem no tipo de formato e relação legal que existe no mercado de agenciamento de passagens, que tem para fins contábeis e tributários dois valores distintos, que é a parte da agência de viagens e a parte da tarifa da concessão de cada companhia aérea, ou seja, de nada adiantam exemplos forçados de outros segmentos; e

5) alegam que se outros órgãos estão aceitando descontos nas licitações de agências então que isso é exequível, sendo que aqui não se trata de visão tão simplória, pois a gravidade é de modo tão significativo que não se tem apenas de exequibilidade ou de inexecuibilidade, que nem é o foco, mas licitação com dois critérios ao mesmo tempo, sendo um preço e outro de desconto sobre valor de terceiro, dentro de mesma licitação, além de subjetivismo, pois cada agência seria incentivada a prometer algo aleatório que não teria documento específico para comprovar o que teria ou não com 100% das companhias aéreas do mundo inteiro.

Qual a regra do jogo, objetivamente, se não se tem transparência de preço e não se respeita nem mesmo a integridade dos valores de tributação do verdadeiro valor de cada tarifa aérea, que não pode ser “alterada” por terceiro (agência de viagens)?

Nenhuma lei e nem mesmo jurisprudência permite que se vincule critério de julgamento a dar preço sobre valores de terceiros, repita-se, sendo ilícito o edital.

Critério de julgamento baseado em desconto sobre algo de terceiro (tarifas concessões das companhias aéreas) viola a legalidade, do artigo 37 da Constituição Federal, pois lei alguma traz dispositivo com permissão para licitante fazer promessa em sua proposta de “suposto” desconto sobre “valores” que pertencem a “terceiros”, fara fins de livro de entradas de contabilidade eletrônica, balanços contáveis e declarações de impostos da Receita Federal, notadamente, no **Código 6175, da Receita Federal**, o que ninguém dos órgãos que estão dando exemplo de ilegalidade, ninguém está atentando, o que é muito grave.

Não há respaldo legal algum para oferta que envolva ou que dependa da hipotética vontade de terceiros que sequer serão partes do contrato administrativo e sem qualquer documentação que possa ser apresentada para comparar valor oficial da tarifa com a real informação para tributação, então, promessa de comportamento que iria recair sobre tarifas de todas as companhias aéreas regionais, nacionais e internacionais, como se fosse possível engessar as dinâmicas relações comerciais entre agências de viagens e as companhias aéreas e, mais que tudo, promessa por algo com relações com terceiros não estão com previsão em lei e que pressupõem adulterar valores que são informados à Receita Federal pelas companhias aéreas. Como a agência conseguiria dar um desconto padrão por todas as companhias em 100% dos voos, de todas as classes de tarifas, todas as épocas do ano, se nem mesmo as próprias companhias aéreas fazem isso no mercado?

Como se verifica, há falhas que violam vários princípios, a começar por constarem do edital diferentes critérios de julgamento ao mesmo tempo, porque enquanto de um lado se tem regra de PREÇO, de outro, coexistência de DESCONTO, que sequer é de algo de controle da agência de viagens, mas sim de companhia aérea.

Da mesma forma que não pode haver competição com licitantes indo para a direita e outros para a esquerda, uns trabalhando dentro de valores seus, de parcelas de itens próprios, mesmo que, em situação eventual, cheguem até ao ZERO, mas abrindo mão de valores próprios, enquanto outros prometem um desconto em valores de terceiros, o que não tem precisão em normativo legal algum, especialmente, para concessão de transporte aéreo, perante a ANAC.

Quanto se exige um critério julgamento objetivo, com disposições claras e parâmetros objetivos, isso não permite edital com dois critérios ao mesmo tempo, em

sentidos completamente contrários: com agência fazendo seu preço outra promessa sobre algo que nem lhe pertence, tanto que a Receita Federal e o TCU confirmam essa separação.

Então o pregão terá fatores subjetivos, além de quebra de isonomia, se acrescenta violação de regra do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, já que não estarão todos os licitantes seguindo as mesmas premissas de disputa, de custos e formação de preços em mesmo sentido, mas cada um fazendo o que bem entender.

