

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL Nº 90.035/2025 – CAMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA

À Comissão Permanente de Licitação

Senhor Pregoeiro.

DF TURISMO E EVENTOS LTDA, por intermédio de seu representante legal, vem, com fundamento no art. 164, §1º, da Lei nº 14.133/2021, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I – DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO.

O objeto da impugnação é a adoção do critério de julgamento “maior desconto”, que não se coaduna com o objeto da licitação, afrontando o princípio do julgamento objetivo, a isonomia, a vinculação ao instrumento convocatório e a adequação entre o critério e o objeto, conforme se demonstra a seguir.

3. Preços unitários e valor estimados da contratação

Item	Cód. CATSER	Descrição	Valor Estimado	Percentual de desconto
1	25828	Contratação da prestação de serviço, por intermédio de operadora ou agência de viagens, para cotação, reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais	R\$ 52.929,20	15,10%

3.1. Os valores unitários serão apurados a cada compra.

No caso específico de agenciamento de viagens, há forte fundamentação de que aplicar “desconto” sobre tarifas de companhias aéreas é economicamente incerto e juridicamente fragilizado, porque a agência apenas intermedeia valores que não produz — ou seja, não pode ser titular de “descontos” sobre algo que não lhe pertence.

Além disso, não há previsão de taxa de agenciamento, ou seja de remuneração da agência e, a agência é obrigada a repassar descontos, benefícios e cortesias que tiver obtido com as companhias aéreas.

Portanto, a agência será contratada para prestar serviço de agenciamento, sem receber nenhuma remuneração, com a obrigação de conceder desconto mínimo 15,10% nas passagens aéreas das companhias aéreas, e os descontos, benefícios e cortesias que tiver obtido com as companhias aéreas.

A administração mudou o modelo de remuneração, abandonando a taxa de agenciamento (modelo da empresa atual) e impondo desconto mínimo + vedação de taxa. Contudo, com exigências que mantém os mesmos custos, como por exemplo o Self-Booking obrigatório.

Isso reforça nossa tese de inexistência estrutural, violação à isonomia, afronta à Lei de Liberdade Econômica e prática contrária ao interesse público, conforme será detalhadamente exposto a seguir.

II – DO MÉRITO:

1. CRITÉRIO DE JULGAMENTO O MAIOR DESCONTO. PERCENTUAL MÍNIMO DE DESCONTO DE 15,10%.

O critério definido no edital é o maior desconto (art. 33, I, Lei nº 14.133/2021). Entretanto, a exigência de percentual mínimo descaracteriza esse critério, pois impede a livre formação das propostas, criando uma barreira artificial que não encontra respaldo na legislação.

Além disso, o edital impugnado ignora a estrutura real de formação dos preços dos bilhetes aéreos no Brasil.

1.1 **DA INVIABILIDADE ECONÔMICA E DA COMPOSIÇÃO DO PREÇO DOS BILHETES AÉREOS. (Evidência pública e contemporânea** de que o setor aéreo não comporta margens artificiais de desconto, pois o preço é formado por fatores macro (tributos, combustível, judicialização), e não pela agência de turismo).

De acordo com dados setoriais e projeções divulgadas por entidades como a IATA, bem como reportagens recentes (*Valor Econômico*, 04/09/2025), o preço dos bilhetes é fortemente impactado por fatores externos à agência de turismo, como:

Tributação elevada: atualmente 9% sobre o bilhete, com previsão de elevação para até 27% após a reforma tributária;

Combustível de aviação: item que representa o maior custo da operação;

Custos operacionais (pessoal, manutenção, estrutura);

Judicialização e contencioso, que no Brasil alcançam níveis muito acima de mercados comparáveis, encarecendo ainda mais as tarifas;

Margem estreita das companhias aéreas, que mesmo entre as mais lucrativas (Copa Airlines, 21,8%) trabalham com rentabilidade limitada diante do cenário de custos.

A título ilustrativo, gráficos de composição dos preços apontam que:

→ **Antes da reforma tributária:** so a tributação representa cerca de 9% do valor do bilhete:



→ **Após a reforma tributária:** a carga tributária passará a representar até 27% do valor total, aumentando em quase três vezes o impacto fiscal.



Diante disso, a exigência editalícia de desconto mínimo de 11,12% sobre os bilhetes aéreos mostra-se absolutamente inexecutável, pois transfere às agências de turismo uma obrigação de reduzir preços sobre os quais não possuem ingerência, visto que são definidos pelas companhias aéreas e diretamente impactados por fatores macroeconômicos e regulatórios.

