
Respostas as Impugnações: Casos nº 586, 592, 593, 594/2025
Assunto: Resposta as Impugnações interpostas a Concorrência n. 001/2025-FIOTEC
Comprador: Simone Cardozo

Trata-se de respostas as impugnações interpostas pelas empresas: VOLL S.A., R. MORAES AGÊNCIA DE TURISMO LTDA, VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA e IDEIAS TURISMO LTDA.

DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Inicialmente cabe enfatizar que este certame está regido pela Lei 14.133/21, assim sendo, a análise das questões trazidas pelas impugnantes serão efetuadas observando-se, em especial, 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, preconizados no art. 5º do dispositivo legal supracitado.

Tendo em vista que houve pleitos repetidos, segue abaixo resposta unificada.

Quanto a aplicação do julgamento por técnica e preço, foi adotado, devido a necessidade de contratação de empresa especializada para prestação de serviços de agenciamento de viagens, com ênfase na emissão, remarcação e cancelamento de passagens nacionais e

internacionais, bem como no atendimento personalizado (conciERGE), demanda não apenas o menor custo, mas também a garantia de um serviço com qualidade técnica compatível com a complexidade das necessidades desta instituição.

Nos últimos anos, observou-se que as contratações realizadas com base apenas no critério de **menor preço** resultaram em **atendimento tecnicamente insatisfatórios**, com impactos negativos na gestão logística de viagens, incluindo falhas no suporte aos usuários, dificuldades na remarcação de voos, dificuldade na localização de informações e recursos por conta da ausência de relatórios gerências, e a ausência de proatividade na solução de problemas operacionais, especialmente fora do horário comercial.

Adicionalmente, destaca-se:

- O **elevado volume financeiro** envolvido nos contratos de agenciamento de viagens, cerca de R\$ 50 milhões anuais;
- A **grande quantidade de usuários** atendidos em diversos níveis hierárquicos da organização, aproximadamente 3.000 usuários;
- A **diversidade e o número de projetos** que demandam deslocamentos frequentes, inclusive internacionais, exigindo agilidade e capacidade de resposta técnica.
- A complexidade no cumprimento adequado desta contratação pela contratada, pois atualmente, gerenciamos cerca de 700 projetos e com expectativa de crescimento da carteira;
- A necessidade de **serviço de conciERGE**, que exige equipe treinada, estrutura tecnológica e conhecimento técnico especializado para atendimento ágil, eficiente e personalizado;

O **histórico de empates recorrentes nas últimas licitações**, o que demonstra a necessidade de critérios técnicos mais específicos e detalhados para garantir a seleção da empresa mais capacitada, e não apenas a mais barata.

Dessa forma, o critério de **técnica e preço com a ponderação determinada** no instrumento convocatório, se mostra o mais adequado, pois possibilita avaliar a **capacidade técnica operacional** das licitantes, considerando fatores como estrutura de atendimento, equipe especializada, sistemas de suporte, histórico de desempenho, tempo de resposta e outros elementos que influenciam diretamente na qualidade do serviço prestado.

A adoção deste critério visa assegurar a contratação de um prestador que, além de economicamente vantajoso, ofereça **níveis de qualidade compatíveis com a complexidade e criticidade dos serviços demandados**, em consonância com os princípios da eficiência, economicidade e interesse público.

Quanto aos critérios de pontuação, foram determinados dentro das experiências dos contratos anteriores e necessidades de atendimento dos mais de 700 projetos administrados pela Fiotec, assim, não sendo viável somente documentos estabelecidos com base na habilitação, mas determinantes para uma contratação de uma empresa que tenha condições de prestar serviço compatível com a realidade do negócio da Fiotec, que demanda agilidade.

Quanto ao desempate, o instrumento está com base no artigo 60 da Lei 14.133/21, não havendo o que seguir em contrário.

Quanto a testes de sistemas e operacionalização, conforme §2º do art. 59 e art. 64 da Lei 14.133/21, a administração poderá realizar diligência para aferir o atendimento ao instrumento convocatório.

