



Conselho Federal de Química

Plenário

Presidência

Gerência Executiva

Gerência Administrativo-Financeira

Coordenação de Compras, Licitações e Contratos

ANÁLISE Nº 9/2024/CLIC/GEAF/GEREX/PRESI/PLEN/CFQ

Processo nº 2800.00.01703.2023

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

Referência:

Pregão Eletrônico Nº 90002/2024 – CFQ

Processo SEI Nº 2800.00.01703.2023 – CFQ

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de reposta à impugnação interposta pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL (ABAV-DF), pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº 00.510.024/0001-90, referente ao edital do Pregão Eletrônico nº 90002/2024-CFQ, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada na prestação de serviço de agenciamento de viagens para aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais, incluindo cotação, reserva, marcação, remarcação, substituição, revalidação, cancelamento e fornecimento de bilhetes de passagens; e seguro-viagem somente para viagens internacionais, de todas as empresas aéreas, de modo não exclusivo, mediante utilização de sistema informatizado via web de gestão de viagens.

2. DA TEMPESTIVIDADE

2.1. Dispõe o edital de licitação, em seu item 10.1, que "qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o Edital por irregularidade na aplicação da [Lei nº 14.133, de 2021](#), devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame".

2.2. Na sequência, estabelece o item 10.3 que "a impugnação e o pedido de esclarecimento poderão ser realizados por forma eletrônica, pelo e-mail: licitacao@cfq.org.br, ou por petição dirigida ou protocolada no endereço no Setor Comercial Sul, Quadra 09, Bloco A, Torre B, 9º andar, salas 901/905 – Asa Sul, CEP: 70308-200 Ed. Parque Cidade Corporate, Gerência Administrativo-Financeira do Conselho Federal de Química (...)"

2.3. Dessa forma, tendo em vista que a abertura da sessão pública do certame estava prevista para ocorrer no dia 2 de julho de 2024 e que às 14:10 do dia 21 de junho de 2024 a Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal (ABAV-DF) apresentou sua impugnação por meio eletrônico, reconhece-se a sua tempestividade.

3. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

3.1. Em apertada síntese, a impugnante se irressigna com o edital pelas razões abaixo expostas:

3.1.1. Suposta existência de critério duplo de julgamento, visto que o item 1 (Taxa de Remuneração do Agente de Viagem) possui como critério de julgamento o "menor preço", ao passo que o item 2 (volume de vendas de tarifas) possui como critério o "maior desconto"; e

3.1.2. Admissibilidade ilegal de percentual de desconto sobre as tarifas das passagens aéreas, sob a alegação de que tal prática incentiva fraude tributária, uma vez que agências não podem alterar a base de cálculo de retenção dos impostos relativa ao serviço prestado pelas companhias aéreas. Ademais, discorre que é ilegal estabelecer critério de julgamento sobre valores de terceiros, ou seja, sobre os valores de tarifa estabelecidos pelas companhias aéreas.

3.2. Assim, requer que a impugnação seja acolhida, com a consequente modificação do edital, excluindo-se o critério de desconto sobre a tarifa de passagem aérea.

4. DA ANÁLISE DO MÉRITO

4.1. Ressalta-se que as alegações apresentadas pela Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal (ABAV-DF) são recorrentes em licitações com o mesmo objeto, e todas foram afastadas de forma embasada e consistente. À vista disso, é patente que os argumentos constates da impugnação já foram objeto de análise e acertadamente rechaçados em diversas outras ocasiões.

4.2. Preliminarmente à análise do mérito, destaca-se que as alegações apresentadas pela impugnante foram submetidas à análise da área requisitante, responsável pela construção do modelo de disputa ora proposto.

