

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO GUILHERME TAPAJÓS TÁVORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL (CLDF)

Assunto: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO N° 90012/2024

A **VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 01.017.250/0001-05, com sede no SCN, Quadra 05, Bloco A, sala 417, Edifício Brasília Shopping and Towers, Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70.712-903, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO** aos termos e anexos do Edital de Pregão Eletrônico mencionado, que adiante especifica, o que faz na conformidade seguinte:

1. DA TEMPESTIVIDADE

Assinala-se, preliminarmente, que a presente Impugnação é tempestiva, nos termos previsto no item 2.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90012/2024, a saber:

2.1 Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o presente Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021 ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Assim, considerando que a data de abertura da sessão pública está agendada para o dia 17/05/2024 (sexta-feira), tempestiva a presente impugnação.

2. DAS RAZÕES DO RECURSO

Trata-se de procedimento licitatório cujo objeto é a contratação de serviços de agenciamento de viagens, pelo período de 12 meses, compreendendo cotação de preços, reserva, marcação/remarcação, emissão e fornecimento de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais, incluindo o pagamento da taxa de embarque e a aquisição de seguro-viagem internacional, de acordo com as quantidades e especificações técnicas descritas nos Termo de Referência – Anexo I do Edital.

Na qualidade de licitante, ao realizar a análise minuciosa do presente edital, verificamos que o critério de julgamento estipulado pelo órgão é o de **maior desconto**, aplicado sobre o valor do volume de vendas de passagens aéreas nacionais e internacionais.

O item 1.4 do edital estabelece que o critério de julgamento será o maior desconto e que o desconto não deverá ser inferior a 11,25% (onze vírgula vinte e cinco por cento), a ser aplicado sobre as tarifas promocionais e reduzidas disponíveis no momento da compra, bem como taxas de bagagens eventualmente cobradas pela companhia, com a exclusão apenas das taxas de embarque, remarcação, cancelamento, seguro viagem internacional e custos de agenciamento de viagens, conforme disposto no instrumento convocatório.

Embora reconheçamos o extremo zelo desse Órgão Licitante ao elaborar o presente instrumento convocatório, há disposição editalícia que vai de encontro ao ordenamento jurídico e, sobretudo, aos certames dessa natureza.

Conforme se verá adiante, o critério de julgamento adotado no edital, qual seja, o maior desconto sobre o volume de vendas, mostra-se inadequado e ilegal, uma vez que as passagens aéreas não constituem receita das agências de turismo, mas sim mero repasse às companhias aéreas.

2. A INVIABILIDADE DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR MAIOR DESCONTO NO EDITAL DE CONVOCAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90012/2024: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO E DAS MUDANÇAS NO MERCADO DE AGÊNCIAS DE VIAGENS E ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCU.

2.1 Do Princípio do Planejamento

A nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, trouxe significativas inovações e aprimoramentos ao processo licitatório, buscando assegurar maior eficiência, transparência e segurança jurídica. Dentre os princípios norteadores desta lei, merece destaque o princípio do planejamento, cuja observância é imprescindível para a validade do certame.

Dito isso, antes mesmo de adentrarmos a análise do critério de julgamento adotado no Edital em questão, é fundamental ressaltar a importância do princípio do planejamento, conforme disposto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as

disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O princípio do planejamento exige que a Administração Pública realize um estudo aprofundado antes de iniciar o processo licitatório, identificando a real necessidade da contratação, os recursos disponíveis, as alternativas existentes e os resultados esperados. A falta desse planejamento adequado compromete a eficiência e economicidade das contratações públicas, podendo gerar desperdícios e má aplicação dos recursos públicos.

Durante a fase preparatória do processo licitatório, a Administração deve planejar a forma como será realizada a seleção do fornecedor, definindo o critério de julgamento, o modo de disputa, a ordem das fases de habilitação e de julgamento das propostas, e a modalidade de licitação. A Lei 14.133/2021 estabelece que a combinação desses parâmetros deve ser eficiente para a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública.

