



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
Av. André Araújo, S/N - Bairro Aleixo - CEP 69060-000 - Manaus - AM - www.tjam.jus.br

## IMPUGNAÇÃO

**REFERÊNCIA** – Pedido de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº. **008/2023**, processo administrativo nº **2022/000027214-00**, cujo objeto é a **contratação de empresa especializada para prestação de serviços de reserva, emissão, marcação, remarcação e fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais, pelo período de 12 (doze) meses.**

**À ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL,**

### QUESTIONAMENTO:

O inteiro teor do Pedido de Impugnação encontra-se disponível no <https://www.tjam.jus.br/index.php/documentos-licitacao/editais-avisos-erratas-e-docs/licitacoes-2023/pregao-eletronico-1/pregao-eletronico-n-008-2023/29582-pregao-eletronico-n-008-2023-pedido-de-impugnacao-abav/file>

### RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO DO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 008/2023

Considerando o pedido de impugnação da **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL**, o pregoeiro apresenta a resposta, fundamentada pelo Setor Técnico Demandante, conforme segue:

### RESPOSTA:

"Trata-se de Impugnação apresentada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL - ABAVDF, que se insurge em relação à disputa pelo objeto que se dará por meio do MAIOR DESCONTO ofertado pela empresa sobre o valor das passagens.

Em resumo, a Impugnante afirma a existência de "ADULTERAÇÃO DE TARIFA DE TRANSPORTE AÉREO – RECETA DE TERCEIROS", cogita a existência de burla à legislação tributária.

Em atenção à impugnação apresentada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL - ABAVDF, conforme doc. 0931243, a Área Técnica (DVCOP) passa à manifestação.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM) é órgão Estadual, bem como não há repasse federal, que o subsumiria à jurisdição Federal.

Importante destacar que denúncias vazias à órgãos de controle, são tipo penal, quando caracterizado o abuso do direito de petição em desfavor de servidores públicos que agem no escorroteo cumprimento de suas atribuições e em atenção aos ditames legais.

A alegação, da Impugnante, de má fiscalização de contratos administrativos em outros órgãos apenas demonstra o desconhecimento sobre a conduta desta Egrégia Corte, que dispõe de estrutura administrativa de fiscalização contratual atuante e firme nas exigências das cláusulas editalícias e contratuais.

Feitas as considerações administrativas iniciais, passa-se a analisar o ponto nevrálgico da irresignação apresentada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL - ABAVDF.

Não há que se falar em “ADULTERAÇÃO DE TARIFA DE TRANSPORTE AÉREO – RECETA DE TERCEIROS”, como afirma a Impugnante, porquanto o edital fala em descontos sobre os valores ofertados pelas licitantes, ou seja, não há exigência de desconto em algo que não pertence às agências.

A escolha de MAIOR DESCONTO busca garantir efetiva competitividade ao presente certame, bem como selecionar a proposta mais vantajosa para esta Administração, uma vez que as licitantes, dentro da sua margem de lucratividade, querendo, oferecem descontos que poderão proporcionar grande economia ao erário desta Corte.

Ao revés da alegoria da Impugnante, a prática da concessão de descontos é comum no mercado de agenciamento. As agências de viagens e as companhias aéreas realizam parcerias que geram àquelas vantagens em razão do volume de vendas e do cumprimento de metas, fato que possibilita a não cobrança de taxa pela execução dos serviços e ainda a concessão de descontos na emissão de bilhetes.

Durante a fase interna, em Estudo Técnico Preliminar (ETP) da presente contratação, deu-se a análise de todas as formas possíveis de remuneração, juntamente com a pesquisa de contratos de outros órgãos da Administração Pública, a concluir que o desconto sobre o valor da tarifa proporcionará um menor custo total na emissão, comprovando a vantajosidade do modelo de remuneração utilizado por esta Corte Estadual.

Por fim, critério indicado como possível pela Impugnante torna impraticável a sessão pública de pregão, posto que a realidade de mercado aponta que as empresas de agenciamento de viagem operam com taxa de Administração zerada ou a um centavo o que impede a competitividade. Fato que foi observado no ETP.

