

NÚCLEO DE LICITAÇÕES

RELATÓRIO

Rio de Janeiro, 09 de novembro de 2025.

Referência: E-20/001.005819/2025

AO SUBDEFENSOR PÚBLICO-GERAL DE GESTÃO,

O presente processo visa a **CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE PASSAGENS AÉREAS, COMPREENDENDO AS ATIVIDADES DE COTAÇÃO, RESENA, MARCAÇÃO, REMARCAÇÃO, EMISSÃO, REEMISSÃO, ALTERAÇÃO, CANCELAMENTO, REEMBOSO, ENTREGA DE BILHETES DE PASSAGENS AÉREAS NO ÂMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL E OUTRAS ATIVIDADES RELACIONADAS ÀS MESMAS**, para atender às necessidades da Defensoria Pública do Estado Rio de Janeiro (DPRJ) o PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90007/25, agendado para o dia 12/11/2025 - 11:00H, na forma do Edital 1930351. Sendo assim, passamos a expor o relatório:

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO 1945785

No que tange à análise da **Impugnação ao Edital de Licitação 1945785** apresentada pela empresa **AIRES TURISMO LTDA (06.064.175/0001-49)** este NULIC passa a expor breve síntese das alegações apresentadas pela impugnante, assim como, traz o entendimento da Comissão de Pregão, no objetivo de auxiliar na pretensa decisão, da seguinte forma:

ALEGACÕES DA IMPUGNANTE

A AIRES TURISMO LTDA, pessoa jurídica de Direito Privado, inscrita no CNPJ Nº. 06.064.175/0001-49, com sede em Brasília/DF, por meio de sua representante legal infra-assinada e com fulcro no subitem 5.1.2.6. do Edital, que permite ofertar taxa de transação negativa como forma de lance, que por fim se torna desconto sobre tarifa, bem como nos termos do art. 164, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, vêm tempestivamente, perante Vossa Senhoria, requerer a impugnação do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90007/2025, que tem como objeto a prestação de serviços de fornecimento de passagens aéreas, compreendendo as atividades de cotação, reserva, marcação, remariação, emissão, reemissão, alteração, cancelamento, reembolso, entrega de bilhetes de passagens aéreas no âmbito

nacional e internacional e outros, para atender às necessidades da defensoria pública do estado rio de janeiro (DPRJ).

A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, publicou o edital em epígrafe, visando à contratação de empresa para a prestação de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo o fornecimento de passagens aéreas nacionais, internacionais, bem como outros serviços correlatos, por meio de Pregão Eletrônico para Registro de Preços.

Essa modelagem possibilita que os licitantes ofertem um percentual de desconto que incidirá sobre o valor total da transação, o qual é composto, em sua vasta maioria, por custos (tarifas aéreas, diárias de hotéis) que são definidos exclusivamente por terceiros e sobre os quais a empresa licitante não possui qualquer poder de ingerência ou controle. Esta premissa estabelece um alicerce viciado para todo o processo competitivo, o qual, como se demonstrará, é insustentável sob as óticas jurídica, material e da própria finalidade licitatória.

2. O Edital sob impugnação, ao permitir a oferta de Taxa de Agenciamento Negativa ou Desconto sobre a Tarifa Aérea, introduz dois elementos que desvirtuam a natureza do objeto licitado. Tais permissões promovem desconto sobre o preço de terceiro e geram uma presunção de inexequibilidade, atrelando a execução do serviço público a fontes de receita imprevisíveis, variáveis e não transparentes. A tese desta impugnação é que tais práticas comprometem a busca pela proposta mais vantajosa e sustentável.

7. A exigência de aplicação de desconto em procedimento licitatório, ao restringir indevidamente a competitividade, viola o disposto no art. 5º, da Lei nº 14.133/2021. Este preceito legal estabelece o princípio do tratamento isonômico entre os licitantes como pilar fundamental das licitações públicas.

8. A imposição de tal obrigatoriedade inviabiliza a participação de licitantes que, embora aptos a cumprir as demais condições do edital, não possuem margem para oferecer o referido desconto, ou simplesmente não consideram essa condição sustentável a longo prazo. Consequentemente, tal exigência vulnera a competitividade e o próprio interesse público, ao afastar potenciais proponentes e limitar a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

9. Portanto, podemos considerar o desconto sobre tarifa, gerando agenciamento negativo, inherentemente subjetivo e falho. A base de cálculo sobre a qual o desconto incidirá – o "volume de vendas" – é composta por tarifas dinâmicas e voláteis, determinadas pelas companhias aéreas e redes hoteleiras sob um regime de liberdade tarifária, como será aprofundado adiante. O percentual de desconto ofertado por um licitante torna-se um dado abstrato e sem significado prático quando aplicado a uma base de cálculo instável e desconhecida no momento da licitação.

