



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PIAUÍ**  
**COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES – CPL**

**REFERÊNCIA: PROCESSO ELETRÔNICO SEI nº 0008206-54.2020.6.18.8000**  
**ASSUNTO: Análise do pedido de impugnação ao Edital nº 26/2020, interposto pela empresa ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL.**

O Pregoeiro do TRE-PI, designado pela Portaria nº 36/2020, no exercício das suas atribuições, apresenta resposta à impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 26/2020 interposta pela empresa **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL**, CNPJ nº 00.510.024/0001-90.

**1 – DA TEMPESTIVIDADE**

O item 12.1 do Edital prevê que qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão no prazo de **até 03 dias úteis antes** da data fixada para abertura da sessão pública. Uma vez que o certame está agendado para dia 07/07/2020 e o pedido foi encaminhado via e-mail dia 29/06/2020, é tempestivo.

**2 – DA SÍNTESE DOS FATOS E DO PLEITO**

A empresa em epígrafe apresentou impugnação ao edital do Pregão em comento, cujo objeto é a contratação por empresa para agenciamento de passagens aéreas para o TRE-PI, alegando, em síntese, que há previsão de pagamento de RAV se reporta a valor, admitindo valores negativos (descontos), quando o TCU após análise estabeleceu que a RAV deveria ser em valor fixo em reais.

Que não há legalidade em se vincular critério de julgamento e dar preço sobre valores de terceiros, pois viola o art. 39 da CF. Tal procedimento não é autorizado pela Lei nº 11.182/2005, que regula a aviação civil, nem pela Lei nº 12.974/2014, que regula a atividade das agências de viagens.

Fundamenta sua irresignação na legislação afeita à matéria e recomendações do TCU para, ao final, pedir o acolhimento da impugnação excluindo o

critério de desconto sobre tarifas e adotando o critério de julgamento pelo menor valor da taxa de agenciamento, que deverá ser positivo.

### 3 – DA APRECIÇÃO

Por se tratar de questão eminentemente técnica, encaminhamos o pleito à Unidade responsável pelas especificações, que assim aduz:

Senhor Pregoeiro,

Considerando a Impugnação feita pela ABAVDF no doc. SEI nº [1002865](#), apresentamos nossa manifestação.

Trata-se de pedido de impugnação, interposto pela ABAV, no âmbito do Pregão Eletrônico TRE-PI n.º 026/2020, cujo objeto é a contratação de prestação de serviço de agenciamento de viagens, que compreende a emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e, eventualmente, internacionais, destinadas aos Juizes Eleitorais, Servidores, Requisitados e Colaboradores Eventuais, quando em viagem a serviço do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. Assim, nos manifestamos na condição de unidade demandante dos serviços.

Nas razões apresentadas, verifica-se equívoco da impugnante acerca das condições postas no edital, notadamente relativas às regras de remuneração da contratada. Os critérios estabelecidos no edital não ferem a legislação regente, tampouco a jurisprudência do TCU.

Não há no edital nem na minuta de contrato a criação de vínculo entre a Administração e terceiro estranho à relação contratual – no caso, as companhias aéreas. O contrato que se firma, como resultado da licitação, é com a agência de viagem, que presta serviços ordinários de intermediação. Assim, é equivocado dizer que há descumprimento de regras afetas exclusivamente à regulamentação da aviação civil.

Da mesma forma, é equivocada a afirmação de que o desconto proposto pela licitante, a agência de viagem, será efetuado sobre receita de terceiro. Trata-se efetivamente de renúncia de receita própria.

As agências figuram, no mercado, como intermediárias entre as companhias aéreas e os consumidores finais dos serviços por aquelas prestados – clientes corporativos ou não, inclusive a Administração Pública. A sua remuneração se dá pelas companhias aéreas, pelos clientes finais, ou por ambos. Sabe-se atualmente, nesse sentido, que as companhias aéreas oferecem às agências que lhes servem de intermediadoras incentivos, orientados por volume de vendas e por cumprimento de metas.

O TCU é conhecedor dessas realidade. Por exemplo, no âmbito do TC-001.043/2014, ao apreciar representação formulada em virtude de supostas ilegalidades em Pregão realizado pela Procuradoria Geral do Ministério Público do Trabalho da União, julgou não haver risco de inexecução do fato de se permitir que a contratada abra mão da taxa de remuneração.

Vale lembrar a elucidativa análise técnica, acolhida pelo Relator, e da qual resultou o Acórdão 1314/2014-Plenário, foi a seguinte:

"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.

(...)

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."

Considerando-se valor estimado da contratação aqui tratada (R\$ 578.820,00), com over de 5% pago sobre todo esse montante, geraria receita de R\$ 28.941,00, uma quantia que se coadunaria com a disputa verificada. Em todo caso, o preço médio pesquisado permite que a contratada possa ser remunerada (taxa positiva), mesmo que não conte com esse "over".