Nesse sentido, o art. 11 Parágrafo Único da nova lei de licitações, prescreve que:

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e **deve implementar processos e estruturas**, inclusive de gestão de riscos e controles internos, **para avaliar, direcionar e monitorar** os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, **promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.**

Observa-se, ainda, que no regime da Lei 14.133/2021, o valor da contratação não impacta a escolha da modalidade de licitação. **A natureza do objeto** e o **critério de julgamento** assumem a preponderância na determinação das etapas do procedimento licitatório. Assim, uma vez definido o objeto, a Administração deve escolher o critério de julgamento, estabelecendo parâmetros objetivos e adequados para seleção da proposta que melhor atenda a sua necessidade.

Ocorre que, conforme se verá adiante, o Edital de Convocação do Pregão Eletrônico nº 90012/2024 não atendeu de forma satisfatória ao princípio do planejamento, ao adotar o critério de julgamento por maior desconto. Tal escolha desconsidera as significativas transformações ocorridas no mercado de agências de viagens, bem como as recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Além disso, é crucial ressaltar a impossibilidade legal e econômica de uma agência de turismo ofertar desconto sobre o valor da passagem aérea, uma vez que não possui qualquer ingerência ou controle sobre esse aspecto. As agências de viagens atuam como intermediárias entre os passageiros e as companhias aéreas, não tendo autonomia para conceder descontos sobre tarifas que são estabelecidas exclusivamente pelas empresas de transporte aéreo.

Ao optar pelo critério de julgamento por maior desconto, o Edital de Convocação do Pregão Eletrônico nº 90012/2024 impõe às agências de viagens uma condição que extrapola suas atribuições e capacidades, desconsiderando a realidade do setor e as limitações inerentes à sua atividade.

Essa escolha inadequada do critério de julgamento evidencia uma falha no planejamento da contratação, uma vez que não foram devidamente

considerados os aspectos técnicos, econômicos e legais que permeiam a prestação de serviços de agenciamento de viagens. A adoção de um critério que não se coaduna com a realidade do mercado e com as recomendações dos órgãos de controle pode comprometer a eficiência, a economicidade e a legalidade do processo licitatório.

Portanto, é fundamental que a CLDF reavalie o critério de julgamento adotado no referido Edital, buscando adequá-lo às especificidades do mercado de agências de viagens e às orientações emanadas pelo TCU, de modo a garantir a observância do princípio do planejamento e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

2.2 Das mudanças no mercado de agências de viagens e as recomendações do TCU

É importante ressaltar que, ao longo do tempo, a modalidade de contratação baseada no percentual de desconto foi amplamente utilizada em licitações para a aquisição de passagens aéreas. O próprio Tribunal de Contas da União (TCU) reconheceu, em determinado momento, a viabilidade de as agências de viagens ofertarem descontos nos processos licitatórios, considerando a existência de uma prática de mercado em que as companhias aéreas remuneravam as agências por meio de comissionamento.

Esse comissionamento, que variava entre 7% e 10% do valor das passagens aéreas, permitia às agências de viagens uma margem para a concessão de descontos durante as licitações, sem comprometer sua rentabilidade. Tal prática era vista como uma forma de estimular a competitividade entre as agências e, ao mesmo tempo, proporcionar economicidade para a Administração Pública na contratação desses serviços.

Assim, o critério de julgamento anterior comportava a oferta de desconto em razão de a agência de viagens auferir receita das companhias aéreas

a título de comissão, dividindo parte dos seus ganhos com o ente público contratante.

No entanto, em 1º de outubro de 2012, essa realidade mudou, considerando que as companhias aéreas deixaram de efetuar o pagamento de comissões para as agências de viagens. Tal fato motivou o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a criar a Instrução Normativa nº 07/2012, posteriormente revogada pela Instrução Normativa nº3/2015, na qual estabelece que a remuneração das agências de turismo se dará da seguinte forma:

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.

Assim, é importante considerar que a publicação deste ato administrativo foi motivada pela necessidade de regulação dos certames licitatórios, visando sempre a legalidade e vantajosidade do critério de aquisição.

É inegável que a publicação da Instrução Normativa nº 03/2015 teve como propósito primordial assegurar a legalidade, a clareza e a transparência nos processos licitatórios conduzidos pela Administração Federal direta, autárquica e fundacional. Esse ato normativo visa, sobretudo, resguardar a Administração

Pública de quaisquer vestígios de ilegalidade que possam advir de práticas comuns adotadas por determinadas agências de turismo.