Ademais há que se considerar a realidade específica para o futuro contrato e a realidade atual da pandemia e crise de companhias aéreas nacionais e internacionais, face aos efeitos da pandemia do COVID-19, com situações voláteis (com a pandemia a redução severa da malha aérea nacional, que até hoje não voltou ao normal).

Então como se pode fazer promessa de longo prazo, por até potenciais 60 meses, se algo que não é da própria agência de viagem se em um mercado tão particular em suas características?

Aliás, cada companhia aérea, para cada voo, estabelece dezenas de classes tarifárias com vários valores diferentes, em razão de antecedência, restrições de reembolsos e tantas outras variáveis em um mesmo voo.

Em um mesmo voo são dezenas de tarifas, valores e restrições de reembolsos.

A equação de tarifas se modifica a todo instante, até pela ocupação de aeronave, como esclarece matéria do Jornal Estadão (<http://m.estadao.com.br/noticias/economia,um-aviao-50-tarifas-e-muita-matematica,29779.htm>):

“Um avião, 50 tarifas e muita matemática

Para definir os preços das passagens, empresas aéreas usam fórmulas complexas e a lógica de uma Bolsa de Valores

(..)

Para um consumidor, poucos universos são tão enigmáticos como o dos sites de companhias aéreas. Como é possível que o mesmo produto – o mesmo voo, ligando o mesmo par de cidades – apresente uma profusão de preços distintos dependendo de

mínimas diferenças de horário? E o que faz o valor das tarifas mudar em questão de horas?

(...)

"A maioria dos custos de um voo é fixa, independentemente do número de passageiros transportados. Portanto, é melhor para a rentabilidade que entrem R\$ 20 do que deixar um assento vazio", diz Trey Urbahn, vice-presidente Comercial e de Planejamento da Azul.

Na TAM, a definição dos preços é feita com a ajuda de 20 sistemas de computador. Alguns de seus aviões decolam com até 50 tarifas diferentes incluindo, entre outras variáveis, a antecedência de compra e os vários canais de vendas, de agências de viagens à internet.

Inteligência. Os softwares usam sistemas de modelagem estatística que analisam um histórico de 331 dias para a procura daquele voo e dão sugestões de preços. Ao mesmo tempo, os 80 analistas da TAM fazem, manualmente, cerca de 800 mudanças de preços por dia dependendo da movimentação de concorrentes e mudanças na demanda. Na ponte aérea Rio-São Paulo, o preço das tarifas é acompanhado de meia em meia hora.

(...)"

Assim, a apresentação de eventuais antigos contratos “negativos” com pretensão de demonstrar exequibilidade para este pregão não serve a justificar PREÇO NEGATIVO (DESCONTO),

Está havendo, enfim, indução de promessa sobre receita contábil e tributária de fora da agência, que é de concessão do transporte aéreo, ou seja, de cada companhia aérea.

E não há permissão para tanto, até porque companhias aéreas possuem regras de transporte e tarifas com a ANAC, enquanto agências de viagens possuem lei própria e registro no CADASTUR como intermediárias das passagens aéreas, não detentoras das passagens aéreas.

Julgamento sobre tarifas de concessões das companhias aéreas viola a legalidade, do artigo 37 da Constituição Federal, pois norma alguma assegura que agência pode “engessar” as dinâmicas relações comerciais com todas as possíveis companhias aéreas, regionais, nacionais e internacionais, em todas as classes tarifárias, de todos os destinos, de todas as épocas do ano, dias da semana, quantidade de reservas em grupos etc. Isso é falácia, subjetivismo, competição não justa, não isonômica.

Aliás, no TC 003.273/2013-0 o Plenário do TCU discordou do pleito de uma agência e firmou posição no sentido de que, em face do fim das comissões pagas pelas companhias aéreas às agências de viagens, que ainda assim 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), o que mostra que este pregão vai contra o que se firmou no TCU.