A Impugnante não apresenta elementos fáticos ou documentais que promovam a necessidade de revisão do Termo de Referência, de modo que se mantém a utilização do modelo remuneratório de maior desconto que é vantajoso para a Administração Pública e exequível economicamente pelo mercado fornecedor.

Em pesquisa jurídica e jurisprudencial para o certame em voga, a Área Técnica informa que a ABAVDF ofereceu as mesmas razões ao certame do Supremo Tribunal Federal, que tem objeto semelhante e mesmo critério de disputa, que também não foi provido. Vê-se que não há interesse público por parte da Impugnante a ser resguardado, há, sim, interesse privado a ser imposto à Administração Pública.

Em razão de todo o exposto, esta Divisão de Compras e Operações, mantém os termos apresentados no Termo de Referência, sem reforma de nenhuma das supostas questões levantadas pela Impugnante."

Tendo em vista a manifestação do Setor Técnico, segue mantida a Sessão Pública designada para o dia 14/03/2023 às 10h00 (Horário de Brasília) para abertura do certame.

Manaus, 06 de março de 2023.

Adriano da Silva Cavalcante

Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **ADRIANO DA SILVA CAVALCANTE**, Servidor, em 06/03/2023, às 09:31, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site  
[https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **0931256** e o código CRC **0B254D03**.

---

## ENC: Pedido de Impugnação ao PE 08/2023

---

Geraldo Jorge Sales Rocha <geraldo.junior@tjam.jus.br>

3 de março de 2023 às 18:33

Para: Victoria Corrêa Lima <victoria.correa@tjam.jus.br>

Cc: dvcop <dvcop@tjam.jus.br>, Coordenação de Licitação <colic@tjam.jus.br>, Tatiana Paz de Almeida <tatiana.almeida@tjam.jus.br>, Karla Rozeana Bau Zarth <karla.zarth@tjam.jus.br>, Djalma Takeshi Souza Ishizawa <djalma.ishizawa@tjam.jus.br>

Senhor Pregoeiro,

Trata-se de Impugnação apresentada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL - ABAVDF, que se insurge em relação à disputa pelo objeto que se dará por meio do MAIOR DESCONTO ofertado pela empresa sobre o valor das passagens.

Em resumo, a Impugnante afirma a existência de “ADULTERAÇÃO DE TARIFA DE TRANSPORTE AÉREO – RECETA DE TERCEIROS”, cogita a existência de burla à legislação tributária.

Em atenção à impugnação apresentada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL - ABAVDF, conforme doc. 0931243, a Área Técnica (DVCOP) passa à manifestação.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM) é órgão Estadual, bem como não há repasse federal, que o subsumiria à jurisdição Federal.

Importante destacar que denúncias vazias à órgãos de controle, são tipo penal, quando caracterizado o abuso do direito de petição em desfavor de servidores públicos que agem no escorreiito cumprimento de suas atribuições e em atenção aos ditames legais.

A alegação, da Impugnante, de má fiscalização de contratos administrativos em outros órgãos apenas demonstra o desconhecimento sobre a conduta desta Egrégia Corte, que dispõe de estrutura administrativa de fiscalização contratual atuante e firme nas exigências das cláusulas editalícias e contratuais.

Feitas as considerações administrativas iniciais, passa-se a analisar o ponto nevrálgico da irresignação apresentada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL - ABAVDF.

Não há que se falar em “ADULTERAÇÃO DE TARIFA DE TRANSPORTE AÉREO – RECETA DE TERCEIROS”, como afirma a Impugnante, porquanto o edital fala em descontos sobre os valores ofertados pelas licitantes, ou seja, não há exigência de desconto em algo que não pertence às agências.

A escolha de MAIOR DESCONTO busca garantir efetiva competitividade ao presente certame, bem como selecionar a proposta mais vantajosa para esta Administração, uma vez que as licitantes, dentro da sua margem de lucratividade, querendo, oferecem descontos que poderão proporcionar grande economia ao erário desta Corte.

Ao revés da alegoria da Impugnante, a prática da concessão de descontos é comum no mercado de agenciamento. As agências de viagens e as companhias aéreas realizam parcerias que geram àquelas

vantagens em razão do volume de vendas e do cumprimento de metas, fato que possibilita a não cobrança de taxa pela execução dos serviços e ainda a concessão de descontos na emissão de bilhetes.

