

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

EDITAL DE CONCORRÊNCIA Nº 001/2025 – FIOTEC

UASG 926839 - PROCESSO RCC Nº 10117467 ADM FIOTEC

Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde-Fiotech

E-mail: logistica-licitacaoedispensa@fiotec.fiocruz.br

IDEIAS TURISMO LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 02.676.310/0001-56, com sede no SIG Quadra 1, Lote 985/1055, Salas 19T a 23T, Zona Industrial, Brasília/DF, CEP 70610-410, e-mails diretoria@ideiasturismo.com.br e licitacao@ideiasturismo.com.br, vem perante Vossa Senhoria, respeitosa e tempestivamente, com fundamento no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, formular **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** em referência, pelos fatos e fundamentos a seguir detalhados.

1. DA TEMPESTIVIDADE

Conforme estabelecido no item 5.1 do Edital, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o edital por irregularidade ou solicitar esclarecimento sobre seus termos, no prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. A sessão pública para a presente licitação está marcada para o dia 20/05/2025. Contando-se 3 (três) dias úteis retroativos a essa data, o prazo final para apresentação desta impugnação seria o dia 15/05/2025 (considerando os dias 15, 16 e 19 de maio como úteis antes do dia 20).

Assim, a presente impugnação, enviada neste dia 14/05/2025, cumpre estritamente o prazo estabelecido no instrumento convocatório, sendo, portanto, tempestiva.

Ressalte-se, por ser oportuno, o entendimento do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 969/2022-Plenário, no sentido de que horário de peças de processos licitatórios vence sempre às 23:59 do último dia, sendo outro aspecto que está sendo observado na presente impugnação.

2. DA INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE DE CONCORRÊNCIA

O objeto da licitação, descrito no preâmbulo do Edital, é o seguinte:

“Contratação de empresa de gerenciamento de viagens (Travel Management Company - TMC) - **prestação de serviço continuado de reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagem aérea nacional e internacional em voos regulares e não regulares e outros serviços correlatos para prestação de serviços de viagens** executados por meio de operação de ferramenta de **autoagendamento** (selfbooking), denominada TMS Business, da empresa **Argo IT**, conforme especificações e condições constantes neste edital e seus anexos”.

Em que pese a descrição do objeto, a modalidade licitatória escolhida foi a Concorrência, com regime de execução de Empreitada por Preço Global, e critério de julgamento de Técnica e Preço.

Ocorre que o objeto em questão, qual seja, serviço de gerenciamento de viagens, incluindo reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas, é, inequivocamente, um serviço comum. Sua definição, por si só, não o enquadra como serviço especial ou de engenharia, que são os objetos típicos da modalidade Concorrência, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XIII, define “**bens e serviços comuns**” como aqueles “cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”. O serviço de agenciamento de viagens, tal qual descrito no Edital, se encaixa na definição de comum. A emissão, reserva, remarcação e cancelamento de passagens, e os serviços correlatos (locação de veículos, hospedagem, seguro viagem, bilhetes rodoviários), são padronizados, com especificações de mercado amplamente conhecidas e praticadas por inúmeras agências de viagens. A remuneração se dá, conforme o Edital, por Taxa por Transação (Fee), um modelo usual de mercado.

Por outro lado, o artigo 6º, inciso XIV, da mesma Lei, define “**bens e serviços especiais**” como aqueles que “aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do caput deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante”.

A **concorrência**, nos termos do artigo 6º, inciso XXXVIII, da citada Lei, é a “modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia”.

E **pregão**, nos termos ao mesmo artigo 6º, inciso XLI, é a “**modalidade de licitação obrigatória** para aquisição de **bens e serviços comuns** (com julgamento por preço ou desconto) sendo que, a única situação na qual não se aplica o pregão, nos termos do artigo 29, parágrafo único, da Lei é a das “contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia”, o que não é o caso.

O **agenciamento de viagens** é universalmente reconhecido no mercado de compras públicas como um serviço comum.