Quanto a exigência do sistema TMS Business da Argo IT:

O objeto que se pretende contratar visa possibilitar o deslocamento de funcionários exclusivamente no desempenho das atribuições funcionais, e que seja realizado por meio do serviço de transporte aéreo e terrestre de passageiros, incluindo serviços correlatos, sendo seguro viagem, hospedagem e locação de veículos, através de uma agência de viagens que atenda o objeto através do sistema TMS Business, da empresa Argo IT. A escolha da referida ferramenta decorreu de uma análise de mercado, onde se verificou a vantajosidade na segregação das contratações dos serviços demandados por esta fundação. Os motivos consistem em um maior controle das informações e dos preços aplicados aos itens de viagem, disponíveis na ferramenta, mitigando o risco de manipulação de tais dados, bem como a extinção da necessidade de realizar treinamentos para uso do self-booking a cada nova licitação de gerenciamento de viagens, e pela celeridade na transição entre agências, caso haja rompimento ou encerramento contratual. Tal preocupação sobre o faturamento nos contratos de agências de viagens foi consolidada no acórdão 1.314/2014 – Plenário 1, no qual ficou assentado que é irregular o pagamento efetuado com base apenas em sistemas criados e mantidos pelas agências. Dessa maneira, entendemos que o modelo de contratação adotado está em consonância com os apontamentos do TCU, pois a geração de informações de reservas e emissões em sistema que não é gerido pela agência de viagens proporciona maior confiabilidade no

momento do pagamento das faturas, pois a conciliação das faturas da agência de viagens é realizada por meio de comparação entre os valores do documento de cobrança com os valores registrados no sistema de autoagendamento. Conforme será demonstrado, os critérios adotados pela Administração para definir o sistema e a capacidade técnica das agências são proporcionais e adequados ao atendimento da finalidade a que se destina, estando, ademais, adequadamente justificados. Dessa forma, é imprescindível também que a futura CONTRATADA possua aptidão na ferramenta, tendo em vista que esta será utilizada para todas as transações. A experiência anterior na ferramenta TMS Business também é indispensável para demonstrar que o Licitante possui integração desta ferramenta com seu Backoffice ou que sua equipe possui a expertise necessária para alimentação dos dados nos sistemas internos para o correto faturamento e conciliação das faturas, além da realização de emissões e reservas corretamente. Assim, a exigência de comprovação de experiência anterior na ferramenta TMS é pautada em função da necessidade da CONTRATADA ser capaz de operar o sistema da Argo It quando do início da vigência do Contrato, com a eficiência necessária requerida, dado o grande volume de viagens que serão demandadas diariamente. Neste sentido, será solicitado atestado de capacidade técnica para comprovar experiência na utilização da ferramenta, onde deve-se ter claro que o conteúdo do atestado – assim como a própria especificação do objeto – tem por finalidade garantir o atendimento às necessidades institucionais da Fiotec. É de se ressaltar que, a exigência de prestação de serviços de gerenciamento de viagens, no Sistema TMS Business, da empresa Argo IT, em quantitativo mínimo de 2.000 (duas mil) transações, conforme será solicitado no atestado de capacidade técnica, representa menos de 10% (dez por cento) do volume total estimado para esta contratação, ou seja, está bem abaixo do volume

admitido pela jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União, que é de até 50% (cinquenta por cento). Com relação às possíveis alegações de interessadas sobre o fato de que ter experiência em outros sistemas poderia trazer a facilidade na utilização do sistema TMS, dispensando-se assim a necessidade do atestado, é de se ressaltar que o sistema TMS da Argo possui mais de 400 políticas para configuração do ambiente de trabalho, políticas estas que podem mudar a forma de operar o sistema e impactam diretamente no processo de agenciamento de viagens. Esta informação, que somente é conhecida por empresas que já operaram o sistema, é de extrema relevância para que se possa precificar o valor da taxa de transação, visto que impacta diretamente na quantidade de pessoal. Da mesma forma, existem outras políticas que também podem impactar no gerenciamento por parte da agência (como por exemplo a possibilidade de efetuar reservas online e offline) e que também só são de conhecimento de agências que possuem experiência prévia na ferramenta. Todas as especificidades acima relatadas demonstram que a CONTRATADA deve ter condições de operar a ferramenta de forma imediata, não havendo tempo hábil para que a agência conheça as características da ferramenta para então operá-la, tendo em vista que tal prática colocaria em risco o interesse da Administração. Desta forma, a experiência exigida, embora exaustivamente justificada, de forma alguma se mostra restritiva na medida em que a ferramenta TMS Business, fornecida pela Argo It, é bastante comum no mercado de viagens, conforme diligência realizada, onde se constatou que diversas agências de viagens do país operam com utilização da ferramenta, interligando os serviços das principais companhias aéreas do mundo, assim como os principais sites e hospedeiros de reserva de hotéis e de pesquisa de preços de viagens, tais como: Amadeus, Azul, Flapper, Gol, Interjet, Galileo/Travelport, LATAM,

