



[Home](#) [Licitações](#) [PREGÃO ELETRÔNICO - 90011/2024](#)

PREGÃO ELETRÔNICO - 90011/2024

06/05/2024 *HÁ 4 DIAS*



Objeto do Edital

Formação de Registro de Preços visando à prestação de serviços para futura e eventual aquisição de passagens aéreas nacionais e/ou internacionais.

Data Abertura do Certame

22 de maio de 2024 - 9h00

Documentos Anexos

	Edital 1B
	Impugnação - ABAV-DF 1B
	Análise da Impugnação 1B

Voltar

Quadro informativo

Pregão Eletrônico N° 90011/2024 (SRP) [\(Lei 14.133/2021\)](#)

UASG 925462 - PMSP - TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO 

Critério julgamento: **Menor Preço / Maior Desconto** Modo disputa: **Aberto/Fechado**



- Avisos (0)
- Impugnações (1)**
- Esclarecimentos (0)

10/05/2024 14:58



DA TEMPESTIVIDADE

Dispõe o item 17.1 do edital que em “até 03 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar” o Edital. O item 17.2, por sua vez, reza que as impugnações ou os pedidos de esclarecimento poderão ser realizados por forma eletrônica, para o e-mail claudio.barone@tcm.sp.gov.br ou por petição dirigida ou protocolada na Unidade Técnica de Protocolo e Autuação do TCMSP, de acordo com a Portaria SG nº 06/2018, publicada no DOC de 08/12/18, pág. 109.

Dessa forma, dado que a abertura da sessão pública para a formação de Registro de Preços visando à prestação de serviços para futura e eventual aquisição de passagens aéreas nacionais e/ou internacionais está prevista para ocorrer no dia 22 de maio de 2024 e que as 14h57 do dia 07.05.2024 a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL - ABAV- DF apresentou sua impugnação por meio eletrônico, diretamente encaminhada ao Pregoeiro da Comissão nº 2 do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, tem-se que a impugnação é tempestiva, pelo que se passa à análise de suas alegações.

DOS FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

A peça impugnatória interposta por esta Associação, contra o critério de julgamento escolhido pelo TCMSP para este Pregão, é inaugurada sob a alegação de trazer à tona a incidência de “ilícitos tributários e concorrenciais e até de aspectos que implicam em consequências criminais de falsidade ideológica e atos de improbidade administrativa.”

Afirma que nenhum órgão do Brasil que adote o “maior desconto” como critério em seus Pregões, em concessão de transporte, está de fato fiscalizando seus contratos, pois entende que estão com “adulteração de valor de base de tributos de terceiras empresas”.

Acrescenta que as questões são graves e justificam a remessa dos autos ao Ministério Público Federal para apuração de responsabilidades.

Requer, portanto, dentre outros a serem respeitados, o direito à produção de provas.

Pondera não ser suficiente que a rejeição da impugnação justificada pela existência de exitosos casos análogos em outros locais, sem que haja a análise dos argumentos trazidos ou explicação expressa sobre as normas legais aduzidas.

Acrescenta:

“Ilícitos graves, de ordem constitucional, licitatória, concorrencial, contábil e tributária e até criminal, pelos quais não se pode admitir resposta genérica ou citação de acórdãos de contextos anteriores e exemplos de quem mais teria feito algo desse ilícito, alegando haver mais economicidade e nada analisando a legalidade e nem a gravidade do que está em questão.”

Acerca do mérito de sua impugnação, a ABAV- DF afirma que fraude no valor contábil/tributário é a única forma de justificar a possibilidade de uma agência de viagens ofertar desconto em “receita de terceiros”.