Sobre a liberdade tarifária, do 49 da Lei nº 11.182/2005, exatamente em razão da mesma é que as tarifas são livres para oscilarem a todo momento, então como pode uma agência prometer um desconto sobre todas elas, as condições e restrições mudam a todo instante, como valores mais baixos, com proibição de reembolsos e promoções temporárias etc.

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 é um procedimento não autorizado pela Lei nº 11.182/2005, que regula a aviação civil.

Basear a proposta de licitação de agência de viagens em desconto sobre a tarifa, que pertence ao concessionário de serviço público de transporte aéreo é um procedimento não autorizado pela Lei nº 12.974/2014, que regula a atividade das agências de viagem.

E para preservar o princípio da **isonomia**, do artigo 37 da Constituição Federal, bem como, preservar o princípio do **juízo objetivo**, é que a **Instrução Normativa nº 3/2015-MPOG** deu várias balizas de clareza e de objetividade, nos seguintes termos:

***“Art. 6º A remuneração total a ser paga à agência de turismo será apurada a partir do valor ofertado pela prestação do serviço de agenciamento de viagens, multiplicado pela quantidade de passagens emitidas, remarcadas ou canceladas e serviços correlatos.*”**

§ 1º Os valores relativos à aquisição de bilhetes de passagens serão repassados pela Administração à agência de turismo contratada, que intermediará o pagamento junto às companhias aéreas que emitiram os bilhetes.

§ 2º **Os valores referidos no § 1º não serão considerados parte da remuneração pelos serviços de agenciamento de turismo e não poderão constar da planilha de custos a que se refere o art. 7º desta Instrução Normativa.**

Art. 7º *O instrumento convocatório deverá prever que a licitante classificada em primeiro lugar, na fase de lances, apresente planilha de custos que demonstre a **compatibilidade entre os custos e as receitas estimados para a execução do serviço.***

(...)

§ 5º **Eventuais incentivos, sob qualquer título, recebidos pelas agências de turismo das companhias aéreas, não poderão ser considerados para aferição da exequibilidade da proposta**".

Assim, não pode o Estado incentivar violação do postulado de disputa justa nos pregões, permitindo e impulsionando falta de critérios aferíveis para comparação entre propostas, na qual um interessado em "vencer por vencer" pode prometer o que quiser e sem qualquer prova documental de que conseguirá demonstrar na contabilidade dele e da companhia aérea o tal desconto, inclusive, para fins de tributação.

Desconto em "receita contábil e tributária de terceiro" (concessão de transporte) é inaceitável, ainda, porque as tarifas, para RFB, a SEFAZ do DF e as respectivas dos Estados, o entendimento do TCU e a IN do MPOG, tarifa de concessão de transporte não se mistura com o valor de agenciamento, o que comprova que é ILÍCITO O PREÇO NEGATIVO NO AGENCIAMENTO.

Se a Receita Federal e o TCU já deixaram claro que tarifa não é receita própria da agência e nem entra na sua contabilidade, para fins de limite de LC 123, de microempresas, então como será operacionalizado e fiscalizado o tal desconto?

Como mencionado, a matéria do faturamento das agências de viagens é conhecida, inclusive, na jurisprudência do **Tribunal de Contas da União**, como no Acórdão nº 1323/2012 – Plenário, onde consta conclusão clara da Corte no sentido de que **valores de terceiros não constituem receita da agência de viagens** (apenas como referência, naquele caso julgado pelo TCU a discussão era de uma agência de viagens

que havia vendido R\$ 95 milhões no ano de 2010, mas sua receita própria havia sido de pouco mais de R\$ 2 milhões).

E a **Receita Federal do Brasil** também já deixou claro que:

*“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)*

Assim, não se pode incentivar deformação de condições concorrenciais, como promessa por algo de terceiros e com incompatibilidade contábil e de tributação, inclusive, porque, sobre valores das tarifas das companhias aéreas há a sua própria retenção, obrigatória pelo artigo 64, § 1º, da Lei nº 9.430/96:

“Art. 64. Os pagamentos efetuados por órgãos, autarquias e fundações da administração pública federal a pessoas jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, estão sujeitos à incidência, na fonte, do imposto sobre a renda, da contribuição social sobre o lucro líquido, da contribuição para seguridade social - COFINS e da contribuição para o PIS/PASEP.

