

---

## RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 02/2025

**OBJETO:** *Contratação de empresa especializada em agenciamento de viagens, para a prestação de serviços de assessoria, cotação, reserva, emissão, remarcação, cancelamento e reembolso de passagens aéreas nacionais e internacionais para os conselheiros, funcionários e demais colaboradores do CRCMG, devendo o serviço ser prestado de forma remota, por meio de sistema informatizado de auto agendamento (self booking), durante o período de 12 (doze) meses.*

Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 02/2025, apresentada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL – ABAV-DF, inscrita no CNPJ sob o nº 00.510.024/0001-90, com sede em SCS Quadra 06 Bloco A, 136, Ed. Sonia, Salas 301/302, Asa Sul, Brasília-DF, CEP 70.306-906.

### 1. DA ADMISSIBILIDADE E TEMPESTIVIDADE DO PEDIDO

A impugnação ao edital está em conformidade com seu item 10, assim como art. 164 da Lei nº 14.133/21, que prevêem a possibilidade de qualquer interessado impugnar o instrumento convocatório até 03 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública.

Como a data de abertura da sessão pública do certame foi inicialmente marcada para 24/03/2025 e a impugnação foi protocolada eletronicamente através do e-mail [licitacao@crcmg.org.br](mailto:licitacao@crcmg.org.br) em 14/03/2025, esta está dentro do prazo legal, passível de admissibilidade.

### 2. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

A impugnança alega irregularidades no Edital do Pregão Eletrônico n. 02/2025, pelos motivos a seguir exposto, conforme trechos abaixo transcritos:

*Inconsistência ao estabelecer simultaneamente dois critérios (taxa positiva e desconto (proveniente da taxa negativa), violando o artigo 33, incisos I e II da Lei nº 14.133/21, que separa metodicamente preço e desconto.*

*O edital tem rótulo de critério de julgamento por MENOR PREÇO, mas, com a aceitação de TAXA DE AGENCIAMENTO POSITIVA (RAV), ZERO E NEGATIVA DO AGENCIAMENTO DE VIAGENS, sendo essa última um critério invertido de disputa, além de ilícito, porque ao contrário do limite máximo de um zero, no qual a agência sustentaria o contrato com sua estrutura, mas abrindo mão apenas da sua própria taxa, para prometer, no último cenário, desconto do Agente de viagens, que representa desconto sobre a tarifa de transporte aéreo, que não lhe pertence.*

*O edital é nulo porque licita AGENCIAR, mas deixa como um segundo critério de custos e formação de preços, ou seja, segundo critério de julgamento de propostas (o que nem existe na Lei nº 14.133/21 e nem no Decreto nº 10.024/2019), sendo que na parte de julgamento,*

*efetivamente, apenas coloca uma linha de valor chamada de preço global, como um divisor de águas, para CIMA e para BAIXO, de modo que isso é mais que evidente para comprovar que é pregão de DOIS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO, porque conforma por repetidas vezes no seu texto que será escolha de cada licitante a RAV, que é remuneração de agência, para o preço ficar acima do valor de base, ou TAXA NEGATIVA que é DESCONTO, que é desconto sobre TRANSPORTAR, que é serviço de cada companhia aérea, mediante tarifa de concessão na ANAC.*

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

*Isso é uma grave inconsistência no critério de julgamento ao se estabelecer, simultaneamente, múltiplas variáveis e contradições e até, em toda clareza, sendo de se notar que o edital também está repleto de citações ao termo “desconto” o que cria uma grave insegurança jurídica, do artigo 5º da Lei nº 14.133/21, pois se algo será por preço o edital jamais pode conter múltiplas menções a desconto.*

*Contradição quando se aponta valores por taxas de agenciamento, que demandaria um orçamento específico da taxa de agenciamento, que é da agência, com separação de valores da agência de viagens, mas se pede para misturar a conta com o valor de tarifa de transporte, que é de cada companhia aérea, além de falha gravíssima de misturar critérios simultâneos, quando o artigo 33, incisos I e II, respectivamente, da Lei nº 14.133/21, tem uma separação metódica entre preço e desconto (e esse último somente existe quando for de um objeto que o torne legalmente autorizado, o que não acontece para tarifas de companhias aéreas).*

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

*Isso significa que o edital é nulo porque licita AGENCIAR, mas deixa como um segundo critério de custos e formação de preços, ou seja, segundo critério de julgamento de propostas (o que nem existe na Lei nº 14.133/21 e nem no Decreto nº 10.024/2019), sendo que na parte de julgamento, efetivamente, apenas coloca uma linha de valor chamada de **preço global**, como um divisor de águas, para CIMA e para BAIXO, de modo que isso é mais que evidente para comprovar que é pregão de DOIS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO, porque conforma por repetidas vezes no seu texto que será escolha de cada licitante a RAV, que é remuneração de agência, para o preço ficar acima do valor de base, ou TAXA NEGATIVA que é DESCONTO, que é desconto sobre TRANSPORTAR, que é serviço de cada companhia aérea, mediante tarifa de concessão na ANAC.*