MAP, KIU GDS, Sabre, Volaris, Trend, Shop Hotel, Booking.com, Hotelb2b, Cangooroo, Cnnnet, Decolar e Expedia. Ademais, também cabe registrar que o sistema igualmente é utilizado, direta ou indiretamente, em inúmeras fundações, o que reforça o fato de que a ferramenta atende totalmente as demandas e o modo de operação desta fundação. Como exemplos, citamos a FUNDAÇÃO DO CANCER, a FUNDAÇÃO DOM CABRAL, a FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, a FUNDEP, a FADE-FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UFPE, a FUNDAÇÃO UNIMED, a FIBRA - FUNDAÇÃO ITAIPU BRASIL e a FUNDAÇÃO FRITZ MULLER. Fatos estes que foram corroborados através de consulta realizada junto à própria Argo IT, oportunidade em que foi informado haver mais de 190 agências de viagens licenciadas na ferramenta, conforme consta nos autos do processo. Registrados os fatos acima, justifica-se a indicação da contratação de uma agência de viagens que utilize a ferramenta Argo It, estando observados os princípios constitucionais da isonomia e impessoalidade, e visando a seleção da proposta mais vantajosa para esta instituição, a qual será obtida através de processo licitatório regido pela Lei 14.133/21, na modalidade de concorrência. Também entendemos como necessário tornar claro e constante neste processo que permitir a ampla participação não nos parece significar permitir a participação de todos os que se interessam nas contratações oportunas, mas somente daqueles que possuem, minimamente, condições técnicas e experiência para tanto. Para ilustrar, trazemos à colação do TCU que versa sobre a necessidade de verificar o atendimento às necessidades da Administração Pública, desde que exista justificativa para tanto, in verbis:

“8. Considero que essa opção se insere na esfera de discricionariedade da administração do Coren/SP, não sendo razoável, portanto, que o Tribunal adote providências que possam obrigar a entidade a utilizar tecnologia que venha lhe causar prejuízos futuros, sob a justificativa de simplesmente se aumentar a competitividade do certame. Entendo que, neste caso, a busca da maior competitividade deve ser avaliada com ponderação. Aliás, o fato de ter ocorrido ao certame três licitantes, se, por um lado, não indica uma ampla concorrência, por outro, também não sinaliza a ausência de competitividade. Cabe às empresas atuantes no setor a evolução de sua tecnologia com vistas a oferecer as soluções condizentes com essas novas e irreversíveis exigências, em vez de buscar junto ao Tribunal tutela a atuação mercadológica defasada.” (TCU, ACÓRDÃO Nº 7936/2014 – TCU – 2ª Câmara, Processo TC 028.136/2014- 4 – g.)

É importante salientar que a doutrina e a jurisprudência do TCU condenam as exigências imotivadas e desprovidas de fundamentação que restringem desnecessariamente a competitividade, o que não é o caso, conforme fatos amplamente expostos. Desta forma, se torna totalmente fundamentada e justificada a exigência de que a agência de viagens vencedora utilize e tenha experiência no sistema TMS Business, da empresa Argo It, e comprove qualificação técnica pertinente e relevante com o objeto da presente licitação. Sob este prisma, pode-se afirmar que a experiência anterior na ferramenta consiste em aspecto técnico indispensável ao cumprimento das obrigações contratuais, porquanto

evidencia ser o ponto mais crítico da prestação do serviço, representando elevado risco para sua perfeita execução, dada a necessidade de início imediato da prestação do serviço face ao grande volume de viagens demandadas diariamente pelos projetos administrados pela Fiotec e, ainda mais, pelo fato de se estar lidando com um contrato que terá valor superior a vinte e cinco milhões de reais.

Diante de todo exposto, tendo em vista os princípios da eficiência, do interesse público, da eficácia, da celeridade e da economicidade, opina-se pelo indeferimento das impugnações.

Monique Laranja

Gerência Jurídica