§ 1º A obrigação pela retenção é do órgão ou entidade que efetuar o pagamento.”

Em resumo, agência de viagens não pode prometer desconto que irá alterar a base de cálculo dos impostos das companhias aéreas pelo serviço concedido, de transporte.

Não se pode citar erros para justificar novos erros, sendo isso inadmissível pelo artigo 37 da Constituição Federal, lembrando-se que não existe suposta economicidade anarquizando mercados e fora da lei de regulação de cada mercado e sua contabilização e tributação.

Vale também repetir: quando uma agência chega a preço zero de sua remuneração isso significa que está utilizando sua estrutura atual de empregados, equipamentos e sistema para manter o contrato, mas não entra na tarifa da companhia aéreas, **NÃO VAI AO NEGATIVO**.

Portanto, o NEGATIVO é situação totalmente diferente, que envolve entrar na tarifa da concessão do transporte aéreo, ou seja, fazer promessa 100% fictícia, banalizar mercado e ainda violar o princípio de vedação a critérios subjetivos e/ou reservados que afastem a igualdade entre os licitantes (uns ofertando preço e outros prometendo valores negativos, que não são preços, mas descontos, fraudar os valores oficiais das tarifas de concessão do transporte, que não lhes pertence).

Isso tudo será relevante, ainda, para transparência na fiscalização do futuro contrato, pois não se terá elemento algum de comprovação da tributação efetiva da passagem, seu preço real que consta para fins de Receita Federal.

Licitação válida é aquela que considera não apenas “preço”, mas que é conduzida de acordo com direito regulatório tributário e outros mais de integridade, com respeito aos detalhes dos segmentos de empresas e atividades, direito tributário, que separa e trata receitas de cada uma, e ainda direito concorrencial, que preza por concorrência sadia no mercado.

Por fim, resta uma ponderação também gravíssima: se nenhuma companhia aérea do Brasil ou do mundo oferta ao mercado em 100% dos seus próprios voos, dias e horários e trajetos um desconto linear, fixo, então, com certeza absoluta, há algo muito sério ocorrendo, porque se nem no mercado existe essa prática, pelas próprias aéreas, como se explicaria promessa desse tipo em uma licitação, por agência, que apenas realiza a intermediação e precisa manter o valor oficial do bilhete, que é um documento fiscal?

4. DO PEDIDO

Assim, requer seja acolhida a presente impugnação para que seja modificado o edital para proibir PREÇO NEGATIVO OU DESCONTO SOBRE A TARIFA DA PASSAGEM DA COMPANHIA AÉREA, ou seja, para PROIBIR TAXA DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS NEGATIVA, devendo ser adotado no pregão o critério de julgamento PELO MENOR PREÇO CONSISTENTE EM TAXA POR TRANSAÇÃO DA AGÊNCIA DE VIAGENS,

inclusive, coerente com a **IN 03/2015-MPOG**, que veio trazer regras para assegurar o julgamento objetivo, legal, transparente e igualitário nas licitações de agenciamento de viagens.

Termos em que requer deferimento.

Brasília-DF, 23 de fevereiro de 2022.

CID MORAES Assinado de forma digital
por CID MORAES
FRANCO:25362720104
Dados: 2022.02.23
172631-0300
FRANCO:253
62720104

Cid Moraes Franco
Gerente



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

Av. Historiador Rubens de Mendonça, 4750 - Bairro Centro Político e Administrativo - CEP 78049-941 - Cuiabá - MT - <http://www.tre-mt.jus.br/>

DECISÃO Nº 0377909/2022

Vistos, etc.