*Alega ainda que o edital viola as regras de atividades do setor, a saber:*

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

Art. 3º É privativo das Agências de Turismo o exercício das seguintes atividades:  
I - venda comissionada ou intermediação remunerada na comercialização de passagens, passeios, viagens e excursões, nas modalidades aérea, aquaviária, terrestre, ferroviária e conjugadas;

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

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

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

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

Art. 12. Nos pagamentos correspondentes a aquisições de passagens aéreas e rodoviárias, despesas de hospedagem, aluguel de veículos e prestação de serviços afins, efetuados por intermédio de agências de viagens, a retenção será feita sobre o total a pagar a cada empresa prestadora do serviço e, quando for o caso, do operador aeroportuário, sobre o valor referente à tarifa de embarque, e da agência de viagem, sobre os valores cobrados a título de comissão pela intermediação da comercialização do bilhete de passagem ou pela prestação do serviço de agenciamento de viagens na venda de passagens aos órgãos e entidades públicas.

Apresenta consultas feitas às companhias aéreas em que informam não disponibilizar condições especiais e descontos sobre passagens e serviços nem tarifas privativas às agências de viagens que participam de licitações.

Cita os julgados do TCU abaixo:

*a) Acórdão 1323/2012 – Plenário – Valores de terceiros não constituem receita da agência de viagens;*

*b) TC 003.273/2013-0 – Vários acórdãos nesse processo citado, mas mantendo a linha de que o critério de julgamento do pregão de agenciamento deve considerar apenas a remuneração específica do serviço de agenciamento.*

Traz ainda posição da Receita Federal do Brasil, manifestada na Solução de Consulta nº 214, de 18 de agosto de 2008:

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).

Por fim, requer seja acolhida a impugnação para que seja modificado o edital para proibir, expressamente **DESCONTO SOBRE TARIFA DA PASSAGEM AÉREA**, não trazendo riscos de desequilíbrios financeiros para a CONTRATADA, bem como riscos de interrupção dos contratos causando prejuízos ao Conselho.

### **3. DA ANÁLISE DE MÉRITO**

Quanto à alegação de irregularidade do edital por duplo critério de julgamento, equivocou-se a impugnante, uma vez que, conforme consta do edital, o critério de julgamento é o de menor preço, sendo que o valor global anual da proposta é que determinará a fixação do preço contratual, se de remuneração por RAV ou por percentual de desconto.

A possibilidade de a proposta poder resultar, ao final, em percentual de desconto está de acordo com a prática de mercado, adotada pelas próprias agências em licitações públicas e não induz a qualquer tipo de fraude tributária, como acintosamente alega a impugnante.

Saliente-se que o edital não exige que a proposta conceda desconto, trata-se de uma faculdade que está ao alvitre da licitante, tanto é assim que o valor de referência previu como preço máximo estimado o custo total com a aquisição de bilhetes, emitidos pelas companhias aéreas, somado ao valor estimado de taxa de agenciamento, ao preço unitário de R\$ 6,67. Assim, verifica-se que o edital previu margem de disputa para apresentação de propostas por RAV, com a possibilidade de resultar em taxa positiva.

Ao requer a exclusão da oportunidade de se apresentar desconto e alegar a impossibilidade material do objeto, desconsidera a grande quantidade de contratos firmados com a Administração Pública em que são adotados percentuais de descontos, como os que são citados abaixo:

**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RORAIMA (TRE-RR)**  
**CONTRATO Nº 30 / 2024**  
**Percentual de desconto do agente de viagem – PDAV: 25%**

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO**  
**CONTRATO TRF1 20243869**  
**Desconto por emissão: -R\$ 74,1740**

**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARÁ**  
**CONTRATO Nº 141 / 2024**  
**DESCONTO DO AGENTE DE VIAGENS - DAV (C negativo), POR PASSAGEM: R\$ - 347,917**

**JUSTIÇA FEDERAL DE 1º GRAU NO RIO DE JANEIRO**  
**TERMÓ DE CONTRATO - SJRJ SJRJ Nº 6/2025**  
**PERCENTUAL DE DESCONTO: 11,90%**

**TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO**  
**CONTRATO TRT16 Nº 08/2025 (PE TRT16 Nº 90019/2024)**  
**Percentual de desconto: 23%**

**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA**  
**CONTRATO TRE-RO N. 06/2025**  
**DESCONTO MÍNIMO: 0,05%**

**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
CONTRATO N° 08/2025**

**Percentual de desconto sobre o preço da passagem aérea nacional praticado pela companhia aérea no seu site oficial: 3%**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO/ PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA  
10ª REGIÃO**

**TERMO DE CONTRATO N.º 07/2024  
Desconto Linear: 3,01%**

**SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PROCESSO STJ N. 010012/2024  
CONTRATO STJ N. 2/2025:**

**2.5. Critério de remuneração da empresa contratada:**

2.5.1. O critério de remuneração da contratada será um valor fixo pela prestação do serviço de agenciamento de viagens, multiplicado pela quantidade de passagens emitidas, remarçadas ou canceladas e serviços correlatos, aqui denominado Remuneração do Agenciamento de Viagem (RAV).