4.3. Feitas essas breves observações, passamos à análise do conteúdo da impugnação.

4.4. No que tange à suposta existência de critério duplo de julgamento, tal argumento não merece prosperar, visto que o critério de julgamento das propostas estabelecido no edital do pregão em comento possui regra única, que é o menor preço global, em conformidade com o art. 6º, inciso XLI, e art. 33, inciso I da Lei nº 14.133/2021. Este, por sua vez, será computado no sistema como o somatório dos itens 1 (Taxa de Remuneração do Agente de Viagem) e 2 (Percentual de Desconto sobre as Tarifas), conforme dispõe os itens 5.6 e 5.13 do instrumento convocatório. Cada item será objeto de disputa separadamente, de modo que, para o primeiro, os lances serão ofertados em real, ao passo que, para o segundo, os lances serão ofertados em percentual, o qual incidirá sobre o valor de referência informado. Assim, em um mesmo pregão, podem existir itens cujo critério de julgamento seja maior desconto ou menor preço. Ambos terminam por atingir o mesmo resultado, que é a obtenção do menor preço.

4.5. A inclusão de item baseado em maior desconto, por sua vez, foi objeto de avaliação pela área requisitante, a qual justificou, nos Estudos Preliminares da contratação, que a conjugação de tal critério terminaria por privilegiar a competitividade, uma vez que a manutenção da remuneração do agenciamento de viagem como item único de disputa possivelmente resultaria em propostas empatadas com o valor mínimo fixado no edital (R\$ 0,00), descaracterizando a essência da modalidade pregão.

4.6. Complementa a área requisitante que a inclusão de item baseado em maior desconto foi analisada a partir de modelos semelhantes adotados por outros órgãos públicos e da realização de ampla pesquisa de mercado, na qual foi demonstrada a viabilidade da contratação nos moldes propostos, dado que empresas distintas ofertaram desconto sobre o valor do bilhete, conforme registrado nos autos do processo.

4.7. Assim, restringir a apresentação de ofertas compatíveis com a prática de mercado e evidentemente vantajosas para a Administração Pública, suprimindo a competitividade, constituiria inquestionável afronta aos princípios legais, sobretudo ao da economicidade e da competitividade. Dessa forma, a inclusão do critério de maior desconto sobre as tarifas coaduna-se com o art. 11 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o processo licitatório tem como um de seus objetivos assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, e será conduzido, dentre outros, à luz dos princípios da legalidade, da eficiência, do interesse público, da competitividade e da economicidade. Portanto, cabe à Administração Pública, observada a legislação pertinente, estabelecer o modelo de contratação mais adequado para a obtenção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso.

4.8. Ao contrário do que argue a impugnante, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou sobre as práticas de mercado existentes entre as companhias aéreas e as agências de viagem:

"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 nº 1.314/2014-Plenário).

4.9. Conforme entendimento exposto acima, tem-se que a admissibilidade de desconto não implica, necessariamente, fraude tributária, pois o desconto ofertado pode ser resultado de negociações comerciais legítimas entre a agência e a companhia aérea, visando à obtenção de vantagens competitivas. A dinâmica das relações comerciais afetas ao mercado possibilita às agências ofertarem descontos sobre o volume de vendas das tarifas de passagens aéreas, sem prejuízo da lucratividade do contrato.

4.10. Nesse contexto, quanto à admissibilidade de desconto, dispõem, de forma favorável, os Acórdãos nº 316/2019 e nº 1.323/2020 - Plenário do TCU, respectivamente:

"(...) 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 nº 316/2019 - TCU-Plenário).

"25. A propósito, a orientação imprimida por esta Corte é no sentido de permitir que a Administração se beneficie de eventuais descontos praticados pelas empresas fornecedoras de produtos e serviços, como ficou patente na Decisão nº 592/94 - Plenário, publicada na Ata nº 44/94 (TCs nºs 007.913/940 e 009.802/94-2), que tratava da possibilidade de oferecimento de desconto sobre as comissões das agências de turismo, nas licitações para aquisição de passagens aéreas. Aliás, essa decisão amolda-se perfeitamente ao caso em análise, pois a taxa de administração negativa corresponde, na prática, a um desconto a ser concedido sobre o valor de face dos vales". (Acórdão nº 1323/2020 – TCU-Plenário).