Apresenta a disposição contida na Instrução Normativa nº 1.234/2012, da Receita Federal, com a seguinte redação de artigo 12, § 10:

“Art. 12, § 10. A base de cálculo da retenção a que se refere o caput, relativamente às aquisições de passagens aéreas e rodoviárias, é o valor bruto das passagens utilizadas, constantes do bilhete emitido pelas agências de viagens, nominal ao servidor, e não poderá ser diferente do valor de venda no balcão pelas empresas de transporte aéreo ou rodoviário, para o mesmo trecho e período, não sendo admitidas às agências de viagens efetuarem deduções ou acréscimos a qualquer título. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1540, de 05 de janeiro de 2015)”

Discorre a impugnante que alguns licitantes trabalham com seus “custos e formação de preços”, enquanto



> [Quadro informativo](#) > [Pregão Eletrônico : UASG 925462 - N° 90011/2024 \(SRF\) - Lei 14.133/2021](#)

ESPECIFICAMENTE EM AGENCIAMENTO DE VIAGENS, APOS A MUDANÇA DE REGRA DAS AEREAS COM O FIM DAS COMISSÕES EM 2012.

NOTE-SE, DESDE LOGO, QUE ACÓRDÃOS ANTERIORES, TODOS, SE REFERIAM A ÉPOCA DE PASSADO, DO REGIME DE COMISSÕES, CUJOS VALORES DAS PASSAGENS TRAMITAVAM DENTRO DAS RECEITAS DAS AGÊNCIAS DE VIAGENS."

Aduz, na sequência, a Instrução Normativa nº 7, de 24 de agosto de 2012 revogada pela IN nº 3, de 2015, que regulava 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. Ela determinava que o "menor preço" deveria ser utilizado como critério de julgamento das licitações que possuíam como objeto as hipóteses por ela disciplinadas, por exemplo, a tratada no caso em tela.

Complementa que...

"[...] É GRAVE ILÍCITO CONCORRENCIAL E TRIBUTÁRIO INCENTIVAR OU PERMITIR EM CONTRATO PÚBLICO QUE AGÊNCIA ADULTERE O VERDADEIRO VALOR TRIBUTÁVEL DA TARIFA DA CONCESSÃO DO TRANSPORTE AÉREO."

"ESSA QUESTÃO DE MÉRITO NENHUM DOS ÓRGÃOS QUE PRATICAM O SUPOSTO DESCONTO, JAMAIS, ANALISOU. SÃO CONTRATOS COM FRAUDES E NÃO FISCALIZADOS, PORQUE SE A RECEITA TRIBUTÁRIA DA TARIFA É DA COMPANHIA AÉREA, ELA NÃO PODE SER ALTERADA PELA AGÊNCIA. POR ISSO MESMO, NEM ALEGAÇÕES LEVIANAS DE QUE EXISTEM INCENTIVOS VARIÁVEIS OU EVENTUAIS OU FLEXÍVEIS SERVEM PARA DEIXAR O PREÇO NEGATIVO."

A impugnante afirma, ainda que nada explica como uma agência pode prometer um desconto sobre todas as tarifas de todas as companhias aéreas do Brasil e do mundo.

Questiona: Como "uma agência pode prometer desconto em valores que tributariamente e contabilmente, desde 2012, não estão mais dentro do valor faturado? "

Acredita que a adoção do desconto sobre o valor da tarifa como preço de mercado não pode existir, pois a agência não pode aplicar qualquer redução sobre parcela que pertence à base de cálculo dos impostos das Companhias Aéreas. Entende não ser possível a aplicação de desconto sobre documento fiscal de terceiro, por não haver previsão legal.

Coloca em xeque a seriedade dos contratos e a respectiva fiscalização, de forma real e efetiva, inclusive dos firmados com este Tribunal de Contas e questiona a ausência de exigência, no Edital, de comprovação de como será aplicado o desconto.

A impugnante alega que somente podem existir os descontos oficiais, aplicados diretamente pelas companhias aéreas, em certa classe de tarifa e voo, pois estas são consideradas para fins de tributação.

Apresenta a Lei Federal nº 12.974/2014, que dispõe sobre as atividades das Agências de Turismo, e a nº 11.182/2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, alegando que ambas proíbem a aplicação desse chamado "suposto desconto, ilícito", no entanto, sem indicar expressamente tais vedações.

Reafirma a prática de "ato ilícito", acusando de adulteração e fraude de dos "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."