A IN nº 03/2015 busca, assim, estabelecer parâmetros e diretrizes claras para a contratação de serviços de agenciamento de viagens, com o intuito de prevenir irregularidades e garantir a observância dos princípios que regem a administração pública, em especial os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Ao padronizar procedimentos e exigências, a instrução normativa contribui para a mitigação de riscos associados a práticas inadequadas ou ilícitas que possam ser adotadas por algumas agências de turismo, tais como a oferta de vantagens indevidas, a manipulação de preços ou a prestação de serviços de qualidade inferior.

Dessa forma, a IN nº 03/2015 representa um importante instrumento de controle e regulação das contratações públicas no âmbito do agenciamento de viagens, visando à proteção do interesse público e à promoção da integridade e da ética nas relações entre a Administração Pública e seus fornecedores.

Nessa linha, o TCU, por meio do Acórdão 1973/2013-Plenário, proferiu julgamento acerca desse novo critério de julgamento de menor taxa de agenciamento e, além de reconhecer a legalidade e vantajosidade deste novo critério, reconheceu-o como melhor critério para adoção de medidas de controle.

A alteração do critério de julgamento no âmbito da Administração Federal permitiu uma transparência ao processo de aquisição de passagem aérea jamais presenciada pela Administração Pública. O TCU, em busca da eficácia no sistema de fiscalização dos contratos, exigiu em reiteradas decisões a inclusão como obrigação da Contratada a apresentação das faturas emitidas pelas companhias aéreas para conferência dos valores cobrados (Acórdãos nº 1314/2014 e nº 554/2015 – Plenário TCU).

Tais exigências não constaram no presente edital, sendo fundamental sua inclusão para o processo de auditoria do CLDF. O julgamento através da menor taxa de agenciamento facilitaria a aferição de todo o processo, sendo, portanto, a alteração do critério de julgamento o mais assertivo e indicado a essa Instituição.

Ademais, é fundamental destacar que as agências de viagens prestam o serviço de agenciamento, o qual compreende, entre outras atividades, a intermediação na aquisição de passagens aéreas. Isso significa que, nesses casos, o objeto da contratação é o auxílio nas operações relacionadas à emissão de bilhetes, e não as passagens propriamente ditas, cuja responsabilidade é exclusiva das companhias aéreas.

Esse aspecto é de suma importância para a compreensão da inviabilidade de se manter o critério de julgamento por maior percentual de desconto. Uma vez que as agências de viagens não têm controle sobre o valor das tarifas aéreas, não possuem autonomia para conceder descontos sobre elas. Seu papel é de intermediação, e sua remuneração deve ser baseada nos serviços de agenciamento prestados.

Insistir no critério de julgamento por maior percentual de desconto significa, na prática, exigir que as agências de viagens concedam descontos sobre um valor que não está sob seu controle e do qual não podem dispor livremente. Tal exigência, além de ilógica, pode levar a situações de inexecutabilidade das propostas e prejuízos financeiros para as agências, comprometendo a qualidade e a continuidade dos serviços prestados.

Portanto, diante da natureza dos serviços prestados pelas agências de viagens e da sua relação com as companhias aéreas, torna-se evidente que o critério de julgamento por maior percentual de desconto não se mostra adequado nem vantajoso para a Administração Pública, sendo necessária a adoção de um

critério que considere a realidade do mercado e a forma de remuneração das agências, como o critério de menor taxa de agenciamento.

3 PROCESSO Nº 0007416-43.2017.4.01.3400: A DISCUSSÃO SOBRE A INCLUSÃO DO PREÇO DA PASSAGEM AÉREA NO CARTÃO DE EMBARQUE E SEUS REFLEXOS NA ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE VIAGEM

É importante mencionar que está em trâmite na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal o processo nº 0007416-43.2017.4.01.3400, que trata dos efeitos do Acórdão do TCU 785/2015 – Plenário, que determina a inclusão do preço da passagem aérea no cartão de embarque.

A determinação imposta pelo TCU teve seus efeitos provisoriamente suspensos no referido processo pela concessão da Tutela de Urgência até proferida sentença de mérito. Na hipótese de a sentença final versar pela manutenção da exigência da inclusão do preço da passagem aérea no cartão de embarque, resta latente a comprovação de que a agência de viagem não poderá ofertar descontos, uma vez que estaria procedendo o desconto na tarifa aérea, prerrogativa exclusiva da companhia aérea.

