



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão Permanente de Contratação



PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90021 DE 2026 – CLDF

IMPUGNAÇÃO

A licitante VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA apresentou impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico de nº 90021/2026 – CLDF nos seguintes termos, a saber:

(...)

A VOETUR VIAGENS atua há mais de 40 anos no mercado de agenciamento de viagens, reunindo sólida expertise na prestação de serviços a órgãos e entidades da Administração Pública. Com base nessa experiência acumulada, apresenta a presente Impugnação com o objetivo de alertar esta respeitável Comissão de Licitação para as graves ilegalidades e riscos associados ao critério de julgamento de “maior desconto” previsto no Edital do Pregão Eletrônico nº 90021/2026. É imprescindível que esta Comissão compreenda a seriedade do cenário: a manutenção desse critério compromete a lisura, a economicidade e a viabilidade prática do certame, além de expor a Administração Pública a elevado risco de inexecução contratual, danos ao erário e insegurança jurídica. Os diversos precedentes recentes de rescisões contratuais, ocorridos inclusive em contrato firmando pela própria Câmara Legislativa do Distrito federal e em diferentes órgãos públicos, e que serão detalhados adiante, evidenciam, de forma concreta, a inviabilidade operacional e a fragilidade jurídica do modelo baseado no critério de “maior desconto”. Agências vencedoras, ao ofertarem descontos inexequíveis, não têm conseguido manter as condições propostas, resultando em rescisões unilaterais e prejuízos diretos à Administração. Diante desse contexto, a presente impugnação busca resguardar a estrita legalidade do certame e garantir a segurança jurídica dos responsáveis pela condução do processo licitatório. Assim, impõe-se a imediata revisão do Edital, sob pena de futura responsabilização dos agentes envolvidos e de declaração de nulidade do procedimento, caso as irregularidades ora apontadas



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

**Comissão Permanente de Contratação
não sejam sanadas.**

2. DA TEMPESTIVIDADE E CABIMENTO A presente peça é protocolada dentro do prazo legal de 3 (três) dias úteis que antecedem a data de abertura do certame, conforme preceitua o artigo 164 da Lei nº 14.133/2021. Demonstrado o interesse direto na lisura do procedimento, na legalidade e na viabilidade da futura contratação, requer-se o seu regular processamento e julgamento, com a atribuição de efeito suspensivo.

3. SÍNTESE DO VÍCIO: O CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR MAIOR DESCONTO SOBRE TARIFA O Edital do Pregão Eletrônico nº 90021/2026 estabelece como critério de julgamento o "Maior Desconto" incidente sobre o valor do volume de vendas de passagens aéreas, fixando, adicionalmente, um desconto mínimo obrigatório de 16% (dezesesseis por cento). Ocorre que tal modelagem, embora aparentemente vantajosa sob uma ótica puramente aritmética e superficial, revela-se tecnicamente falha, economicamente insustentável e juridicamente temerária. A adoção de descontos lineares sobre tarifas aéreas, cujos preços são dinâmicos e controlados de forma exclusiva por terceiros (companhias aéreas), ignora a realidade do mercado de agenciamento e induz a propostas artificialmente infladas ou manifestamente inexecutáveis, comprometendo a eficiência que se espera da Administração Pública.

4. DA REITERAÇÃO DE MODELO CONTRATUAL JÁ FRACASSADO NA PRÓPRIA CLDF A insistência da Administração no modelo de "maior desconto sobre a tarifa" causa extrema estranheza técnica, uma vez que a própria Câmara Legislativa do Distrito Federal possui histórico recente e documentado de que tal metodologia conduz ao inevitável colapso contratual. Não se trata de uma suposição teórica, mas de um fato empírico ocorrido nos corredores desta Casa. Por meio do Pregão Eletrônico nº 90012/2024, que originou o Contrato-PG nº 23/2024-NPLC, a CLDF adotou exatamente a mesma lógica de desconto sobre o volume de vendas. Naquela ocasião, a empresa vencedora ofertou um desconto de 55%. O resultado, previsível para qualquer analista do setor, foi a absoluta incapacidade de execução. Em 10 de fevereiro de 2025, a CLDF viu-se compelida a decretar a rescisão do referido contrato, com fundamento no artigo 137, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Naquela oportunidade, a contratada foi enfática ao declarar a impossibilidade de cumprimento das obrigações estipuladas, assumindo os prejuízos gerados em função do desconto ofertado. Causa



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Comissão Permanente de Contratação

perplexidade que, após vivenciar a rescisão de um contrato pelo exato motivo da inexecutabilidade do desconto, a Administração publique novo edital insistindo na mesma fórmula e, de forma ainda mais gravosa, impondo um piso de 16% de desconto. É o que se pode chamar de "persistência no erro planejado": a Administração conhece os efeitos deletérios do modelo, sofreu seus impactos há menos de dois anos e, ainda assim, decide prescrevê-lo novamente como solução de mercado.