10. Na prática, a comparação entre uma proposta que oferece 5% de desconto e outra que oferece 3% torna-se impossível de ser realizada de forma objetiva. A oferta de 5% pode incidir sobre um valor de tarifa previamente inflacionado, resultando em um custo final superior ao da proposta de 3% aplicada sobre uma tarifa de mercado. Essa incerteza fundamental impede que a Pregoeira identifique, com a segurança jurídica necessária, qual proposta é genuinamente a mais vantajosa para a Administração, violando a finalidade precípua do processo licitatório.

14. Cria-se, assim, uma contradição insuperável no instrumento convocatório: busca-se o

"MAIOR DESCONTO " como sinônimo de vantagem econômica, mas se estabelece um mecanismo cujo resultado financeiro real é imprevisível, inverificável e, portanto, inauditável. A estrutura do edital, ao invés de garantir, sabota a seleção da proposta mais vantajosa, contrariando o espírito e a letra da Lei.

15. Prezados, sem pudor algum afirmo, toda e qualquer proposta baseada em aplicação de desconto sob o volume de vendas ou desconto sobre o valor das tarifas de passagens aéreas revela-se inexequível a longo prazo. Gostaria de questionar como seria possível nossa participação em tal modalidade, considerando que a própria natureza dinâmica e variável das tarifas simplesmente não permite tal prática.

19. Ao cumular a obrigação de repassar integralmente os descontos promocionais das companhias com a exigência de uma taxa de agenciamento negativa, o Edital acaba por impor uma dupla renúncia de receita que asfixia a viabilidade de qualquer proposta séria e sustentável.

25. O modelo do presente edital, ao contrário, estabelece a disputa sobre a tarifa da companhia aérea, que é receita de terceiro. O TCU, em reiteradas decisões, tem se posicionado no sentido de que o critério de julgamento deve se ater exclusivamente à remuneração do serviço prestado pela agência, e não sobre valores que apenas transitam por ela. O Acórdão 1323/2012-Plenário e a linha de raciocínio desenvolvida no âmbito do TC 003.273/2013-0 são emblemáticos ao estabelecer que o critério deve focar na remuneração específica do serviço de agenciamento.

Acórdão 1323/2012 – Plenário – Valores de terceiros não constituem receita da agência de viagens;

26. Aproveito para citar abaixo o já mencionado, TC 003.273/2013 que trata diretamente dessa questão:

"Após todas as análises e informações juntadas aos autos, posso concluir que, em vista do fato de o serviço de agenciamento não depender do valor da tarifa, é mais razoável que seja remunerado por taxa fixa do que por um percentual. Sobretudo, porque qualquer modelo remuneratório que estabeleça percentual do valor da tarifa, seja ele por maior desconto (modelo antigo que não existe mais) ou por maior acréscimo (caso fosse adotada a taxa DU), configurar-se-ia estímulo para que as contratadas não escolhessem as passagens mais baratas.

Sendo assim, nesse momento concordo que a escolha da SLTI pelo modelo de taxa fixa de agenciamento para novo marco regulatório na aquisição de passagens pela Administração Pública, foi acertada.

Em decorrência de alterações de mercado, em especial da aumento significativo de aquisição de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas por meio da internet, sem intermediação das agências, em meados de 2012, as companhias aéreas alteraram a sistemática de remuneração para compras governamentais comunicando o fim dos comissionamentos e, acarretando, portanto, a inviabilidade do modelo licitatório que tinha como critério o maior desconto sobre o volume de vendas . (Grifos Nossos)."

DA CONCLUSÃO

48. Após análise detalhada dos pontos apresentados, conclui-se que a exigência de aplicação de percentuais fixos de desconto sobre tarifas aéreas é incompatível com a dinâmica do

mercado. Tal prática ignora as oscilações constantes nos preços e compromete a exequibilidade das propostas a longo prazo.

50. O entendimento consolidado pelo TCU ressalta que o serviço de agenciamento deve ser remunerado de forma que cubra os custos operacionais e proporcione equilíbrio econômico-financeiro às agências. A experiência demonstrou que modelos alternativos, como a remuneração por taxa fixa de agenciamento, oferecem maior segurança jurídica e operacional, atendendo aos princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

DOS PEDIDOS

Ante o exposto, com base na robusta fundamentação fática e jurídica apresentada, a Impugnante requer a Vossa Senhoria que se digne a:

1. ACOLHER a presente impugnação, reconhecendo a procedência dos vícios insanáveis apontados no instrumento convocatório.
2. Solicitamos que seja excluída do instrumento editalício a previsão de desconto sob o volume de vendas e demais serviços.
3. A suspensão da sessão pública, se necessário, até que seja reavaliada e eventualmente retificada a cláusula impugnada, garantindo-se igualdade de condições a todos os licitantes;

Colocamo-nos à disposição para colaborar na construção de um modelo que concilie os interesses da Administração Pública com a viabilidade do mercado de agenciamento de viagens, reforçando nosso compromisso com a transparência, eficiência e qualidade no atendimento.