Adoto como relatório o preâmbulo da manifestação da Diretoria-Geral (itens 1 a 14 do doc. 0377413):

1. Trata-se de processo licitatório objetivando o Registro de Preços para futura e eventual contratação de pessoa jurídica especializada no serviço de agenciamento de viagens aéreas nacionais e internacionais, para fornecimento de passagens aéreas ao Presidente, Vice-Presidente e Corregedor Eleitoral, aos Membros, Juízes Eleitorais, servidores da Secretaria do TRE/MT e dos Cartórios Eleitorais, aos colaboradores e colaboradores eventuais para o exercício financeiro de 2022, conforme especificações, condições e exigências estabelecidas no Edital de Licitação e no Termo de Referência elaborado pela Coordenadoria de Educação e Desenvolvimento.
2. Publicado o Edital de Pregão Eletrônico nº 08/2022 (ID 0367176 e ID 0367805), a empresa **IDÉIAS TURISMO EIRELI (CNPJ nº 02.676.310/0001-56)**, apresentou impugnação ao edital do certame, pelas razões expostas no ID 0376622.
3. O Pregoeiro Oficial deste Tribunal informou que a impugnação é tempestiva e que a sessão do pregão está agendada para o **dia 03/03/2022**, bem como diante do exíguo prazo, solicitou que *“assim que decidida a impugnação, seja este pregoeiro imediatamente comunicado com vistas a alimentar a decisão junto ao sistema Compras.gov.br”* (ID 0376623).
4. Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica, por intermédio do Parecer nº 75/2022 (ID 0377031), procedeu à análise dos questionamentos suscitados pela empresa IDÉIAS TURISMO EIRELI em sua peça de impugnação, bem como atestou a tempestividade da mesma, frente ao comando legal constante no art. 24 do Decreto nº 10.024/2019.
5. Pontuou, em apertada síntese, que *“a impugnante se insurge com relação ao critério utilizado para o julgamento da proposta para o serviço de fornecimento de passagens aéreas, que admite a apresentação de valor igual a zero, ou mesmo, negativo, como taxa de agenciamento”,* bem ainda *“alega, dentre outros, que não há base legal para o desconto sobre valores devidos a terceiros (no caso às companhias aéreas)”*.
6. Teceu relevantes considerações ao apontar que a partir de 2012 *“houve significativa mudança no mercado, uma vez que as companhias aéreas deixaram de remunerar as agências de viagens através de comissão, pagas em razão dos bilhetes emitidos”,* e rememorou que *“para regulamentar a matéria, no âmbito do Poder Executivo Federal, foi expedida a Instrução Normativa MPOG nº 7/2012, posteriormente revogada pela IN MPOG nº 03/2015, regulamentando os procedimentos para contratação de serviços relativos à remuneração das agências de viagens, isto nos contratos existentes entre estas e o poder público”*.