5. DA ILEGALIDADE DO CRITÉRIO, INVIABILIDADE MATEMÁTICA E INDUÇÃO À FRAUDE (MARKUP)

Para além do histórico de fracasso interno, o critério adotado padece de flagrante ilegalidade. O bilhete aéreo, por sua natureza, é equiparado a uma Nota Fiscal de serviço de transporte, cujo valor é fixado exclusivamente pelas companhias aéreas. A agência de viagens, conforme a Lei nº 11.771/2008, atua como mera intermediária na venda de passagens, não possuindo autonomia para alterar ou conceder descontos sobre a tarifa fixada. É de conhecimento público e notório que as companhias aéreas não concedem descontos para agências de viagens em processos licitatórios (comunicado formal das companhias aéreas). Se o Edital exige um percentual mínimo de desconto de 16%, e as companhias não oferecem tal margem, a única forma de uma licitante cumprir a exigência é por meio da prática de "Markup". Isso significa que a agência seria forçada a inflar o preço original da passagem para, em seguida, aplicar um desconto fictício, retornando a um valor próximo ou superior ao preço de mercado. Tal prática configura um sobrepreço oculto, lesando o erário público, distorcendo a competitividade e criando um ambiente propício a fraudes estruturadas.

6. DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU E PRECEDENTES DE RESCISÃO EM OUTROS ÓRGÃOS

O Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou no sentido de registrar que a remuneração das agências de viagens deve ocorrer por meio de "Taxa de Agenciamento" (Transaction Fee), e não por desconto sobre a tarifa aérea. O Acórdão TCU nº 1.345/2016-Plenário é categórico: "É irregular a previsão, em editais de licitação para contratação de serviços de agenciamento de viagens, de critério de julgamento que considere o desconto sobre o valor da passagem aérea, uma vez que a agência de viagens atua como mera intermediária na venda de passagens, não possuindo autonomia para conceder descontos sobre as tarifas fixadas pelas companhias aéreas." A inviabilidade desse modelo é reforçada por rescisões contratuais recentes em diversos outros órgãos, como o Tribunal



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Comissão Permanente de Contratação Regional Eleitoral de Sergipe (Contrato nº 1/2024) e o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (Contrato nº 54/2025/TCE-RO). Em ambos os casos, a constatação de inconsistências entre os preços cotados e os efetivamente praticados pelas companhias aéreas demonstrou a artificialidade dos descontos e a incapacidade de manutenção das condições propostas.

7. DA VIOLAÇÃO AOS DEVERES DE PLANEJAMENTO, MOTIVAÇÃO E VANTAJOSIDADE A Lei nº 14.133/2021 elevou o planejamento à categoria de princípio fundamental (artigo 5º) e estabeleceu o critério de "menor preço" como regra geral (artigo 33, inciso I). Ao ignorar o histórico de inexecução do Contrato PG nº 23/2024 e a jurisprudência pacificada do TCU, a CLDF falha em seu dever de gestão de riscos e de motivação dos atos administrativos. A manutenção de um critério que comprovadamente gera prejuízos operacionais atenta contra o Princípio da Eficiência. O custo administrativo de realizar sucessivos certames devido a rescisões precoces é elevado e fere a continuidade do serviço público. A vantajosidade de uma licitação não se mede pelo maior desconto nominal na abertura dos envelopes, mas pela execução contratual plena, estável e pelo preço de mercado justo.

8. DOS PEDIDOS Ante o exposto, demonstrada a inviabilidade técnica, econômica e jurídica do critério de julgamento adotado, requer-se que esta Ilustre Administração:

- a) Receba e conheça a presente impugnação, com a atribuição de efeito suspensivo ao Pregão Eletrônico nº 90021/2026, nos termos do artigo 164, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, para análise dos pontos suscitados;
- b) Julgue procedentes os argumentos aqui vertidos para fins de REFORMAR O EDITAL, alterando o critério de julgamento de "maior desconto sobre a tarifa" para um modelo que garanta a exequibilidade e a segurança jurídica, adotando a "Menor Taxa de Agenciamento" (Transaction Fee) fixa ou variável, vedando expressamente a exigência de desconto sobre a tarifa aérea;
- c) Subsidiariamente, caso mantido o critério atual, que a Administração apresente motivação técnica robusta e estudo de viabilidade econômica que justifique a imposição do desconto mínimo de 16%, demonstrando, de forma analítica, por que o erro ocorrido no Contrato-PG nº 23/2024 não se repetirá;



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Comissão Permanente de Contratação

d) Determine a consequente republicação do instrumento convocatório com as devidas alterações e a reabertura integral dos prazos legais para apresentação de propostas, nos termos do artigo 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. Termos em que, pede e espera deferimento.

(...)

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

A impugnação foi apresentada tempestivamente.

