

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO CONSELHO REGIONAL DE
ENFERMAGEM DE SÃO PAULO**

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 28/2022 – IMPUGNAÇÃO

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL – ABAV-
DF**, Endereço: SDS Bloco D, 26, Salas 401 a 403, Asa Sul, Brasília – DF, CGC/MF: 00.510.024/0001-90, vem
a Vossa Senhoria, respeitosa e tempestivamente, nos termos do artigo 24 do Decreto nº 10.024/2019, formular
IMPUGNAÇÃO ao edital em referência, pelos fatos e fundamentos a seguir:

DAS RAZÕES DE FATO E DE DIREITO PARA A IMPUGNAÇÃO

Senhor Pregoeiro, sem necessidade de transcrição dos diversos dispositivos do edital
atinentes ao desconto sobre tarifa de transporte aéreo, o edital tem como critério de julgamento
MAIOR DESCONTO do item, o que configura INCENTIVO DE FRAUDE TRIBUTÁRIA,
PORTANTO, NULO.

*1.1. O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para contratação
de serviços de agenciamento de viagens compreendendo a cotação, reserva, marcação, remarcação,
emissão, cancelamento, alteração, reembolso e entrega de passagens aéreas nacionais e, eventualmente,
internacionais, bem como emissão de seguro de assistência em viagem internacional, além de fornecer
ferramenta online de autoagendamento (self booking e self ticket) e serviços de atendimento telefônico
e por e-mail, para atender as necessidades do Conselho Regional de Enfermagem de São Paulo,
conforme descrito neste Edital e seus anexos.*

*5.1. O licitante deverá enviar sua proposta mediante o preenchimento, no sistema eletrônico,
dos seguintes campos:*

5.1.1. Valor percentual de desconto;

A legalidade, do artigo 37 da Constituição Federal impõe respeito à legislação.
Mas veja o que estabelece a Instrução Normativa nº 1234/2012, da Receita Federal:

“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)”.

Assim, 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.

Considerando que o objeto tratado no item 1.1 do edital é claro na intermediação, no
agenciamento, das passagens aéreas e Seguro viagens, Vossa Senhoria precisa considerar o seguinte:

* **agenciamento** é serviço tratado no artigo 710 do Código Civil e regulamentado para as
agências de viagens na Lei nº 12.974/2019, que prevê em seu artigo 8º, inciso II, uma

remuneração, em momento algum mencionando respaldo para agência de viagens alterar, sob rótulo de desconto, tarifa de concessão de transporte aéreo; e

* **transporte** é serviço tratado no artigo 730 do Código Civil e regulamentado para a aviação civil na Lei nº 11.182/2005, de modo que as tarifas são das companhias aéreas e nada consta da lei sobre suposto desconto por agência de viagens.

Isso significa que o edital é nulo porque licita AGENCIAR, que é o serviço prestado pela Agência de Viagens, mas que usa o critério de desconto sobre TRANSPORTAR, que é serviço de cada companhia aérea, mediante tarifa de concessão na ANAC.

Nada no pregão considera que além de serviços independentes e contabilizados e tributados em separado e de empresas distintas, logo, não permitido que se misture isso dentro de critério no pregão, não há respaldo perante entendimentos que reafirmam essa clara distinção de valores (de modo que uma empresa não pode prometer alterar valor da outra:

“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 albeia, 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)”. (Solução de Consulta nº 214, de 18 de Agosto de 2008)”

Depois disso, em 2021, houve a extinção das comissões pelas companhias aéreas, o que se refletiu na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão nº 1323/2012 – Plenário, que ressaltou que valores de terceiros não constituem receita da agência de viagens, nem para fins de enquadramento nos limites da Lei Complementar nº 123/2006.

Como pode, então, o pregão ter julgamento, de modo que o critério pressupõe que a agência altere valor de tarifa oficial de companhia aérea?