Cabe alertar que a possível alteração da legislação aeroportuária discutida no processo supracitado implicará diretamente no curso do Pregão Eletrônico 90012/2024, posto que qualquer percentual de desconto ofertado acima do estabelecido pela taxa de agenciamento ensejará automaticamente a inexecutabilidade da proposta, pois a contratada certamente não arcará com descontos que lhe causem prejuízos financeiros, o que resultará em interrupção dos serviços a CLDF.

Diante de todo o exposto, não resta dúvida de que o assunto merece reformulação, em especial a necessidade de alteração do tipo da presente

licitação, a fim de adequá-la à realidade do mercado e garantir a legalidade e vantajosidade da contratação.

Ademais, não é novidade para a CLDF que as agências de viagens não podem ofertar desconto sobre a tarifa aérea. Essa impossibilidade decorre do fato de que as tarifas aéreas, conforme dito anteriormente, são estabelecidas exclusivamente pelas companhias aéreas.

Ao exigir que as agências de viagens ofereçam descontos sobre as tarifas aéreas, a CLDF está, na prática, impondo uma condição inexecutável, uma vez que as agências não têm controle sobre esses valores e não podem conceder descontos sobre algo que não lhes pertence.

4. A RESPONSABILIDADE DO PREGOEIRO NA GARANTIA DE TRANSPARÊNCIA E REMUNERAÇÃO JUSTA

A presente licitação tem como objeto a contratação de empresa especializada para **prestação dos serviços de agenciamento de viagens**, sem dedicação exclusiva de mão de obra, para a CLDF.

O critério de julgamento adotado será o maior desconto sobre o valor das passagens aéreas, devendo a empresa vencedora repassar integralmente à Contratante todas as vantagens e descontos concedidos pelas companhias aéreas, sejam eles publicados ou não.

No entanto, ao analisar detalhadamente o Edital, fica evidente que a proposta apresentada impõe à agência de viagens a obrigação de trabalhar de forma gratuita.

É importante ressaltar que não existe trabalho gratuito, especialmente quando se trata de uma atividade empresarial que envolve custos operacionais

significativos, como sistemas, mão de obra, instalações e equipamentos, dos quais a agência não pode e não consegue abrir mão.

Uma proposta que exige a prestação de serviços sem a devida remuneração tem o único propósito de ludibriar a Administração Pública, induzindo-a a acreditar que está optando pela contratação mais vantajosa. Essa ilusão de vantagem, contudo, mascara uma realidade preocupante: a fomentação de práticas ilícitas por parte de certas agências que, diante da impossibilidade de obter lucro por meios legítimos, recorrem a métodos escusos para compensar a ausência de remuneração adequada.

Tal situação não apenas compromete a lisura do processo licitatório, como também coloca em risco a qualidade dos serviços prestados e a própria sustentabilidade do setor de agenciamento de viagens. Afinal, uma empresa que não é devidamente remunerada pelos seus serviços dificilmente conseguirá manter os investimentos necessários em tecnologia, capacitação de pessoal e infraestrutura, elementos essenciais para a prestação de um serviço de excelência.

Convém destacar, ainda, que o pregoeiro se responsabilizará por prejuízos causados à Administração Pública ao ignorar práticas prejudiciais ao Erário, criando critério que leva os concorrentes a procurarem outras formas de ganhos fraudulentos para cobrir esse método equivocado imposto pela Administração Pública.

Diante do cenário vigente, Sr. Pregoeiro, são simples os questionamentos que devem ser feitos e refletidos: Como a agência de viagem pagará seus encargos se não cobrará nada pela prestação de serviços? Como a agência ofertará desconto sobre serviço que não é remunerada nem pelos seus fornecedores, tampouco pela futura Contratante?

Ademais, é importante destacar que existem mecanismos para que a Administração Pública se assegure da total transparência quanto às tarifas

cobradas pelas agências, conforme já mencionado. Todavia, tais mecanismos não foram incluídos nas exigências editalícias.

Portanto, resta evidenciado que não é possível a execução do contrato de forma clara e transparente se não houver remuneração para todos os serviços exigidos. Além disso, torna-se mais latente a impossibilidade da manutenção do critério de julgamento por maior desconto sobre o valor global da licitação, merecendo total reforma a fim de que se proceda o correto julgamento do certame, pautado em critérios legais, claros e específicos.