De acordo com manifestação da Unidade Demandante a resposta para a impugnação é a seguinte:

(...)

Trata-se de pedido de IMPUGNAÇÃO formulado tempestivamente e protocolado pela empresa VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA. – VOETUR VIAGENS, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

No mérito, a impugnante questiona o critério de julgamento adotado no Pregão Eletrônico nº 90021/2026, consistente no "maior desconto" incidente sobre o valor do volume de vendas de passagens aéreas, com desconto mínimo de 16%, sustentando, em síntese, a suposta ilegalidade do modelo, sua alegada inexecutabilidade, a possibilidade de indução à prática de "markup", bem como apontando histórico de rescisão contratual desta Casa e precedentes de outros órgãos públicos.

De início, cumpre ressaltar que o edital foi elaborado em estrita observância aos princípios que regem as contratações públicas previstos na Lei nº 14.133/2021, em especial os princípios da legalidade, da competitividade, da economicidade, da eficiência, do planejamento e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Registre-se, ainda, que a minuta do instrumento convocatório foi submetida à análise da Douta Procuradoria-Geral desta Casa Legislativa, que atestou sua regularidade jurídica.

No que se refere ao critério de julgamento, não procede a alegação de que a adoção do "maior desconto" seria incompatível com o ordenamento jurídico ou vedada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União. A Lei nº 14.133/2021 não estabelece qualquer proibição à utilização desse critério, tampouco impõe que a contratação de serviços de agenciamento de viagens deva ocorrer exclusivamente mediante taxa de agenciamento ("transaction fee"). O modelo adotado pela Administração encontra respaldo na legislação



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Comissão Permanente de Contratação
vigente e foi escolhido com fundamento na busca da proposta mais vantajosa, considerando as peculiaridades da contratação.

Da mesma forma, não merece prosperar a alegação de que o desconto mínimo de 16% induziria, necessariamente, à prática de "markup" ou de sobrepreço. O edital exige que a contratada observe os preços efetivamente praticados pelas companhias aéreas, ainda que mediante a utilização de consolidadoras, e disponibilize à Administração as opções mais vantajosas existentes no momento da emissão das passagens, não havendo qualquer autorização ou incentivo para majoração artificial das tarifas. Eventual conduta irregular por parte de qualquer licitante configura descumprimento das obrigações contratuais e sujeita a empresa às sanções cabíveis, não podendo ser presumida em razão do critério de julgamento adotado.

Também não assiste razão à impugnante ao afirmar que o histórico de rescisão de contrato anteriormente firmado por esta Casa tornaria ilegal ou inviável a utilização do mesmo modelo de contratação. A rescisão contratual mencionada decorreu de circunstâncias específicas relacionadas à execução daquele ajuste e não constitui elemento suficiente para demonstrar a inadequação do critério de julgamento em si. Ao contrário, a Administração avaliou a experiência obtida nas contratações anteriores e promoveu os aperfeiçoamentos considerados necessários durante a fase de planejamento da presente contratação, em conformidade com os princípios da gestão de riscos e do planejamento previstos na Lei nº 14.133/2021.

Ademais, eventual alegação de inexequibilidade não decorre automaticamente do critério de julgamento adotado, devendo ser analisada concretamente em relação às propostas apresentadas durante o certame. A própria Lei nº 14.133/2021 confere à Administração instrumentos para realizar diligências e verificar a exequibilidade das propostas, permitindo, quando necessário, a desclassificação de ofertas que não demonstrem viabilidade de execução.

Ressalte-se, ainda, que a Administração possui discricionariedade técnica para definir o modelo de contratação que melhor atenda ao interesse público, desde que devidamente motivado e compatível com a legislação vigente. A simples existência de entendimento diverso por parte da impugnante ou a adoção de modelos distintos por outros órgãos públicos não impõe à Câmara Legislativa a obrigatoriedade de alterar o critério de julgamento escolhido para esta contratação.

Ante o exposto, verifica-se que a impugnante não demonstrou qualquer ilegalidade concreta no instrumento convocatório capaz de justificar sua



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL



Comissão Permanente de Contratação
alteração, limitando-se a apresentar entendimento divergente acerca da modelagem adotada pela Administração. Permanecem preservados os princípios da isonomia, da competitividade, da vantajosidade e da seleção da proposta mais vantajosa, razão pela qual não há fundamentos para acolhimento da presente impugnação.

Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento da impugnação, por tempestiva, e, no mérito, pelo seu indeferimento, mantendo-se integralmente os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90021/2026.

(...)

Atenciosamente,

Brasília, 03 de julho de 2026.

Nailde Oliveira do Nascimento
Silveira:64808858134

Assinado de forma digital por Nailde Oliveira
do Nascimento Silveira:64808858134
Dados: 2026.07.02 18:05:43 -03'00'

NAILDE OLIVEIRA DO NASCIMENTO SILVEIRA
Pregoeira