7. Ressaltou, no entanto, que *“na prática, as agências de turismo têm isentado todo e qualquer pagamento por parte dos órgãos públicos, o que tem desvirtuado o modelo traçado pela Administração Federal e dificultado a seleção da proposta mais vantajosa, diante de eventual empate das interessadas”*.
8. Afirmou que *“no presente caso, é certo que para se chegar ao valor do serviço de agenciamento (positivo, neutro ou negativo), tal possibilidade foi estabelecida de acordo com ampla pesquisa mercadológica, inclusive em contratos recentes firmados pela Administração Pública, consoante se vê dos documentos acostados a estes autos em especial da Cesta de Preços Coletados (ID. 0336109)”*.
9. A Assessoria Jurídica foi enfática ao registrar em sua peça opinativa, que *“a realidade mostra que as agências de turismo ainda possuem vantagem em contratar com a Administração Pública, mesmo não recebendo comissões das companhias aéreas pela emissão de bilhetes e mesmo sem cobrar os valores referidos na IN nº 03/2015. Muito provavelmente, há diferença entre o valor de passagem aérea divulgado para o público em geral e o valor para agências de turismo, em virtude de negociações, volumes de vendas, etc”*, bem como trouxe à baila decisão do Tribunal de Contas da União, nos autos da Representação TC 003.273/2013-0, acerca do polêmico assunto.
10. Asseverou que o Tribunal de Contas da União *“quando da análise de outros objetos, usualmente contratados mediante a fixação de taxa de administração pela oferta do serviço, a exemplo do serviço de vale-alimentação / vales-refeição, entendeu como aceitável a oferta de taxa negativa”*, conforme decisão proferida no Acórdão nº 1757/2010-Plenário.
11. Esclareceu ainda, que quanto *“à questão da exequibilidade das propostas com valores irrisórios, zero, ou negativos em licitações para contratação de agência de viagens, é de se registrar que tal temática tem sido tratada em diversos momentos pelo Tribunal de Contas da União”*, fundamentando em trechos do Acórdão nº 1.314/2014 e do Acórdão nº 3440/2014, ambos do Plenário, e assim concluiu que *“é*
12. Destacou que *“é usual, no mercado, que as agências sejam remuneradas pelas companhias áreas por meio de incentivos financeiros, concedidos em virtude do alcance de metas ou do volume de vendas, por exemplo, não sendo lícito à Administração intervir nesse mercado”*.
13. Ao final, foi contundente em sua manifestação ao salientar que *“a falta de transparência dos acordos comerciais entre companhias e agências torna inviável a exigência de planilhas de custos detalhadas, o que, por si só, não torna irregular ou ilegal sua contratação, nem impede a concessão desses benefícios à Administração, com vista à seleção da melhor oferta, em atendimento ao princípio da competitividade, justificado pela busca da proposta mais vantajosa (art. 3º da Lei 8.666/1.993)”*.
14. Concluiu sugerindo *“o conhecimento da impugnação, por tempestiva, para no mérito, improvê-la”*.

Ao final, a Diretoria-Geral ao corroborar integralmente o Parecer nº 75/2022 da Assessoria Jurídica (doc. 0377031), pondera pelo conhecimento da impugnação apresentada pela empresa IDEIAS TURISMO EIRELI, por ser tempestiva, para, no mérito, negar-lhe provimento, bem como pelo prosseguimento da contratação mediante realização da Sessão Pública agendada para o dia 3 de março de 2022 (doc. 0367805).

É o relato do necessário. Decido.

O Pregoeiro Oficial deste Tribunal atesta a tempestividade da impugnação (doc. 0376623), razão pela qual, diante da presença dos pressupostos legais, **conheço da impugnação** interposta pela empresa IDEIAS TURISMO EIRELI (doc. 0376622).

A Assessoria Jurídica (doc. 0377031) relata que “a impugnante se insurge com relação ao critério utilizado para o julgamento da proposta para o serviço de fornecimento de passagens aéreas, que admite a apresentação de valor igual a zero, ou mesmo, negativo, como taxa de agenciamento. Alega, dentre outros, que não há base legal para o desconto sobre valores devidos a terceiros (no caso às companhias aéreas)”.

Salienta que:

É certo que, desde 2012, conforme expôs a impugnante, houve significativa mudança no mercado, uma vez que as companhias aéreas deixaram de remunerar as agências de viagens através de comissão, pagas em razão dos bilhetes emitidos.

Para regulamentar a matéria, no âmbito do Poder Executivo Federal, foi expedida a Instrução Normativa MPOG nº 7/2012, posteriormente revogada pela IN MPOG nº 03/2015, regulamentando os procedimentos para contratação de serviços relativos à remuneração das agências de viagens, isto nos contratos existentes entre estas e o poder público.

Ocorre que, na prática, as agências de turismo têm isentado todo e qualquer pagamento por parte dos órgãos públicos, o que tem desvirtuado o modelo traçado pela Administração Federal e dificultado a seleção da proposta mais vantajosa, diante de eventual empate das interessadas.

Entretanto, no presente caso, é certo que para se chegar ao valor do serviço de agenciamento (positivo, neutro ou negativo), tal possibilidade foi estabelecida de acordo com ampla pesquisa mercadológica, inclusive em contratos recentes firmados pela Administração Pública, consoante se vê dos documentos acostados a estes autos em especial da Cesta de Preços Coletados (ID. 0336109).

