

## IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

**Pregão Eletrônico nº 03/2022**  
**Protocolo Eletrônico nº. 009/2022**

**OBJETO:** Contratação da prestação de serviço, por intermédio de consolidadora, operadora ou agência de viagens, para cotação, reserva e fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais, por meio de atendimento remoto (e-mail e telefone) considerando a possibilidade de atendimento presencial (posto de atendimento a ser instalado nas dependências da Administração Central do Senar, em Brasília/DF, no SGAN 601, módulo K, Edifício Antônio Ernesto de Salvo), com disponibilização de sistema de gestão online integrado às companhias aéreas, em regime de empreitada por preço unitário, conforme especificações constantes do Termo de Referência – Anexo I.

### I – DOS FATOS

Trata-se da análise da impugnação ao Edital interposta tempestivamente pela empresa DECOLANDO TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA - EPP, inscrita no CNPJ sob o nº 05.917.540/0001-58, com sede na SCLN 110 Bloco C loja 44 – Asa Norte – Brasília – DF, por intermédio de seu declarado sócio, Jonas Leonardo Sousa de Oliveira.

### II – DO PLEITO

Em suas razões de impugnação o seu postulante requer: *“Modificar o edital nos seus vários itens questionados, excluindo-se a permissão de desconto sobre a tarifa e adotando-se o critério de julgamento pelo menor valor de taxa de agendamento (valor positivo), como há anos foi fixado o entendimento pelo TCU e com coerência com a única norma que se conhece para dar balizas objetivas nas licitações, que é a do Art. 7º, §5º, da instrução Normativa nº 3/2015-MPOG”.*

### III - DO EXAME DA IMPUGNAÇÃO PELA CPL

1. Preliminarmente, diante de argumentações da impugnante, transcritas a seguir em apertada síntese, de QUE: *“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”*; QUE *“este pregão vai contra o que se firmou no Tribunal (TCU)”*; QUE a IN nº 7 do MPOG, de 24/08/12 *“retirou das companhias áreas a obrigatoriedade de remunerar as agências de viagens, passando aos órgãos e entidades a partir dessa data a adotar critério de menor taxa de agenciamento ou taxa DU, na escolha de oferta ou proposta nas licitações”*; QUE no mesmo sentido “o

MPOG editou a IN nº 03, de 11/02/15, onde proibiu taxativamente em seu parágrafo 5º oferta de descontos baseados em eventuais incentivos, sob qualquer título, recebidos pelas agências de turismo das companhias aéreas”; QUE “critério de julgamento que culmina em desconto sobre algo de terceiro (tarifas concessionários de transportes) viola a legalidade, do artigo 37 da Constituição Federal, pois a Lei nº 8.666/93 não traz em dispositivo algum a previsão, o respaldo, a permissão, para algum licitante fazer promessa em sua proposta de um “suposto” desconto de “valores” que pertencem a “terceiros” (...)”, se faz necessário prestar os esclarecimentos que seguem antes de adentrarmos no mérito da presente impugnação.

2. No tocante ao procedimento licitatório, as licitações do SENAR - entidade de personalidade jurídica privada constituída sob a forma de serviço social autônomo, sem fins lucrativos, nos termos da Lei de Criação (Lei nº 8.315/91), e seu Decreto Regulamentador (Decreto nº 566/92), não compõe a administração pública, direta ou indireta, não estão submetidas aos ditames das Leis nº 8.666/93 (atual 14.133/21) e demais legislações correlatas, mas tão somente aos princípios gerais que se encontram carreados na norma interna de regência – Regulamento de Licitações e Contratos do SENAR, aprovado pela Resolução nº 1, de 15/02/2006 e publicado no DOU, Seção 3, de 23/02/2006. Nesse sentido, transcrevemos abaixo a decisão proferida em 04/04/18 pelo Ministro GILMAR MENDES no Mandado de Segurança nº 33.442/DF, impetrado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC no Supremo Tribunal Federal - STF<sup>1</sup>:

*“Feitas essas considerações, conclui-se que as entidades do “Sistema S” desenvolvem atividades privadas incentivadas e fomentadas pelo Poder Público, não se submetendo ao regramento disciplinado pela Lei 8.666/93. Tendo em vista a autonomia que lhes é conferida, exige-se apenas a realização de um procedimento simplificado de licitação previsto em regulamento próprio, o qual deve observar os princípios gerais que regem a matéria”.*

3. De igual modo, por serem direcionadas a órgão da administração pública, não incidem sob a presente licitação as alegadas Instruções Normativas nº 7, de 24/08/12, e nº 03, de 11/02/15, ambas do MPOG:

---

<sup>1</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma) Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 33.442/DF - Serviço Social Autônomo. Natureza privada. Não se submete ao processo licitatório previsto pela Lei 8.666/93. Necessidade de regulamento próprio. Procedimento simplificado que observe os princípios gerais previstos no art. 37, caput, CF. Agravante: Serviço nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC. Agravado: Roberto Moreira da Silva Lima e Outro. Relator Min. Gilmar Mendes. Data de Publicação DJE 22/02/2019 - Ata nº 16/2019. DJE nº 36, divulgado em 21/02/2019.

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 7, DE 24 DE AGOSTO DE 2012. (Revogada pela IN nº 3, de 2015)

O SECRETÁRIO DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 31 do Anexo I do Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012, e Considerando a iminente alteração da regra de mercado na contratação das agências de viagens, que passarão a ser remuneradas pelos órgãos e entidades da Administração Pública, em substituição às comissões efetuadas pelas companhias aéreas, resolve:

*Art. 1º Esta Instrução Normativa regula os procedimentos para a contratação de serviços, prestados por agências de viagens, para aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais e outros correlatos, pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.*

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015

O SECRETÁRIO DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 34 do Anexo I do Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014, resolve:

*Art. 1º Esta Instrução Normativa regula os procedimentos para aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais e serviços correlatos, bem como os procedimentos administrativos internos para emissão de bilhetes de passagens aéreas a serviço pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.*

4. Por sua vez, de modo contrário às alegações da impugnante de que “o edital é ilícito” e que “este pregão vai contra o que se firmou no Tribunal (TCU)”, a sistemática de contratação adotada no presente Pregão nº 3/2022 - SENAR – menor preço obtido mediante a incidência do valor proposto para RAV (Remuneração de Agente de Viagem) ao quantitativo e valor estimados – é a mesma que vem sendo adotada pelo próprio TCU nas suas licitações para contratação de agências para a compra de passagens aéreas, nos termos do Pregão nº 17/2022, realizado em 20/04/22. Inclusive, o referido pregão foi impugnado sob argumentos análogos aos aqui apresentados, tendo sido mantido mediante os seguintes entendimentos com os quais comungamos e transcrevemos abaixo, por se aplicarem ao caso sob análise:

*“1) Não há duplo critério de julgamento e não há nulidade como alega a impugnante. A empresa que oferecer o menor preço será declarada vencedora do certame. O edital é bem claro neste sentido no item 33 “O Pregoeiro examinará a proposta mais bem classificada quanto à compatibilidade do preço ofertado com o valor estimado e à compatibilidade da proposta com as especificações técnicas do objeto” (...)*

Também não há que se falar em violação à IN 03/2015 – MPOG, tão pouco a qualquer acordão do TCU que verse sobre o tema. 2) Ainda sobre o critério de aceitabilidade, relevante mencionar que ele foi definido após pesquisa de preço realizada tomando-se como base contratos firmados com outros Órgãos da Administração Pública(...)

4) Como se observa o critério é o de menor preço, logo, as licitantes devem apresentar sua proposta e lances de acordo com sua realidade e capacidade econômica, levando em conta suas despesas e receitas. (...)