Durante a fase interna, em Estudo Técnico Preliminar (ETP) da presente contratação, deu-se a análise de todas as formas possíveis de remuneração, juntamente com a pesquisa de contratos de outros órgãos da Administração Pública, a concluir que o desconto sobre o valor da tarifa proporcionará um menor custo total na emissão, comprovando a vantajosidade do modelo de remuneração utilizado por esta Corte Estadual.

Por fim, critério indicado como possível pela Impugnante torna impraticável a sessão pública de pregão, posto que a realidade de mercado aponta que as empresas de agenciamento de viagem operam com taxa de Administração zerada ou a um centavo o que impede a competitividade. Fato que foi observado no ETP.

A Impugnante não apresenta elementos fáticos ou documentais que promovam a necessidade de revisão do Termo de Referência, de modo que se mantém a utilização do modelo remuneratório de maior desconto que é vantajoso para a Administração Pública e exequível economicamente pelo mercado fornecedor.

Em pesquisa jurídica e jurisprudencial para o certame em voga, a Área Técnica informa que a ABAVDF ofereceu as mesmas razões ao certame do Supremo Tribunal Federal, que tem objeto semelhante e mesmo critério de disputa, que também não foi provido. Vê-se que não há interesse público por parte da Impugnante a ser resguardado, há, sim, interesse privado a ser imposto à Administração Pública.

Em razão de todo o exposto, esta Divisão de Compras e Operações, mantém os termos apresentados no Termo de Referência, sem reforma de nenhuma das supostas questões levantadas pela Impugnante.

At.te,

[Texto das mensagens anteriores oculto]

--

**Geraldo Jorge Sales Rocha Junior** - Chefe da Seção de Registro de Preços

Tribunal de Justiça do Amazonas

Secretaria de Compras Contratos e Operações

Divisão de Compras e Operações

Seção de Registro de Preços

Fone: (92) 2129-6620 Ramal: 1020/1023

---

 **1-SEI\_STF - 1967974 - Deliberação.pdf**  
171K



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
Esplanada dos Ministérios - CEP 70175-900 - Brasília - DF - www.stf.jus.br  
Praça dos Três Poderes

## DELIBERAÇÃO

### IMPUGNAÇÃO DE EDITAL. PRE 47/2022—CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EMISSÃO DE PASSAGENS AÉREAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS, INCLUINDO MONTAGEM DE ROTEIROS E EMISSÃO DE SEGURO DE ASSISTÊNCIA EM VIAGEM INTERNACIONAL.

Questionamentos acerca das regras de julgamento. taxa DU e desconto mínimo contratual sobre o volume de vendas. Julgamento objetivo. Precificação estipulada pela Administração.

Modelo remuneratório viável conforme pesquisa de preços e manifestação da área demandante. Manutenção do Edital.

1. Trata-se de Impugnação apresentada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL - ABAVDF, que se insurge em relação ao critério de julgamento do certame, ao conjugar duas variáveis, a saber, o sistema de remuneração denominado (D.U) pago pelas companhias aéreas incidentes sobre os bilhetes emitidos pelas agências de viagem e o desconto contratual, resultante de percentual de desconto a ser aplicado sobre o volume de vendas. Em resumo, a impugnante questiona a existência de tautologia e cogita a existência de burla à legislação tributária

2. Em manifestação, a área demandante registrou de maneira contundente no seguinte sentido (1966625):

Em atenção à impugnação apresentada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS DO DISTRITO FEDERAL - ABAVDF, conforme doc. 196608, informamos, conforme a seguir:

Esclarecemos que não há que se falar em contradições de regras, mistura de critérios e muito menos preços negativos. O desconto a ser ofertado pela agência é apenas calculado sobre o valor da tarifa, ou seja, não há exigência de desconto em algo que não pertence às agências. O pagamento da taxa de serviço (DU) é realizado de forma integral, conforme determinado pelas companhias aéreas. Ainda, a agência pode pleitear, junto às companhias aéreas, acordos que ofereçam descontos nas tarifas, superiores ao previsto no contrato, situação na qual não precisaria fornecer o desconto contratual, mantendo sua remuneração integral.