MANIFESTAÇÃO NULIC

Inicialmente, considerando que o item 11.1 c/c 11.3 do Edital de licitação estabelece que a impugnação deve ser apresentada em até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, até o final do último dia do prazo referido, nos manifestamos em favor da tempestividade da impugnação, já que a mesma foi enviada por e-mail no dia 07 de novembro de 2025 às 11:19H.

Preliminarmente à análise dos fatos e dos méritos apresentados na impugnação, em breve pesquisa na internet através do Google, conforme podemos observar através do endereço [Google - Impugnações Aires Turismo](#), identificamos que a impugnante se mostra constantemente irresignada com editais de licitação publicados por diversos órgãos públicos de todo o território brasileiro. Por si só, tal informação não reflete um problema, pois a Lei de Licitações e Contratos, em seu art. 164 exara que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. No entanto, a informação se mostra problemática quando constatamos que a impugnante apresenta o mesmo tema, documento e conteúdo para a maior parte dos órgãos que promovem as licitações, desta forma, deixa de estar atenta às especificidades e diferenças entre os respectivos Editais de Licitação, gerando assim imbróglios que podem ser obstáculos ao bom e justo andamento do certame, quando evoca em sua Impugnação 1945785 possíveis inconformidades que não coadunam com o presente Edital, conforme passaremos a demonstrar de forma detalhada:

INTRODUÇÃO - em três momentos a empresa fundamenta a apresentação da impugnação no art. 164, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, quando na verdade **o acertado artigo citado não possui o parágrafo primeiro, estando a impugnação devidamente permitida pelo caput do mesmo artigo;**

DOS FATOS, 1º PARÁGRAFO - a impugnante fala em contratação por meio de Pregão Eletrônico para Registro de Preços, o que demonstra desconhecimento, **considerando que a contratação não se aplicará no formato de Registro de Preços;**

DOS FATOS, 3º PARÁGRAFO - cita que a modelagem possibilita **que os licitantes ofertem um percentual de desconto que incidirá sobre o valor total da transação**, o qual é composto, em sua vasta maioria, por custos (tarifas aéreas, diárias de hotéis) que são definidos exclusivamente por terceiros e sobre os quais a empresa licitante não possui qualquer poder de ingerência ou controle. A empresa parece não ter observado o critério de julgamento adotado no presente edital, que se coloca como **MENOR PREÇO GLOBAL por TAXA DE TRANSAÇÃO FIXA, não se tratando de julgamento pc maior percentual de desconto aplicado aos valores das passagens aéreas;**

2 - a licitante defende que o desconto sobre tarifa área desvirtua a natureza do objeto licitado. Tais permissões promoveriam desconto sobre o preço de terceiro e gerariam uma presunção de inexequibilidade, atrelando a execução do serviço público a fontes de receita imprevisíveis, variáveis e não transparentes. **Tais alegações não se sustentam, pois o Edital não trata de desconto sobre tarifa aérea, o mesmo prevê a taxa de transação em valor fixo, independente do custo da passagem aérea.** Ademais, com relação à presunção de inexequibilidade citada, a mesma não é absoluta, e pode, entendendo a administração pública necessário, ser objeto de diligência junto à licitante mais bem classificada;

7 - Não reside no Edital a exigência de aplicação de desconto percentual em relação às passagens aéreas. Existe apenas o valor máximo estimado da Taxa de transação fixado em valor positivo de R\$ 10,50 (dez reais e cinquenta centavos), sendo permitida a livre competitividade entre os licitantes interessados, podendo atingir valor referente à taxa de transação negativa, na forma do item 5.1.2 e seus subitens do Edital;

8 - Não é realizada a imposição de aplicação de desconto percentual em relação às passagens aéreas;

9 - a impugnante traz que o percentual de desconto terá como base de cálculo o "volume de vendas", o que se mostra claramente enganoso, já que a taxa de transação será um valor fixo em reais, não incidindo percentualmente em relação aos custos das passagens;

10 - a licitante traz uma análise baseada em percentuais de desconto sobre tarifas, o que não possui qualquer aplicabilidade ao presente certame, conforme já elucidado exaustivamente neste documento;