No TC 001.043/2014-5, constatou-se que as agências de viagem auferem seus lucros e pagam seus custos de alguma forma não transparente para a administração pública, já que os serviços prestados efetivamente não estão sendo remunerados pelos órgãos contratantes. Com efeito, foi confirmada a praxe de negociações 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. Tais incentivos são pagos a partir do volume de vendas total de uma agência, não apenas daquelas decorrentes do contrato com um órgão público específico (Acordão 554/2015 - Plenário)(...)

Acerca do suposto incentivo a fraude tributária, entendo ser totalmente descabida tal alegação, uma vez que o desconto terá como base a tarifa aérea, mas descontado do valor a pagar para a empresa contratada.(...) Além disso, a relação entre agência e companhia aérea é relação particular, não cabendo ao Tribunal qualquer interferência em tal relação, de forma que não há ingerência.

Por fim, registre-se que a fiscalização do contrato tem rotina de controle no processo de gestão bastante rigorosos, identificando cada bilhete apresentado na fatura e confrontando-o com o bilhete de passagem da companhia aérea. Destaque-se ainda que são solicitadas as faturas das companhias aéreas enviadas à agência para conferência. Cabe mencionar ainda que no Tribunal todos os setores têm acesso às buscas de passagens aéreas(...)

Por todo exposto, e após as considerações acima, conheço o pedido de impugnação para no mérito negar-lhe provimento

6. Ressalta-se que o edital do Pregão nº 3/2022/SENAR define e assegura a fiscalização do cumprimento da proposta oferta, quando prevê:

**5. DAS TARIFAS, DA REMUNERAÇÃO DO AGENTE DE VIAGEM-RAV E REAJUSTAMENTO DE PREÇOS.**

**5.1-** O valor da tarifa da passagem aérea a ser considerado será aquele praticado pelas concessionárias de serviços de transporte aéreo, inclusive quanto às classes promocionais;

**5.2-** Serão repassadas à **CONTRATANTE** as tarifas promocionais, sempre que forem cumpridas as exigências para esse fim;

**5.3-** A **CONTRATANTE** reserva-se ao direito de solicitar a comprovação, sempre que julgar necessária, do valor vigente das tarifas, na data da emissão dos bilhetes de passagens;

**5.4-** A **CONTRATADA** deverá apresentar, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, sempre que solicitado pela **CONTRATANTE**, documentação contendo os valores efetivamente cobrados pelas empresas aéreas para passagens já emitidas.

**5.5-** Havendo diferença em desfavor da **CONTRATANTE**, entre o valor cobrado e o valor informado pela companhia aérea, a **CONTRATADA** deverá adotar providências com o objetivo de devolver os valores cobrados a maior por meio de notas de crédito.

**5.6-** A **CONTRATADA** repassará à **CONTRATANTE** todas as vantagens e tarifas-acordo (tarifa negociada entre a contratada e a companhia aérea) que vier a celebrar com as companhias aéreas;

5. Portanto, ainda que não submetido aos mesmos ditames legais, mas por adotar o mesmo critério de julgamento utilizado pelo Tribunal de Contas da União em licitações análogas, o Edital de Pregão nº 3/2022/SENAR demonstra-se alinhado com as disposições do Regulamento de Licitações e Contratos do Senar – norma de regência para licitações deste serviço social autônomo, bem como com os entendimentos (transcritos acima) do Tribunal de Contas da União sobre as contratações dos serviços ora licitados.

6 Pelas razões acima expostas, a CPL CONHECE da impugnação interposta pela empresa DECOLANDO TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA - EPP , por ser oportuna e tempestiva, para no mérito, NEGAR-LHE ACOLHIMENTO, mantidas as condições dispostas no Edital e seus anexos.

Brasília, 9 de junho de 2022.

**George Macêdo Pereira**

Pregoeiro

Portaria nº 023/21, de 22/11/21.