Tal exigência, além de carecer de respaldo legal, viola os princípios da razoabilidade, economicidade e competitividade, afastando licitantes idôneos e induzindo a práticas arriscadas e insustentáveis (como emissão por milhas ou descontos fictícios posteriormente não aplicados).

1.2 VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E DA COMPETITIVIDADE

O que é Agenciamento?

Serviço prestado por agência de viagens e turismo compreendendo a venda comissionada ou a intermediação remunerada na comercialização de passagens, viagens e outros serviços (a exemplo transporte terrestre, aluguel de veículos, hospedagem, seguro de viagem).

Por todos é sabido que as passagens aéreas são precificadas pelas companhias aéreas, contudo, tem sido criado pela administração pública modelo de contratação que impõe as agências de turismo, no caso, os intermediadores dos serviços, a condição de contratação mediante abrirem mão da taxa de agenciamento (a remuneração das agências) e, concede um percentual de desconto no valor das passagens comercializadas pelas companhias aéreas.

Nos termos do artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento a livre iniciativa.

Este dispositivo gerou a lei de Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/2019), com os seguintes princípios:

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:
I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;
II - a boa-fé do particular perante o poder público;
III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e
IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

Diante do que prevê o edital, há flagrante violação a lei de Liberdade Econômica e, também a Constituição Federal. Não há que falar em Liberdade Econômica frente a a condição de contratação que obriga uma empresa a conceder desconto mínimo em determinado serviço, que sequer é detentora.

O Critério de julgamento baseado em desconto sobre algo de terceiro (tarifas concessões das companhias aéreas) viola a legalidade, do artigo 37 da Constituição Federal, pois lei alguma traz dispositivo com permissão para licitante fazer promessa em sua proposta de “suposto” desconto sobre “valores” que pertencem a “terceiros”, fara fins de livro de entradas de contabilidade eletrônica, balanços contáveis e declarações de impostos da Receita Federal, notadamente, no Código 6175, da Receita Federal, o que ninguém dos órgãos que estão dando exemplo de ilegalidade, ninguém está atentando, o que é muito grave.

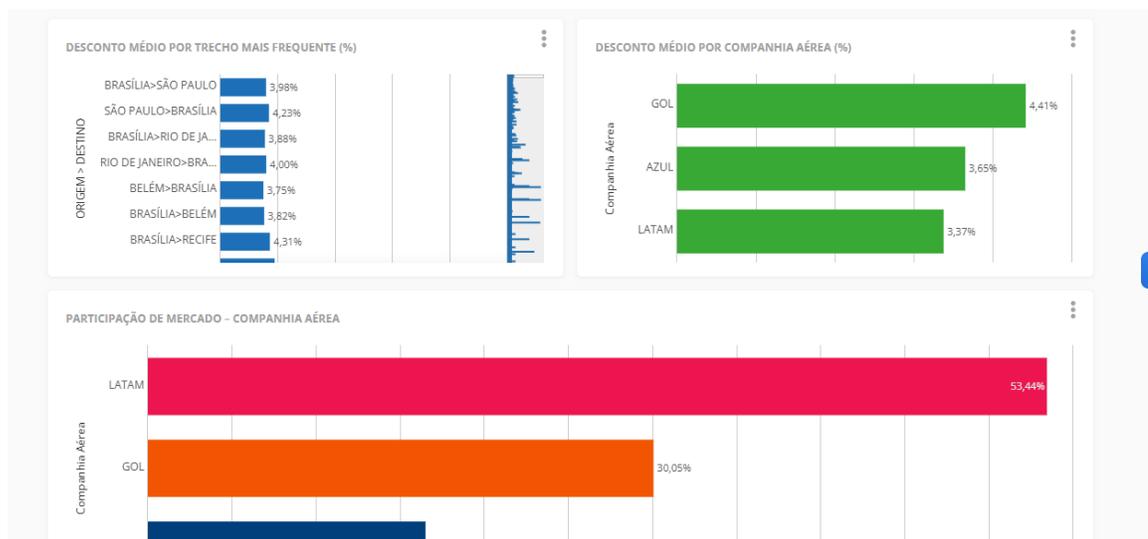
1.2 INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. SOMA DE TAXA ZERO + DESCONTO ELEVADO COMPROMETE A VIABILIDADE ECONÔMICA.