É fundamental que a Administração Pública esteja atenta a propostas que, sob o pretexto de oferecer vantagens econômicas, na verdade estão criando condições propícias para a proliferação de práticas ilícitas e comprometendo a qualidade dos serviços contratados.

Somente com a adoção de critérios de julgamento transparentes, realistas e que assegurem a justa remuneração dos serviços prestados, será possível garantir a lisura do processo licitatório e a contratação efetivamente mais vantajosa para o interesse público.

4. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, nos termos dos artigos 164 a 168, da Lei nº 14.133/2021, requer-se:

- a) O recebimento da presente IMPUGNAÇÃO, com efeito suspensivo, nos termos do art. 164, §1º, da Lei nº 14.133/2021, suspendendo-se a data de abertura do certame até o julgamento definitivo da presente medida;
- b) Seja a presente IMPUGNAÇÃO julgada procedente, com a consequente modificação do critério de julgamento adotado para o presente certame, passando a constar como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto **incidente apenas sobre os serviços de agenciamento de viagem**, excluindo-se os valores das passagens aéreas, uma vez que estes não constituem

receitas da Agência de Viagem, tratando-se apenas de repasse às Companhias Aéreas.

Certos de poder contar com a atenção e o elevado senso de justiça de Vossa Senhoria, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília-DF, 10 de maio de 2024

Documento assinado digitalmente
gov.br REGIANE SOARES DA SILVA
Data: 10/05/2024 17:15:44-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA.

PROCURAÇÃO

O abaixo assinado, Sr. **HUMBERTO AGENOR CANÇADO LIMA**, brasileiro, casado, empresário, residente e domiciliado em São Paulo, na Rua Peixoto Gomide, 1547 apartamento 92, carteira de identidade nº M6906855 SSP/MG e inscrito no CPF nº 769.202.086-87, nomeiam e constituem seus bastantes procuradores a, **Sra. REGIANE SOARES DA SILVA** brasileira, solteira, portadora da carteira de identidade nº 2.048.737 SSP/DF e inscrita no CPF nº 711.817.091-72, **Sra. ROBERTA RANGEL PIRES**, brasileira, casada, carteira de identidade nº 112.343.272 SSP/RJ e inscrita no CPF nº 074.668.657-98, **Sra. PAULA MELO DA PAZ** brasileira, casada, portadora da carteira de identidade nº 1.941.887 SSP/DF e inscrita no CPF nº 944.705.371-87, Sr. **ALAN FERREIRA DE SOUSA**, brasileiro, casado, portador da carteira de identidade n.º 2.862.985 SSP/DF e inscrito no CPF n.º 058.777.581-52, com poderes amplos e especiais para representar a Empresa **VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA.**, situada no ST SCN – Quadra 05, Bloco “A” S/Nº, Sala 417, Asa Norte/Brasília-DF, CNPJ nº 01.017.250/0001-05, em quaisquer Concorrências Públicas, Licitações, Tomadas de Preços, Cartas-Convite, Dispensa de Licitação, Chamamento Público, Audiência, Pregões de Órgãos Públicos Federais, Estaduais, Municipais e Autárquicos, Sociedade de Economia Mista, Empresas Comerciais e/ou Indústrias e onde mais com esta se apresentar, podendo para tanto: dar lances, requerer, alegar, recorrer, assinar e manifestar o que for preciso, juntar, apresentar e retirar documentos, requerer e retirar certidões de quaisquer naturezas, abrir, acompanhar e dar andamento a processos, renunciar, pedir vistas, cumprir exigências, tomar ciência de despachos, assinar proposta e ata de registro de preços, ajustar cláusulas e condições, participar de reuniões, abertura de propostas, concordar e/ou discordar, assinar termos, requerimentos, cadastros e demais papéis, substabelecer em processos licitatórios, realizar cadastro de fornecedores, enfim, praticar os demais atos aos fins deste mandato.

A presente terá validade de 90 (noventa) dias.

Para maior clareza e fins direito, firmo a presente nesta data.

Brasília – DF, 10 de abril de 2024.

**HUMBERTO
AGENOR CANCADO
LIMA:76920208687**

Assinado de forma digital por
HUMBERTO AGENOR CANCADO
LIMA:76920208687
Dados: 2024.04.09 15:08:00 -03'00'

Humberto Agenor Cançado Lima
Sócio Administrador