Para buscar fundamentar as suas alegações a impugnante apresenta um e-mail atribuído a um funcionário da Companhia "Azul Linhas Aéreas" que informa não pagar comissionamento aos agentes de viagens e outro acerca de um eventual contrato firmado entre a "Gol Linhas Aéreas" e "Agências de Turismo", em que se transfere a cobrança da remuneração pela prestação de serviços de agenciamento ao usuário.

Demonstra desconhecer o teor do Edital ao questionar a existência de um desconto baseado em uma "comissão", sem qualquer parâmetro.

A Associação, no entanto, pontua a possibilidade, a seu ver, da ocorrência de descontos, desde que formalizados pelas companhias aéreas, pra clientes corporativos e com percentuais e critérios específicos, citando, como exemplos, os emitidos para a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL e a PETROBRÁS.

Supõe ser impossível oferecer descontos, pois isso demandaria um "engessamento" das relações comerciais com todas companhias aéreas, considerando a liberdade tarifária permitida pelo art. 49 da Lei nº 11.182/2005.



✓ **Operação realizada com sucesso!**

➤ [Quadro informativo](#) ➤ [Pregão Eletrônico : UASG 925462 - N° 90011/2024 \(SRF\) \(Lei 14.133/2021\)](#)

Preliminarmente à análise do mérito, importante relatar que a, ora impugnante, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL - ABAV- DF, adotou como corriqueira a prática de impugnações idênticas à diversos órgãos, cujos resultados são os mesmos.

A ânsia pela propositura, sem a devida e necessária revisão, acarreta em fundamentações equivocadas, com base em Legislações revogadas ou que esta Corte de Contas e/ou o certame licitatório não estão vinculados, mas que não impedirá um julgamento respeitando os Princípios Constitucionais.

Insurge a impugnante contra a decisão do Tribunal de Contas do Município de São Paulo em adotar o "maior percentual de desconto" como critério de julgamento do Pregão Eletrônico nº 90.011/2024 com vistas à formação de Registro de Preços para a futura e eventual aquisição de passagens aéreas nacionais e/ou internacionais.

A incidência do desconto deve ocorrer sobre o valor da passagem, compreendendo todos os custos necessários à execução do objeto, inclusive os referentes às despesas trabalhistas, previdenciárias, impostos, taxas, taxas aeroportuárias, emolumentos e quaisquer outras despesas que incidam direta ou indiretamente sobre objeto deste Edital. Excetuam-se desse desconto a cobrança referente à taxa aeroportuária (conhecida como "taxa de embarque") e os seguros de viagem e bagagem para as viagens internacionais (subitens 5.7.1. a 5.7.3. do Edital).

De acordo com as acusações da impugnante, o presente Pregão "incentiva fraude tributária", pois alega que a forma das Contratadas praticarem os descontos prometidos é a adulteração do valor da base de cálculo das Companhias Aéreas para retenção do imposto devido.

Acrescenta que os órgãos nunca fiscalizaram esses contratos supostamente fraudulentos e que essas questões são graves e justificariam remessa de autos ao Ministério Público Federal para apuração de responsabilidades.

Ocorre que, na posição de entidade representativa dos interesses das agências de viagem, não apresentou nenhuma evidência concreta que pudesse corroborar com suas graves acusações, tampouco as remeteu ao Ministério Público, conduta esperada.

A simples presunção como justificativa para proferir tais acusações não deve ser aceita, tendo em vista que os princípios gerais do direito e a farta legislação que disciplina os procedimentos licitatórios sustentam a necessidade de fundamentação e evidências concretas para validar a gravidade de quaisquer alegações.

A inverídica alegação de que nenhum Tribunal de Contas ou Judicial admitiu preços negativos em agenciamento de viagens, após o, chamado, "fim das Comissões em 2012" contraria as inúmeras impugnações por ela interposta em 2021, do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2022 do Tribunal Regional Federal da 3ª Região e do Supremo Tribunal Federal e 2023, dos Tribunais de Justiça do Pará e Amazonas, somente para citar algumas. Detalhe: TODAS julgadas improcedentes.