É preciso considerar que o fim das comissões se refletiu na Instrução Normativa nº 07/2012 – MPOG, que instituiu o modelo de contratação para passagens aéreas nacionais e internacionais no governo federal com um meio de preservar o julgamento objetivo, estabelecendo novo critério para as licitações:

*“Art. 2º (...) § 1º **A licitação deverá utilizar o critério de julgamento menor preço, apurado pelo menor valor ofertado pela prestação do serviço de Agenciamento de Viagens**”.*

Posteriormente, para sepultar eventuais discussões dos que não compreendem as normas desse tipo de atividade e afastam as normas como se fossem legisladores, para colocar reforço no cumprimento dos postulados de isonomia e julgamento objetivo, adveio a Instrução Normativa nº 3/2015-MPOG, com as seguintes disposições:

*“Art. 6º **A remuneração total a ser paga à agência de turismo será apurada a partir do valor ofertado pela prestação do serviço de agenciamento de viagens, multiplicado pela quantidade de passagens emitidas, remarcadas ou canceladas e serviços correlatos.**”*

§ 1º Os valores relativos à aquisição de bilhetes de passagens serão repassados pela Administração à agência de turismo contratada, que intermediará o pagamento junto às companhias aéreas que emitiram os bilhetes.

§ 2º **Os valores referidos no § 1º não serão considerados parte da remuneração pelos serviços de agenciamento de turismo e não poderão constar da planilha de custos a que se refere o art. 7º desta Instrução Normativa.**

Art. 7º O instrumento convocatório deverá prever que a licitante classificada em primeiro lugar, na fase de lances, apresente planilha de custos que demonstre a compatibilidade entre os custos e as receitas estimados para a execução do serviço.

(...)

§ 5º **Eventuais incentivos, sob qualquer título, recebidos pelas agências de turismo das companhias aéreas, não poderão ser considerados para aferição da exequibilidade da proposta**”.

Por isso, o edital é nulo, **NÃO POSSUI QUALQUER CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE DE DESCONTO (ATÉ ONDE ELE IRIA E COM QUAIS PROVAS?), QUANDO O ARTIGO 40, INCISO X, DA LEI Nº 8.666/93 E O ARTIGO 14, INCISO III, DO DECRETO Nº 10.024/2019, DETERMINAM QUE EDITAL PRECISA TER CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE E ESSE EDITAL NÃO TEM BALIZA ALGUMA, DEIXANDO TODOS EM SUJEIÇÃO A FATOR SUBJETIVO, O QUE É VEDADO PELO ARTIGO 44, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93.**

Se um item central da tabela passar por desconto e ele for deixar a oferta com valor negativo, como um desconto sobre tarifa de companhia aéreas, isso pode, sim, ser uma ficção, uma forte prova de que a proposta não é realista, principalmente quando se pede comprovação através de receitas de outros contratos. Ora, cada contrato tem seu prazo e sua rentabilidade individual e não coletiva.

Deve-se considerar que critério de julgamento que culmina em desconto sobre algo de terceiro (tarifas de 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 sobre “valores” que pertencem a “terceiros” (não há respaldo legal algum para oferta que envolva ou que dependa da vontade de terceiros que sequer serão partes do contrato administrativo) como se fosse possível interferir nas variáveis relações comerciais entre agências de viagens e as concessionárias de transportes (promessa por algo envolvendo relações com terceiros não encontra permissão em lei federal alguma).

Nenhuma promessa em licitação cujo licitante é agência de viagens pode ter como base se prometer criar vínculo de desconto. O fator de não comissionamento destas concessionárias às Agências de Viagens, já seria motivo suficiente para que não conste em qualquer contratação desta natureza de prestação de serviços, descontos sobre receitas não pertencentes às Agências, que precisam suportar os custos do contrato, muitas vezes renunciar da remuneração pelo serviço prestado.

DOS PEDIDOS

Assim, requer seja acolhida a presente impugnação para que seja modificado o edital para proibir, expressamente, DESCONTO SOBRA TARIFA DA PASSAGEM AÉREA, devendo haver a respectiva republicação do edital.

Termos em que requer deferimento.

Brasília, 21 de novembro de 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL
– ABAV-DF
Levi Jeronimo Barbosa
Presidente