2.5.2. Caso a licitante ofereça um valor negativo a título de RAV, ou seja, inferior a R\$ 0,00, esse valor será convertido em percentual de desconto sobre o valor da tarifa do bilhete emitido, sempre observada a menor tarifa praticada pela companhia aérea do voo escolhido pelo contratante.

2.5.3. Esse desconto é denominado PDAV (Percentual de Desconto do Agente de Viagem), em substituição à RAV (Remuneração do Agente de Viagem), o qual será fixo e irrevogável durante toda a vigência do contrato, e será aplicado sobre o valor da tarifa das passagens aéreas nacionais e internacionais praticadas pelas companhias aéreas no momento da emissão do bilhete, deduzido da tarifa os descontos e condições especiais para o STJ obtidos a partir de acordos corporativos de desconto pactuados diretamente pelo STJ com as companhias aéreas, excluídas as taxas aeroportuárias, tais como taxa de embarque.

Cumpra-se, ainda, o Parecer nº 06/2013/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU, em que admite a incidência de desconto sobre os serviços agência de turismo:

A agência de turismo é remunerada mediante uma taxa de administração. Ocorre que a agência de turismo também auferirá 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 dispense a taxa de administração ou, mesmo, desembolse valores em favor da Administração. Não se configurará necessariamente, em tais casos, proposta inexequível, ainda que o particular ofereça 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.

Corroborando o entendimento do Acórdão TCU 424/2025 – Primeira Câmara, no qual julgou irregular a não aplicação do desconto estabelecido contratualmente, não se reconhecendo ilegalidade no procedimento.

Assim, tendo em vista que não há impedimento legal à prática de desconto, conseqüentemente, também não há justificativa para impedir que as licitantes ofereçam percentual de desconto, caso queiram e entendam viável, no âmbito de sua estratégia de negócios.

Quanto ao cumprimento das obrigações tributárias, verifica-se que as disposições contratuais estão plenamente alinhadas às determinações do fisco, conforme trechos do Termo de Referência reproduzidos abaixo:

#### **Liquidação**

11.14. Para fins de liquidação, o setor competente deve verificar se a Nota Fiscal ou Fatura apresentada expressa os elementos necessários e essenciais do documento, tais como:

(...)

11.14.6. eventual destaque do valor de retenções tributárias cabíveis.

#### **Forma de pagamento**

11.26. Quando do pagamento, será efetuada a retenção tributária prevista na legislação aplicável.

Condições constantes do Anexo III – Modelo de Proposta:

O valor do bilhete a ser considerado será aquele praticado pelas concessionárias de serviços de transporte aéreo (companhias aéreas), inclusive quanto às classes promocionais.

Para comprovação do item acima e possibilitar a fiscalização contratual, a CONTRATADA apresentará, obrigatoriamente, as faturas das companhias aéreas relativas aos bilhetes emitidos ao CONTRATANTE, no momento de sua apresentação para pagamento, sob pena de devolução da diferença apurada.

Serão descontados sobre os pagamentos a serem realizados, as devidas retenções de tributos e contribuições, conforme determina a Instrução Normativa nº. 1.234, de 11/01/2012, da Secretaria da Receita Federal.

As retenções dos tributos serão realizadas sobre o total a ser repassado a cada empresa prestadora de serviço (companhias aéreas), considerando os valores brutos das respectivas passagens aéreas emitidas (sem desconto) e, quando for o caso, do operador aeroportuário, sobre o valor referente à tarifa de embarque.

A base de cálculo para a retenção dos tributos será o valor bruto da passagem utilizada, constante do bilhete emitido, e não poderá ser diferente do valor de venda no balcão pelas empresas de transporte aéreo, para o mesmo trecho e período, não sendo admitido à CONTRATADA efetuar deduções ou acréscimos sobre esse valor.

Note-se que, observadas as regras editais, ainda que haja desconto sobre a tarifa das passagens, a retenção dos tributos será sobre o valor bruto dos bilhetes emitidos pelas companhias aéreas, em conformidade com o disposto no art. 12 da Instrução Normativa RFB nº 1234/2012.

A verificação se dará pela apresentação obrigatória das faturas das companhias aéreas relativas aos bilhetes emitidos ao CRCMG, sob pena de devolução da diferença apurada.

Portanto, não assiste razão à contratada, acerca dos argumentos constantes da impugnação.

#### **4. DA DECISÃO**

Diante do exposto, conheço da impugnação apresentada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL – ABAV-DF para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterados os termos do Edital do Pregão Eletrônico n.º 02/2025.

Sérgio Robson Mafra  
Pregoeiro