

## NOTA TÉCNICA Nº 03/2024

**Data:** 27/09/2024

**Origem:** PR/SLC

**Referência:** Pedido de impugnação do Edital nº 90032/2024

**Processo nº:** 59500.003500/2024-91

### 1. OBJETIVO:

- 1.1. Subsidiar decisão quanto ao pedido de impugnação do Edital nº 90032/2024, que tem por objeto Contratação de empresa especializada de gerenciamento de viagens (Travel Management Company- TMC) para prestação de serviços de viagens, executados por meio de ferramenta online de autoagendamento (self-booking), para o atendimento às necessidades de deslocamento de empregados e convidados eventuais no desempenho das atividades institucionais da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF, na Sede e Superintendências Regionais, interposto pela **empresa ECOS TURISMO**.

### 2. HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO:

- 2.1. Em 16/09/2024, foi publicado o Edital Pregão Eletrônico nº 90032/2024, visando A Contratação de empresa especializada de gerenciamento de viagens (Travel Management Company- TMC) para prestação de serviços de viagens, executados por meio de ferramenta online de autoagendamento (self-booking), para o atendimento às necessidades de deslocamento de empregados e convidados eventuais no desempenho das atividades institucionais da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF, na Sede e Superintendências Regionais, como previsão da abertura de propostas a data de 02/10/2024.
- 2.2. Em 24/09/2024, a **empresa ECOS TURISMO**, através de e-mail, apresentou pedido de impugnação ao Edital nº 90032/2024.
- 2.3. A recorrente alega exigência ilegal na cobrança de percentual de desconto sobre as tarifas das passagens aéreas, afirmando que tal prática “*fomenta a fraude*”, uma vez que “*a licitante para conseguir conceder desconto sobre passagens aéreas, tem que fraudar preço praticado pela Companhia Aérea, majorando-o*”. Alega ainda que é ilegal estabelecer critério de julgamento sobre valores de terceiros, ou seja, sobre os valores de tarifa estabelecidos pelas companhias aéreas. Como segue a abaixo:

*“Tudo isto sem mencionar que a indicação constante do Edital fomenta a fraude, pois, para não ter que literalmente “pagar para trabalhar”, caso conceda desconto diante de um preço fixado por terceiro, a licitante para conseguir conceder desconto sobre passagens aéreas, tem que fraudar preço praticado pela Companhia Aérea, majorando-o.”*

- 2.4. Ademais, o impetrante expõe ainda suposta ilegalidade na utilização conjunta dos critérios de julgamento de MENOR PREÇO e MAIOR DESCONTO, como segue o resumo abaixo:

*“A Lei é clara e taxativa ao dispor que a licitação deverá considerar:*

*o de menor preço OU o de maior desconto*

*Ou seja, a Lei prevê uma ALTERNATIVA, enquanto o edital preconiza, ILEGALMENTE, uma consideração CONJUNTA do menor preço da taxa de administração cumulado com o maior percentual de desconto sobre o bilhete.”*

- 2.5. Assim, o impetrante requer a nulidade dos dispositivos 1.1.5., 1.1.6., 1.1.7. e 1.1.8. do Edital, com a consequente modificação do edital, excluindo-se o critério de desconto sobre a tarifa de passagem aérea, e a publicação de nova data para realização do certame, como segue.

*“Destarte, considerando-se o acima narrado, vejamos que o Edital fere de morte princípios norteadores de Direito Administrativo, bem como a Lei 14.133/21, pelo que a nulidade dos dispositivos 1.1.5., 1.1.6., 1.1.7. e 1.1.8. do Edital é medida que se impõe e ora requesta-se, determinando-se a publicação de nova data para realização do certame, após ajuste dos itens ora impugnados.”*

### **3. ANÁLISE TÉCNICA:**

- 3.1. Ao contrário do que argumenta a impugnante, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou sobre as práticas de mercado existente 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).

- 3.2. Conforme entendimento exposto acima, tem-se que a admissibilidade de desconto não implica em *fomento a fraude*, 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.

- 3.3. Quanto à admissibilidade conjunta de menor preço e maior desconto, a Instrução Normativa nº 73, de 30 de setembro de 2022, do Ministério da Economia, que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, não veda a aplicação combinada do menor preço e maior desconto no mesmo pregão, bem como, dispõem, de forma favorável, os Acórdãos nº 316/2019 e nº 1.323/2020 - Plenário do TCU, como segue:

“Art. 9º O critério de julgamento por menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.”(IN nº 73/2021 – ME)

"(...) 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 amoldase 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).

- 3.4. A aplicação conjunta de menor preço e maior desconto é prática usual do objeto em questão (passagens aéreas) e visa o menor dispêndio para a Administração Pública, conforme preconiza a IN nº 73/2022, do Ministério da Economia; cito o Edital 90002/2024, do Conselho Federal de Química – CFC, Uasg 389260, com as mesmas características e definições de critérios de julgamento. Destaco ainda que o Edital 90002/2024 - CFC, **obteve-se um desconto de 26,18%** para o item 2 – Percentual de desconto da tarifa.
- 3.5. É equivocado, portanto, o entendimento da impugnante ao afirmar que o Edital 90032/2024 estabelece *“ILEGALMENTE, uma consideração CONJUNTA do menor preço da taxa de administração cumulado com o maior percentual de desconto sobre o bilhete”*.

- 3.6. Ademais, 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.
- 3.7. 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, de modo que **se opina pela improcedência do pedido** de impugnação do edital em questão.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

- 4.1. Considerando os argumentos do licitante e as contrarrazões apresentadas, conclui-se que o Edital nº 90032/2024 não é passível de nulidade dos dispositivos 1.1.5., 1.1.6., 1.1.7. e 1.1.8. do Edital, visto que permite a ampla concorrência dos licitantes conforme IN nº 73/2022 – ME, e Acórdãos nº 316/2019 e nº 1.323/2020 - Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, e que não há necessidade de alterá-lo e republicá-lo, opinando-se pela improcedência da Impugnação apresentada pela empresa ECOS TURISMO.

Brasília, 27 de setembro de 2024

Responsável pelas informações:

Assinado Eletronicamente

**PAULLO KAIQUE MOURA CRONEMBERGER**

Analista em Desenvolvimento Regional  
Secretaria de Licitações e Contratos - PR/SLC