A realidade mostra que as agências de turismo ainda possuem vantagem em contratar com a Administração Pública, mesmo não recebendo comissões das companhias aéreas pela emissão de bilhetes e mesmo sem cobrar os valores referidos na IN nº 03/2015.

Muito provavelmente, há diferença entre o valor de passagem aérea divulgado para o público em geral e o valor para agências de turismo, em virtude de negociações, volumes de vendas, etc.

Aliás, sobre o assunto, pontuou o Tribunal de Contas de União nos autos da Representação TC 003.273/2013-0, na decisão de lavra do Ministro Raimundo Carreiro, a qual se transcreve, em parte, nos seguintes termos:

10. Causa-me espécie, todavia, o fato de o novo critério de julgamento ("menor valor ofertado pela prestação do serviço de agenciamento"), ao contrário do antigo critério da "taxa DU" (taxa de repasse a terceiros), não incentiva a competição pela concessão e repasse de maiores descontos sobre as tarifas aéreas a serem pagas pela Administração, favorecendo indevidamente as empresas aéreas que, além de já não pagarem comissão às agências, beneficiam-se ainda da desobrigação de repassar parte de seus ganhos de escala a seus maiores clientes: os órgãos e entidades da Administração Pública. **As agências, por sua vez, destituídas dos ganhos propiciados pelas antigas comissões e desestimuladas pela remuneração da taxa fixa de agenciamento, passarão a barganhar em seu próprio benefício tais descontos, arrimadas na importância econômica dos contratos administrativos firmados com elas.**

11. A questão em exame, portanto, está além de uma simples questão algébrica. As antigas comissões das agências, antes pagas pelas empresas aéreas, pela nova sistemática, passam a ser pagas diretamente pela Administração sob a rubrica "taxa de agenciamento". **Em outras palavras, os órgãos e entidades, além de**

pagarem diretamente as comissões das agências, antes a elas repassadas pelas empresas aéreas e ainda embutidas no valor corrente das passagens aéreas, também se obrigam a remunerar as companhias de aviação com tarifas "cheias", sem nenhum desconto. Isso, a meu ver, é indício suficiente da presença de fumus boni júris, pois constitui afronta ao princípio da economicidade e da impessoalidade, pois a IN nº 7/2012 - SLTI, vista sob este aspecto, cria obstáculos à necessária busca pela proposta mais econômica e beneficia um setor específico em detrimento de outros, (negritamos)

Dada a celeuma ora posta, observa-se que esta mesma Corte de Contas, quando da análise de outros objetos, usualmente contratados mediante a fixação de taxa de administração pela oferta do serviço, a exemplo do serviço de vale-alimentação / vales-refeição, entendeu como aceitável a oferta de taxa negativa, nos termos seguintes:

Pregão para contratação de fornecimento de vales-alimentação: 2 - Admissão de taxa negativa de administração. Ainda no que se refere à representação de licitante que relatou possíveis irregularidades no Pregão Sebrae/GO nº 6/2010, conduzido pelo Serviço de Apoio as Micro e Pequenas Empresas do Estado de Goiás-Sebrae/GO, com o objetivo de contratar empresa especializada no fornecimento de vales-alimentação e vales-refeição, por meio de cartão magnético, para os colaboradores da entidade, também seria irregular, para a representante, a vedação editalícia de que a taxa de administração fosse negativa, uma vez que a renda obtida pelo particular em decorrência do serviço licitado proviria de diferentes fontes, não se restringindo a taxa de administração. **Em seu voto, o relator destacou a providência do Sebrae/GO de determinar o cancelamento do pregão, com o intuito de adequar a licitação à jurisprudência do TCU que admite a taxa negativa em licitações para a contratação de serviços de fornecimento de vales-alimentação e vales-refeição.** O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente, em parte, a representação e expediu determinações corretivas ao Sebrae. Acórdão n.º 1757/2010-Plenário, TC-010.523/2010-3, rei. Min. Raimundo Carreiro, 21.07.2010. (sublinhado nosso)