4.11. É equivocado, portanto, o entendimento da impugnante ao afirmar que o presente edital estabelece "critério de julgamento baseado em desconto sobre valores de terceiros", uma vez que a aplicação do percentual de desconto restringe-se aos termos da relação contratual entre a agência vencedora do certame e o CFQ. O referido contrato não exercerá qualquer interferência sobre os valores das passagens aéreas propriamente ditas e sobre as obrigações da agência contratada junto às companhias aéreas, dado que o desconto em questão é apenas calculado sobre o valor da tarifa e incidirá somente em relação ao serviço prestado pela agência contratada. Assim, não há exigência de desconto sobre algo que não pertence às agências, de modo que resta rechaçada a manifestação de violação das disposições contidas no art. 37 da Constituição Federal e nas Leis nº 11.182/2005 e nº 12.974/2014.

4.12. Nesse contexto, não prosperam as alegações de que o edital em comento incentiva a prática de ilícitos de ordem tributária, pois a remuneração da agência contratada englobará o valor total das passagens emitidas, sobre o qual incidirá o desconto contratual, e o valor da remuneração de agenciamento de viagens. As faturas emitidas por força do contrato submetem-se às regras usuais de tributação e retenções na fonte, consoante as Leis nº 9.430/1996 (art. 64) e nº 10.833/2003 (art. 34), combinadas com a Instrução Normativa RFB nº 1.234/2012 (§ 11, art. 12), e de acordo com o art. 2º da Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023.

4.13. Por fim, cabe destacar que o modelo proposto no edital assegura o pagamento integral do serviço de agenciamento de viagens, de modo que a remuneração da agência está garantida mesmo após aplicado o desconto contratual. Ainda, os licitantes têm liberdade para analisar os elementos que dispõem, considerando o volume estimado da contratação e eventuais negociações firmadas com as companhias aéreas, para decidir se possuem condições de participar do certame oferecendo desconto.

4.14. Imperioso arrematar que o critério de julgamento pelo maior desconto não afronta os

princípios administrativos norteadores do processo licitatório. Ao contrário, coaduna-se com os regramentos licitatórios e garante uma competição isonômica para o certame.

4.15. Ante o exposto, conclui-se que não há irregularidades ou ilícitos que justifiquem modificações no edital. Desta forma, resta evidenciado que o referido instrumento convocatório se baseia em critérios legais e objetivos, razão pela qual não há necessidade de alterá-lo e republicá-lo.

5. DA DECISÃO

5.1. Diante do exposto e considerando a manifestação sobre o tema da Douta Assessoria Jurídica deste Conselho, bem como da Área Requisitante, decido:

- I - CONHECER a impugnação interposta pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL (ABAV-DF), em razão de sua tempestividade;
- II - NO MÉRITO, julgá-la IMPROCEDENTE pelas razões acima expostas;
- III - Publicar a decisão na plataforma Compras.gov.br;
- IV - Publicar o evento de reabertura do Pregão Eletrônico nº 90002/2024-CFQ no Comprasnet e no Diário Oficial da União, com o agendamento da sessão pública para 16/07/2024, às 10h (horário de Brasília).

Brasília, 09 de julho de 2024.

ANDRESSA PEREIRA GIACOMAZZO
Pregoeira do CFQ

1. Vistos.
2. Acompanho o parecer da Pregoeira, e determino que seja dado prosseguimento ao feito, decidindo manter o edital e seus anexos, e reagendar a data e horário de abertura da sessão pública para o dia 16 de julho de 2024, às 10h.
3. Restituam-se os autos do presente processo administrativo para o prosseguimento do certame.

Brasília, 09 de julho de 2024.

MAURÍCIO ROMEIRO BASTOS
Autoridade Competente - Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Andressa Pereira Giacomazzo, Analista**, em 09/07/2024, às 17:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 15 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mauricio Romeiro Bastos, Gerente Substituto (a)**, em 09/07/2024, às 17:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 15 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cfq.org.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0082615** e o código CRC **07558B2B**.

Referência: Processo nº
2800.00.01703.2023

SEI nº 0082615

SCS Quadra 09, Edifício Parque Cidade Corporate, Torre B, 9º andar
Brasília/DF, CEP 70.308-200
Telefone: (61) 2099-3300 - www.cfq.org.br