Aliás, o próprio Tribunal de Contas da União já reconheceu a existência das práticas de mercado existentes entre as Companhias Aéreas e as Agências de Viagens, como é possível verificar no Acórdão nº 1.314/2014-Plenário, a seguir transcrito parcialmente:

"[...] 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."

Tem-se, portanto, que a aplicação de desconto não induz, necessariamente, à fraude tributária, vez que as Agências de Viagens atuam como intermediárias entre os clientes e os fornecedores de serviços, como as Companhias Aéreas. O desconto oferecido pode ser resultado de negociações comerciais legítimas entre a



✓ **Operação realizada com sucesso!**

> [Quadro informativo](#) > [Pregão Eletrônico : UASG 925462 - N° 90011/2024 \(SRF\) - Lei 14.133/2021](#)

A escolha por esse critério de julgamento decorreu de estudo interno realizado por esta Corte de Contas que identificou a ausência, tanto da competitividade quanto da vantajosidade econômica, a contratação por meio de "Credenciamento" ou Licitação por "Menor Taxa Administrativa", tendo em vista que esta resultaria em propostas empatadas com o valor mínimo fixado em edital.

Desde 2019 este Tribunal de Contas do Município de São Paulo utiliza o Registro de Preços – RP para a aquisição de suas passagens aéreas, resultando na obtenção de percentuais de desconto que superaram 23% sobre o valor integral da passagem. Em todas as licitações ocorreram interesse na participação de "Cadastro Reserva", ou seja, todas as Atas de RP foram assinadas por 02 (dois) detentores.

Ainda que a impugnante solicite que os casos exitosos não sejam divulgados para justificar a assertiva na escolha por esta forma de contratação, cabe registrar que nas últimas licitações realizadas pelo TCMSP, a participação de quase 40 (quarenta) empresas, em sua maioria localizadas em Brasília/DF, contradizem as insinuações apresentadas.

Aceitar que fraudes contábeis/tributárias seriam a única hipótese possível para a consecução do objeto seria acreditar, ingenuamente, que 100% (cem por cento) dos licitantes praticariam tais ilegalidades, e que NENHUM outro interessado(ou outra Associação), diante de tais fatos, questionaria essa "prática delituosa" que, em tese, o prejudicaria diretamente.

Não é crível, da mesma forma, que as Agências se dispusessem a suportar prejuízos financeiros em prol da Administração Pública.

Quanto à possibilidade de desconto como critério de julgamento, o Tribunal de Contas por diversas vezes já se posicionou, como no Acórdão 316/2019-TCU-Plenário:

[...] a proibição de apresentação de proposta com taxa de administração zero ou negativa, imposta pelo Termo de Referência, contraria a jurisprudência desta Corte de Contas, na qual tem prevalecido o entendimento de que a alegação de inexecutabilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados, devendo ser franqueada oportunidade de o licitante defender sua proposta e demonstrar sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório;" (Acórdão 316/2019- Plenário)

O licitante é livre para analisar os elementos que dispõe, considerando o volume estimado da contratação, eventuais benefícios acordados com as Companhias Aéreas ou demais receitas, para decidir se possui condições de participar do certame oferecendo desconto.

Vedar a apresentação de ofertas condizentes com a realidade dos licitantes e vantajosa para a Administração, suprimindo a competitividade seria uma indubitável afronta aos princípios da legalidade, eficiência e economicidade.

Por fim, acerca da ausência de exigência comprobatória do desconto ofertado, resta esclarecer que, assim como disposto no subitem 7.6.5.1.2 do Edital, o art. 59, § 2º, da Lei Federal nº 14.133/21 prevê a possibilidade de se realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, devendo, ainda, ser respeitada a presunção de inocência, prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu artigo 5º, inciso LVII.

CONCLUSÃO

A análise ora demonstrada evidencia de forma cristalina a necessidade de manutenção da exigência constante em edital e diante disso, a Comissão nº 2, na figura de seu pregoeiro, DECIDE:

- I) CONHECER a impugnação interposta pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL - ABAV- DF, posto que tempestiva;
- II) NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO pelas razões anteriormente aduzidas.