Por outro lado, no que respeita à questão da exequibilidade das propostas com valores irrisórios, zero, ou negativos em licitações para contratação de agência de viagens, é de se registrar que tal temática tem sido tratada em diversos momentos pelo Tribunal de Contas da União, como se lê, por exemplo, em trechos do Acórdão nº 1.314/2014 e do Acórdão nº 3440/2014, ambos do Plenário:

Acórdão n. 1.314/2014 – Plenário: 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. 19. Logo, pode-se concluir que, levando em conta as

características peculiares do mercado de passagens aéreas, as exigências de demonstração da exequibilidade a partir da análise de planilha de custos ou a eliminação de propostas de valor irrisório são práticas ineficazes, porque não há ainda uma forma de calcular analiticamente e afirmar com segurança qual valor seria exequível, razoável e justo para remunerar tais serviços, cobrindo os custos e gerando lucros para as empresas contratadas, sem que haja prejuízo de qualquer forma para o erário. As práticas acima apenas podem onerar os custos desses serviços para o órgão sem benefícios diretos garantidos.

Acórdão n. 3440/2014 – TCU – Plenário (...) 48. Ocorre que, na prática, nem sempre as agências de viagem se remuneram única e exclusivamente com o valor cobrados dos usuários dos serviços de agenciamento de viagens. Em muitos casos elas recebem bônus e outras vantagens financeiras das Companhias Aéreas, em virtude do volume de bilhetes que emitem, o que tornaria exequível as propostas muito próximas a zero apresentadas por diversas agências de viagem em variados procedimentos licitatórios. 49. Este entendimento é corroborado não só pelas propostas apresentadas no procedimento licitatório realizado pelo Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB) (R\$ 0,01, peça 5), como pela proposta vencedora do certame realizado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a custo zero (peça 38), bem como pelos pregões realizados pela Universidade Federal da integração Latino-Americana (R\$ 1,82, peça 40, p. 8), pelo Ministério da Integração Nacional (R\$ 4,50, peça 62, p. 17 e 56), pelo Corpo de Bombeiros Militar do DF (R\$ 0,38, peça 63, p. 17 e 26) e pela Valec Engenharia Construções e Ferrovias, também a custo zero (peça 64, p. 23 e 49).

Sobre o tema da remuneração de particular, inclusive no setor de agenciamento de viagens, a doutrina de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14. Ed. São Paulo: Dialética, 2010) assim discorre:

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 aufere 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. (negritamos)

Por fim, assevera que “é usual, no mercado, que as agências sejam remuneradas pelas companhias áreas por meio de incentivos financeiros, concedidos em virtude do alcance de metas ou do volume de vendas, por exemplo, não sendo lícito à Administração intervir nesse mercado. Ademais, a falta de transparência dos acordos comerciais entre companhias e agências torna inviável a exigência de planilhas de custos detalhadas, o que, por si só, não torna irregular ou ilegal sua contratação, nem impede a concessão desses benefícios à Administração, com vista à seleção da melhor oferta, em atendimento ao princípio da competitividade, justificado pela busca da proposta mais vantajosa (art. 3º da Lei 8.666/1.993)”.

Com essas considerações, ao acolher o parecer da Assessoria Jurídica (doc. 0377031), o qual invoco por razão de decidir, a teor do art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/99, **NEGO PROVIMENTO** à impugnação interposta pela empresa IDEIAS TURISMO EIRELI (doc. 0376622).

Ao Pregoeiro do certame para publicação desta decisão no Sistema Compras.gov.br, realização da sessão pública marcada para o dia 3/3/2022 e adoção das demais providências cabíveis.

Cuiabá, 2 de março de 2022.

Desembargador **CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA**

Presidente



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA**, **PRESIDENTE TRE-MT**, em 02/03/2022, às 16:51, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no link "[Verificador](#)" informando o código verificador **0377909** e o código CRC **9454F8B9**.