14 - a empresa diz que a DPRJ busca maior desconto sobre valor imprevisível, porém, o critério de julgamento não trata de maior desconto, muito menos possui qualquer relação com o valor certamente imprevisível das passagens aéreas;

15 - é impreciso falar que o presente edital trata da aplicação de desconto sob volume de vendas variável de tarifas. O mesmo não exige desconto sobre o valor variável das tarifas, apenas estabelece a disputa através de taxa de transação em valor fixo (em real) que independe do custo da passagem aérea presente no bilhete emitido;

19 - Não foi imposta como obrigatória a taxa de transação negativa. Sendo permitida a livre competitividade entre os licitantes interessados, podendo atingir valor referente à taxa de transação negativa, na forma do item 5.1.2 e seus subitens do Edital;

25 e 26 - neste itens, a impugnante apresenta decisões do TCU que refutam a disputa sobre a tarifa da companhia aérea, que é receita de terceiro. O TCU, em reiteradas decisões, tem se posicionado no sentido de que o critério de julgamento deve se ater exclusivamente à remuneração do serviço prestado pela agência, e não sobre valores que apenas transitam por ela. O Acórdão 1323/2012-Plenário e a linha de raciocínio desenvolvida no âmbito do TC 003.273/2013-0 são emblemáticos ao estabelecer que o critério deve focar na remuneração específica do serviço de agenciamento. Logo, fica evidenciado que o tribunal condena a disputa por percentual de desconto em relação ao valor da tarifa, o que não se encontra presente em nosso edital. E ao mesmo tempo recomenda que o critério de julgamento se sustente na remuneração específica do serviço de agenciamento (taxa de transação fixa em reais), que é exatamente o que o presente edital estabelece, restando plenamente regular.

48 e 50 - por fim, de forma conclusiva e curiosamente acertada, a própria impugnante critica a aplicação de percentuais fixos de desconto sobre tarifas aéreas e defende que a remuneração por taxa fixa de agenciamento, oferece maior segurança jurídica e operacional, atendendo aos princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, modelo este que se adequa perfeitamente ao estabelecido no presente Edital.

Diante do supracitado, submeto, pois, o presente processo ao Exmo. Subdefensor Público-Geral de Gestão objetivando decisão final da impugnação, para, se assim entender cabível, na qualidade de Ordenador de Despesa, conhecê-la e **não dar-lhe provimento, autorizando o prosseguimento do certame nos presentes moldes.**

Atenciosamente,

VINÍCIUS MURAT DO CARMO

NÚCLEO DE LICITAÇÕES

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro



Documento assinado eletronicamente por **VINÍCIUS MURAT DO CARMO, Pregoeiro**, em 10/11/2025, às 23:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
[http://sei.rj.def.br/sei/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.rj.def.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1945786** e o
código CRC **2DF52118**.

Referência: Processo nº E-20/001.005819/2025

Avenida Marechal Câmara, 314 - Bairro Centro
Rio de Janeiro - RJ - CEP 20020-080
- www.defensoria.rj.def.br

NÚCLEO DE LICITAÇÕES

Rio de Janeiro, 09 de novembro de 2025.

Referência: E-20/001.005819/2025

AO NÚCLEO DE LICITAÇÕES,

Trata-se de **Impugnação ao Edital de Licitação 1945785** apresentada pela empresa **AIRES TURISMO LTDA (06.064.175/0001-49)**. O NULIC emitiu relatório 1945786 e opinou sobre o mérito dos pedidos. Sendo assim, passo à análise.

A impugnação versa especialmente sobre o subitem 5.1.2.6. do Edital, que permite a oferta de taxa de transação negativa como forma de lance.

O NULIC, se manifestou pelo indeferimento da impugnação. Para emitir seu parecer, o órgão se valeu de argumentos técnicos e trouxe à carga entendimentos do TCU.

Assim, sem incorrer em repetições desnecessárias, **ACATO** as sugestões do NULIC, adoto o parecer da área como razão de decidir e **INDEFIRO** a impugnação apresentada.

Por fim, respondidos os questionamentos e decidida a impugnação, autorizo o prosseguimento do certame.

FLÁVIO EDUARDO LETHIER RANGEL

Subdefensor Público-Geral de Gestão

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro



Documento assinado eletronicamente por **FLÁVIO EDUARDO LETHIER RANGEL, Subdefensor Público Geral de Gestão**, em 11/11/2025, às 09:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
[http://sei.rj.def.br/sei/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.rj.def.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1945787** e o
código CRC **DCCAB730**.

Referência: Processo nº E-20/001.005819/2025

Avenida Marechal Câmara, 314 - Bairro Centro
Rio de Janeiro - RJ - CEP 20020-080
- www.defensoria.rj.def.br