Atualmente, a taxa DU praticada pelas agências de viagens é de 10% sobre o valor da tarifa. Assim, a remuneração da agência, nesse modelo, está garantida mesmo após realizado o desconto contratual.

Durante o estudo preliminar da presente contratação, foram analisadas todas as formas possíveis de remuneração, juntamente com a pesquisa de contratos de outros órgãos da Administração Pública Federal, e concluiu-se que a forma escolhida, de desconto sobre o valor da tarifa proporcionará um menor custo total na emissão (bilhete + DU), comprovando a vantajosidade da manutenção do modelo de remuneração utilizado atualmente pelo STF.

Ainda nesse estudo, verificamos que, de acordo com o Acórdão do TCU 1973/2013, o modelo utilizado pelo STF (pagamento de taxa DU com desconto contratual) foi utilizado por alguns órgãos para promover o reequilíbrio econômico-financeiro de seus contratos, quando as companhias aéreas passaram a não comissionar as agências de viagens, até que se consolidassem as novas regras de licitação e contratação de passagens aéreas. Sendo assim, à época desse Acórdão (2013), não foi possível dimensionar a vantajosidade desse modelo, conforme conclusão abaixo:

*“121. Alega, ainda, que o modelo de desconto adicionado da taxa DU, por ser incipiente, torna difícil dimensionar a vantajosidade, no caso concreto, uma vez que não há dados suficientes para fazer tal afirmação, lembrando que foi utilizado por alguns órgãos ou entidades somente para reequilibrar os contratos, de forma provisória e em lapso temporal determinado, até que fossem realizadas licitações nos moldes da Instrução Normativa sob debate. Assim, esta avaliação, se plausível, contemplaria apenas o ato licitatório, não levando em consideração a perspectiva da execução contratual, perspectiva esta igualmente importante na determinação da vantajosidade”. No entanto, após a utilização desse modelo de remuneração (pagamento de taxa DU com desconto contratual) durante 9 anos, o STF pôde verificar a sua vantajosidade e optou pela manutenção desse modelo na presente contratação.*

Ressaltamos ainda que, apesar de no acórdão 1973/2013, o TCU ter decidido que as propostas de agências que apresentassem taxa de agenciamento de valor zero deveriam ser automaticamente consideradas inexequíveis, em diversos contratos da APF o valor da taxa de agenciamento é igual ou muito próximo a zero, apresentando como justificativa o disposto no Acórdão 554/2015, *“de que as licitantes possuem comprovadamente forma de remuneração do serviço por meio do recebimento de incentivos das companhias aéreas, realidade contratual do setor.”*

Ainda, em atendimento à decisão proferida nesse acórdão, o presente edital inclui a obrigação de apresentação, pela Contratada, das faturas emitidas pelas companhias aéreas para conferência dos valores cobrados, condição para o pagamento da fatura da agência.

Assim, entendemos que a utilização do modelo remuneratório de maior desconto adicionado da taxa DU é vantajoso para a Administração Pública e exequível economicamente para as empresas.

3. Também se verifica que na instrução da pesquisa de preços, a área demandante afirma pela viabilidade da contratação na forma estipulada no Edital, com o desconto mínimo de 6,85%, baseando-se também em contrato com mesmo modelo remuneratório firmado pelo Superior Tribunal de Justiça.

4. Assim, conforme se verifica no Termo de Referência, página 7 e seguintes do Edital houve a especificação dos serviços, o critério de julgamento do certame e o modelo remuneratório, com Edital cancelado pela Assessoria Jurídica e autorizado pela autoridade competente.

5. Por conseguinte, fica mantido os termos do Edital e a previsão de abertura do certame para o dia 19/08/2022 às 9h, no site [www.gov.br/comprasnet](http://www.gov.br/comprasnet).

6. À SAP para conhecimento, com igual disponibilização da Deliberação nos portais [comprasnet](http://www.gov.br/comprasnet) e do Tribunal.



Documento assinado eletronicamente por **Giovanna Gabriela Do Vale Vasconcelos**, ANALISTA JUDICIÁRIO, em 17/08/2022, às 19:31, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sistemas.stf.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sistemas.stf.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **1967974** e o código CRC **1E3B54CF**.