Desse modo, o edital permite que a agência de viagem licitante ofereça sua proposta de acordo com sua capacidade financeira – o que, a propósito, é natural a qualquer processo licitatório. O volume de vendas é tomado apenas como uma referência para eventual desconto ofertado.

Cada licitante, de forma consciente e de acordo com a sua capacidade administrativa/financeira, poderá, caso queira, abrir mão da remuneração oferecida pela Administração contratante (taxa positiva). Além disso, poderá, caso queira, oferecer desconto sobre o valor das vendas, como forma de vantagem concorrencial no certame. Esse desconto só será possível se a agência dispuser de outros meios de remuneração – incentivos e acordos com as companhias aéreas.

Consideramos que as agências de viagem não se disponham a prestar serviços gratuitamente, tampouco em prejuízo. Vale dizer que há meios no mercado capazes de orientar a licitante em sua proposta. Assim, cada licitante, ciente da estimativa do volume de vendas por força do contrato objeto do certame, e de outras receitas de que dispuser, analisará e decidirá se tem ou não capacidade para oferecer desconto na licitação, o qual, frise-se, pelas regras do edital, não é obrigatório.

A Advocacia Geral da União, por meio de Parecer nº 006/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, expedido em 10 de julho de 2013 e aprovado pelo Procurador Geral Federal no dia 12 de julho de 2013, já reconhecia a vantajosidade das propostas de preços com taxa zero ou próxima a zero, recomendando, inclusive que fosse admitida a oferta de taxas negativas como forma de obter propostas mais vantajosas ao Poder Público.

Há de se lembrar que cada licitante tem sua configuração de custos, o que a diferencia quanto à sua capacidade de concorrer com um menor ou maior preço no processo licitatório. Mas essa é a lógica concorrencial subjacente a qualquer processo licitatório, que, por natureza, é uma disputa – a proposta é formulada de acordo com a capacidade financeira da licitante. Não há nisso ilegalidade ou irregularidade. Pelo contrário, ao ignorá-la, ao criar preço mínimo ficto, estaria a Administração submetendo-se a contratos muito mais onerosos do que o mercado estaria apto a lhe oferecer. Aí sim, haveria irregularidade, por afronta ao princípio da eficiência e da legalidade.

A licitante que vier a ser contratada prestará serviços de intermediadora, sua remuneração deve contemplar, além do valor total das passagens emitidas – com tarifas e quantidades devidamente conferidas pela fiscalização do contrato – eventual taxa de remuneração adicional (positiva ou negativa). As faturas emitidas por força do contrato submetem-se às regras ordinárias de tributação e retenções na fonte, o que não interfere, em absoluto, nas demais obrigações fiscais da contratada, ou das companhias aéreas que com esta



mantenham negócios. Desse modo, não se vislumbra nas regras editalícias qualquer possibilidade de ilícito de ordem tributária. Essa forma de execução do contrato é bastante simples, não trazendo qualquer dificuldade à Administração.

O faturamento do contrato submete-se às regras da legislação tributária vigente no país, a nível Federal, Estadual ou Municipal, e suas respectivas retenções na fonte, o que não implica em fraude fiscal eventual aplicação da RAV negativa, já que as referidas retenções e/ou recolhimentos serão realizados sobre o produto do serviço executado pela empresa contratada. Portanto, não há que se falar em fraude fiscal, já que todos os impostos devidos serão retidos e/ou recolhidos na forma da lei. Reiterando, a retenção tributária, no âmbito do contrato decorrente da licitação, serão observadas as normas fiscais aplicáveis à prestação de serviço pelas agências, e não às empresas executoras de transporte aeroviário. Não havendo, portanto, irregularidade ou ilícito que justifique a alteração do edital conforme solicitado pela impugnante.

Por fim, a título de exemplo, os contratos prestação de serviço de agenciamento de viagens firmados no Tribunal Superior Eleitoral -TSE (contrato nº 38/2019) e na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (contrato nº 147/2019) apresentam RAV negativa.

Diante do exposto, opinamos pela improcedência do pedido de impugnação.

Atenciosamente,

**Abelard Dias Ribeiro dos Santos**

Assistente III - SEAPT

**Marconio Galvão Lopes**

Chefe da SEAPT

#### 4 – CONCLUSÃO

Consubstanciado no entendimento acima exposto pela análise técnica apresentada e com base no art. 24, § 1º do Decreto nº 10.024/2019, conheço do pedido de impugnação por ser tempestivo para, no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo intactos todos os termos do edital, bem como a data e horário de abertura das propostas.

CPL, em 01 de julho de 2020.

Edilson Francisco Rodrigues

PREGOEIRO



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tre-pi.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tre-pi.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **1005487** e o código CRC **A7E19FE2**.