As agências de turismo não definem os preços das passagens, mas apenas as intermediam. O controle da tarifa é exclusivo das companhias aéreas, e eventual desconto dependerá de ações promocionais, milhas, ou programas de fidelidade, fatores alheios à vontade da agência.

Como mencionado, a matéria do faturamento das agências de viagens é conhecida, inclusive, na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como no Acórdão nº 1323/2012 – Plenário, onde consta conclusão clara da Corte no sentido de que **valores de terceiros não constituem receita da agência de viagens**.

Inclusive, as companhias aéreas já declararam publicamente que não possuem acordos de concessão de descontos por intermédio de agências de turismo.

Os custos operacionais do transporte aéreo são altíssimos portanto, nem mesmo as companhias aéreas oferecem desconto neste patamar. E como prova, temos o painel de viagens disponibilizado pelo GOV, que demonstra que em compras diretas de passagens aéreas o desconto médio é de 3% a 4%.



<https://paineldeviagens.economia.gov.br/painel?aba=tab3>

Portanto, é de clareza solar que são escusos os meios que agências tem sustentando esse tipo de proposta em contratos administrativos.

Nesse sentido, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE SANTA CATARINA**, no parecer MPC/drr/837/2021:

(...)

A par disso, e considerando que o critério de julgamento no Edital de Pregão Eletrônico nº 0021/2020 é o Percentual de Desconto (item 8.6.2.1 do Edital, à fl. 32), o corpo técnico concluiu que no edital ora examinado o que ocorrerá é um **desconto sobre o valor das passagens aéreas emitidas pelas companhias**, já que não haverá taxa de serviço pelo agenciamento. Nesse caso, segundo o corpo técnico, a **proposta se torna inexecutável e restringe a participação de empresas**.

Toda empresa tem custos fixos e variáveis que precisam de remuneração, para ser mantidos. Em média, há custos de bancário, atendimento e tarifas e, custos fixos de folha de pagamento, despesas com estrutura e sistemas de tecnologia.

Logo, uma empresa que renuncia a remuneração e ainda, se compromete a dar desconto em serviços de terceiros, obviamente não tem condições de ser mantida, pois o seu faturamento mensal seria negativo.

Desse modo, o critério de julgamento que impõe a concessão de desconto em serviços prestados por terceiros é totalmente incongruente e facilitador de fraudes.

1.3 NECESSIDADE DE REMUNERAÇÃO CLARA E TRANSPARENTE

Já é notório o histórico de empresas que ofertaram bilhetes com descontos irreais e, posteriormente, não entregaram os serviços, pois, a compra do bilhete era realizado por milhas contudo, as companhias aéreas vem cada dia mais estreitando os critérios cessão de milhas.

Inclusive, a empresa 123 Milhas, que passou a ser conhecida nacionalmente com o modelo de negócios de “venda de bilhetes com considerável percentual de desconto, atualmente em recuperação judicial.

A contratação com base em “descontos” acaba induzindo propostas baseadas em emissão por milhas, prática arriscada, instável e sujeita a cancelamentos (sem direito a

reembolso), inclusive com decisões do STJ reconhecendo a legalidade de restrições à cessão de milhas (REsp 2.011.456/SP).

RECURSO ESPECIAL. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. CERCEAMENTO DE DEFESA E DECISÃO SURPRESA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO ALEGADA. IMPOSSIBILIDADE DE SE RECONHECER O PREQUESTIONAMENTO FICTO. PROGRAMA DE MILHAS. CLÁUSULA DO REGULAMENTO QUE RESTRINGE A CESSÃO DE CRÉDITOS. ABUSIVIDADE. INEXISTÊNCIA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.

1. O propósito recursal consiste em definir se: i) houve negativa de prestação jurisdicional; ii) está configurado o cerceamento de defesa; iii) é lícita a cláusula contratual que restringe a alienação de milhas em programa de milhagens; e iv) o valor da indenização por danos morais é exorbitante.

2. Inviável o conhecimento da apontada violação do art. 489, § 1º, do CPC/2015, haja vista que as alegações quanto à suposta ofensa são genéricas e superficiais, sem indicação efetiva dos supostos vícios, de modo que a deficiência de fundamentação impede a abertura da instância especial, nos termos da Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal.

3. A ausência de discussão pelo Tribunal local acerca da tese ventilada no recurso especial acarreta a falta de prequestionamento, atraindo a incidência da Súmula n. 211/STJ.