Incluir impugnação

 **Operação realizada com sucesso!**



[> Quadro informativo](#)

[> Pregão Eletrônico : UASG 925462 - N° 90011/2024 \(SRP\) \[LEI 14.133/2021\]\(#\)](#)

CLAUDIO BARONE - Re: IMPUGNAÇÃO PE 90011/2024

De: CLAUDIO BARONE
Para: abav.df@abav.com.br
Data: 10/05/2024 14:47
Assunto: Re: IMPUGNAÇÃO PE 90011/2024
Anexos: Ata 051.pdf

Boa tarde!

Segue a íntegra da Ata de Reunião que analisou e deliberou acerca da impugnação interposta em face do Edital de Pregão Eletrônico nº [90.011/2024](#) do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Atenciosamente,



O recebimento das informações e documentos contidos nesta correspondência eletrônica implica ciência aos dispositivos insertos na Lei Federal nº 13.709/2018 – LGPD, no Decreto Municipal nº 59.767/2020 e na política de proteção de dados do TCMSP (<https://lgpd.tcm.sp.gov.br>), especialmente quanto à necessidade de proteção dos dados pessoais, de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação e compartilhamento, bem como no tocante à responsabilização pelos danos decorrentes de violações de segurança aos dados pessoais eventualmente compartilhados.

>>> <abav.df@abav.com.br> 07/05/2024 14:58 >>>

Prezado Senhor Pregoeiro,

A ABAV-DF vem, tempestivamente, apresentar impugnação ao Edital [90011/00002](#), conforme segue. tipo: Critério de julgamento - Desconto

Segue em anexo também os documentos do responsável.

Atenciosamente,

JÉSSICA OLIVEIRA

Secretária Executiva | ABAV - DF

abav.df@abav.com.br

+55 61 3223 1247

+55 61 99657-0437 



Associação Brasileira
de Agências de Viagens
do Distrito Federal

SCS Qd.06 Bloco A, Salas 301/302
Brasília - DF - 70306-906
www.abavdf.com.br



DIÁRIO OFICIAL
PUBLICADONegócios nº 897776
Documento: 103198831
Publicação: 13/05/2024**TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO****Comissão de Licitação**

Av. Professor Ascendino Reis, 1.130, - Bairro Vila Clementino - São Paulo/SP - CEP 04027-000

Telefone: 1150801000

**PRINCIPAL****Síntese (Texto do Despacho)**

COMISSÃO DE LICITAÇÕES 2 - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90.011/2024 - Processo: TC/000598/2024 - Objeto: Formação de Registro de Preços visando à prestação de serviços para futura e eventual aquisição de passagens aéreas nacionais e/ou internacionais. No décimo dia do mês de maio de dois mil e vinte e quatro, às dez horas, reuniram-se por meio de teletrabalho, conforme Portaria nº 144/2020, os membros da Comissão de Licitações nº 02 instituída pela Portaria 519/2022, a fim de analisar a impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.011/2024, recebida por intermédio do e-mail abav.df@abav.com.br da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL - ABAV- DF, inscrita no CNPJ sob o nº 00.510.024/0001-90. Considerando a manifestação constante nos autos o pregoeiro decide CONHECER a impugnação interposta, posto que tempestiva, mas NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO pelas razões aduzidas no processo. Fica mantida a sessão pública para o dia 22/05/2024 às 9h00. Poderão ser obtidos pelo Sistema Eletrônico de Informações da Prefeitura de São Paulo o teor da resposta à impugnação (SEI nº 103198590).

Anexo I (Número do Documento SEI)[103198590](#)**Data de Publicação**

13/05/2024

**Claudio Vicente Paladino Barone**
Assistente Administrativo de Gestão
Em 10/05/2024, às 14:57.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **103198831** e o código CRC **99DB737D**.

Referência: Processo nº 8010.2024/0000062-3	Tipo: Pregão Eletrônico (Espelho Pubnet)	SEI nº 103198831
--	---	----------------------------