4. Segundo a jurisprudência desta Corte Superior, admitir-se-á o prequestionamento ficto, previsto no art. 1.025 do CPC/2015, quando no recurso especial se indicar a violação ao art. 1.022 do CPC/2015 e esta Corte a reconhecer a existência do vício inquinado ao acórdão, que, uma vez constatado, poderá dar ensejo à supressão de instância facultada pelo dispositivo de lei.

5. Os programas de milhas estabelecidos pelas companhias aéreas não possuem regulamentação legal, aplicando-se as regras gerais dos contratos e das obrigações dispostas no Código Civil, bem como a legislação consumerista, pois indubitavelmente está configurada uma relação de consumo entre a companhia aérea e seu cliente.

6. No contrato de adesão é inadmissível a adoção de cláusulas dúbias ou contraditórias com o intuito de colocar o consumidor em desvantagem, despontando o direito de ser informado e o dever de informar. Protege-se, ainda, a equivalência entre as prestações do fornecedor e consumidor, considerando-se exagerada a vantagem que se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, de acordo com a natureza e o conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso.

7. Vê-se que os pontos do programa de milhas são bonificações gratuitas concedidas pela companhia aérea ao consumidor em decorrência da sua fidelidade, de modo que não está caracterizada a abusividade da cláusula que restringe sua cessão, até mesmo porque, caso entenda que o programa não está sendo vantajoso, o consumidor tem ampla liberdade para procurar outra companhia que eventualmente lhe ofereça condições mais atrativas, o que fomenta a competitividade no setor aéreo e, conseqüentemente, implica maiores benefícios aos passageiros.

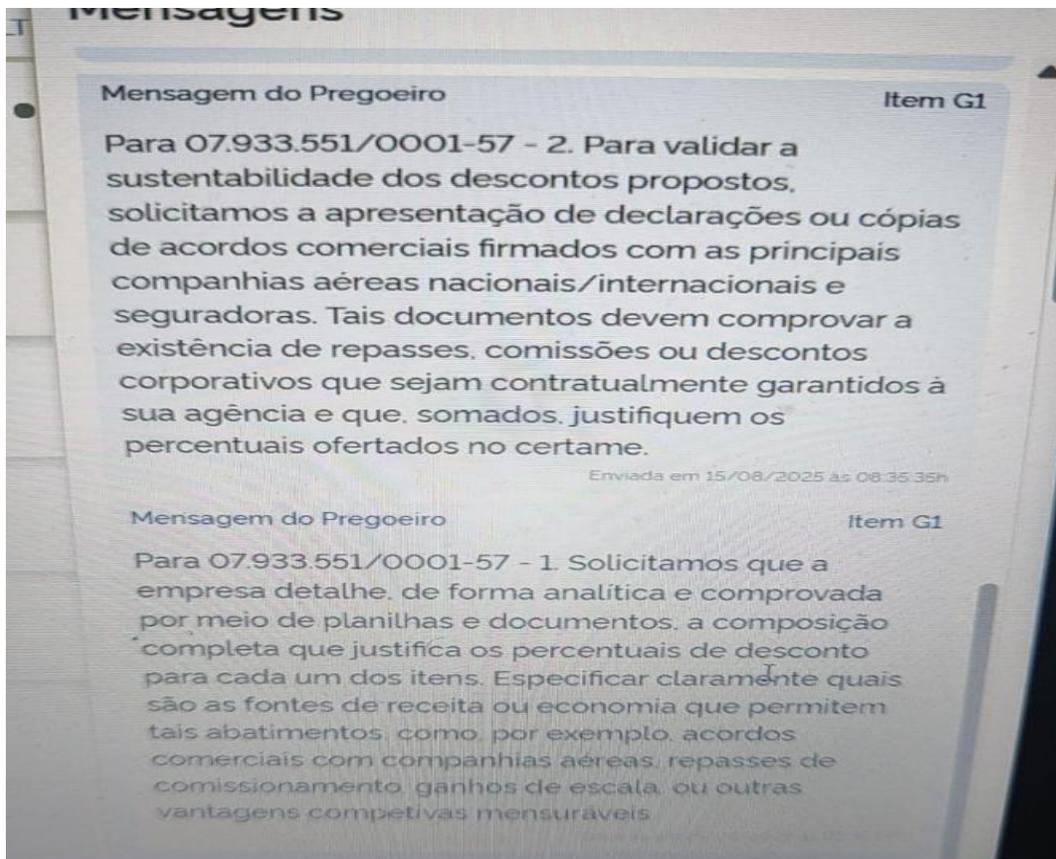
8. O art. 286 do CC é claro em prever que a cessão de crédito é admissível se a isso não se opuser a natureza da obrigação, a lei, ou a convenção com o devedor. Ademais, a ora recorrida não pode ser considerada uma cessionária de boa-fé, pois atua no mercado específico há anos, com amplo conhecimento sobre os regulamentos internos das companhias aéreas.

9. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido.

(REsp n. 2.011.456/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 12/3/2024.)

Oportuno ainda, constar que não há transparência, chega a ser um mistério até mesmo para as empresas que atuam no mesmo ramo, a respeito de como se sustenta esse tipo de contratação.

Inclusive, em determinada licitação na qual foi objeto de investigação, ao ser solicitada comprovação, a licitante pediu a desclassificação, veja:



Visualize aqui as mensagens da Sessão Pública

Pregão Eletrônico N° 90012/2025

Mensagem do Participante Item G1

De 07.933.551/0001-57 - Prezado(a) pregoeiro(a), considerando que os documentos solicitados são de natureza privada e não se aplicam aos critérios deste certame, solicitamos a desclassificação de nossa proposta. Lamentamos qualquer transtorno e reafirmamos nosso compromisso em não interferir no andamento do processo licitatório.

Enviada em 15/08/2025 às 10:28:20h

Mensagem do Pregoeiro Item G1

Para 07.933.551/0001-57 - Sr (a) Licitante. Alguma dúvida?]

Enviada em 15/08/2025 às 09:58:34h

Mensagem do Pregoeiro Item G1

No processo de **Tomada de Contas Especial – TCE, a Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União**, por meio do Acórdão 424/2025, constatou-se que determinada agência de turismo, **não aplicou o desconto** de R\$ 105,29 por bilhete, ofertado na proposta comercial que apresentou na licitação.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS. COBRANÇA DE VALORES SUPERIORES AOS FATURADOS PELAS COMPANHIAS AÉREAS. **NÃO APLICAÇÃO DE DESCONTO OFERTADO EM PROPOSTA COMERCIAL.** CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. RECOLHIMENTO INTEGRAL DO DÉBITO PELA EMPRESA CONTRATADA. IRREGULARIDADE COM RESSALVA DAS CONTAS.

Além disso, é inadequado validar como legalidade do critério de maior desconto em editais de passagens aéreas, por analogia a outros editais, como por exemplo obras e combustíveis, pois, estes tem tabela oficial de preços, e não há tabela oficial para emissão de passagens.

1.4 CONTRATAÇÃO ANTIECONÔMICA. PASSAGENS MAIS CARAS.

Tal critério afasta empresas idôneas, que não utilizam milhas nem recorrem a práticas duvidosas. Isso resulta em concentração de mercado em empresas oportunistas, o que prejudica a competitividade e fere o interesse público.

Além disso, sujeita a administração pública a celebrar um contrato “no escuro” sem transparência alguma e, com a grande possibilidade de o **orgão pagar passagens mais caras, a fim de favorecer as agências perante as companhias aéreas.**

Possível embutimento de custos em outras taxas, algumas empresas podem compensar o desconto aplicando taxas administrativas extras ou selecionando tarifas com regras mais rígidas para remarcação/cancelamento.

Assim, adotar como critério o maior desconto sobre um valor que a própria agência não controla compromete os princípios da eficiência, economicidade e vinculação ao instrumento convocatório.

Depende ainda, do tipo de relacionamento da agência de turismo com a companhia aérea. É que algumas agências de turismo tem relações comerciais diferenciadas, pelo volume de emissões. Logo, este critério elaborado pela administração pública é uma cláusula de barreira e obice a competitividade, ou seja, uma cláusula ilegal.

III – DO PEDIDO

A revisão das condições editalícias, de forma a:

- A) Incluir a remuneração do serviço de agenciamento mediante taxa justa e competitiva;
- B) Suprimir a exigência de desconto mínimo de 15,10% sobre tarifa, adotando-se como critério de julgamento o menor valor da taxa de agenciamento
- C) Caso mantida a exigência de desconto, que seja demonstrada, mediante estudo técnico preliminar, a viabilidade econômico-financeira da contratação e exigência de comprovação da exequibilidade da proposta.

Nestes termos,
pede deferimento.

Brasília/DF, 8 de outubro de 2025.

DF TURISMO E EVENTOS LTDA