A simples busca no compras.gov.br já comprova:

- Tribunal de Contas da União (TCU) usa o pregão;
- Controladoria-Geral da União (CGU) usa o pregão;
- Advocacia-Geral da União (AGU) usa o pregão; e
- Ministério de Relações Exteriores.

Note-se que entes de controle do Brasil, mais o estandarte maior da advocacia pública do País e, ainda, o maior exemplo de ente de diplomacia, com altos volumes de agenciamentos de viagens pelo mundo inteiro, com os variados serviços correlatos a embaixadores e equipes consulares, usam pregão, nenhum deles concorrência, isso há décadas.

A propósito, também, 100% do Judiciário do Brasil utiliza o pregão.

Contra fatos não há argumentos e uma diligência em sede de denúncia irá deixar muito evidente o desacerto desse edital, que, aliás, **não menciona sequer que tenha havido o “obrigatório” Estudo Técnico Preliminar, que trate de mercado** (vide artigos 6º, inciso XX, e 18 da Lei nº 14.133/21).

Isso já deixa incontestes gravíssimas falhas da etapa de planejamento.

Enfim, a escolha da modalidade concorrência para um objeto comum como o agenciamento de viagens configura uma grave desconformidade legal, uma vez que a Lei nº 14.133/2021 determina a obrigatoriedade do pregão para estes casos e a realidade de mercado é incontestemente comprovando isso.

E “escolha” do que “não pode ser escolhido”, para concorrência, não é apenas um erro formal, mas uma violação substancial dos princípios licitatórios, especialmente a competitividade e a legalidade.

Ao utilizar a concorrência, que permite a aplicação do critério de julgamento técnica e preço, a FIOTEC está indevidamente agregando pontuação técnica a serviço que, por sua natureza comum, deve ser julgado exclusivamente pelo **menor preço** ou maior desconto, conforme o mandamento legal do artigo 29 da Lei nº 14.133/2021, mas que, no caso real, **não permite desconto**, por fatores tributários, em especial, do artigo 12 da Instrução Normativa 1234/12, da Receita Federal, além de outros, **até porque as próprias companhias aéreas LATAM, GOL e AZUL já atestaram em 2024 que não ofertam descontos a agências para licitações.**

A inadequação da modalidade licitatória caracteriza evidente desvio de finalidade, na medida em que a “escolha” da concorrência demonstra caminho dissimulado (mas claro) para **direcionamento**, com inclusão de critérios técnicos e de habilitação flagrantemente contrários ao princípio da legalidade do artigo 37 da Constituição Federal e a vários dos princípios do artigo 5º da Lei nº 14.133/21, entre eles os de impeccabilidade e de competitividade.

Portanto, é essencial a correção desta falha insanável, com a anulação do edital e a instauração de novo procedimento licitatório com planejamento que já seja coerente, desde o marco zero, com a realidade de mercado, de pregão, com julgamento pelo menor preço

3. DA ILEGALIDADE DA PONTUAÇÃO TÉCNICA PARA OBJETO COMUM

Como decorrência direta, esperada e clara da inadequada escolha da modalidade concorrência, o Edital estabeleceu o critério de julgamento Técnica e Preço, atribuindo uma ponderação de 70% para a proposta técnica e 30% para a proposta de preço na avaliação final. Além disso, o Edital exige que apenas as licitantes que atingirem uma nota técnica mínima de 70 pontos terão suas propostas comerciais abertas e avaliadas.

Conforme argumentado no item anterior, o serviço de agenciamento de viagens é um serviço comum e não admite critério de julgamento Técnica e Preço. Este critério é aplicável apenas a bens e serviços especiais e obras e serviços de engenharia. Impor pontuação técnica a serviço comum é algo sem amparo legal.

Além da ilegalidade intrínseca de pontuar técnica para serviço comum, os critérios específicos de pontuação técnica estabelecidos no Edital são, em si mesmos, “confirmadores” claríssimos do direcionamento.

Certificado de registro concedido pelo Ministério do Turismo (CADASTUR): 10 pontos - O registro no CADASTUR não é um diferencial de "técnica" a ser pontuado, mas um requisito obrigatório para o exercício da atividade de agenciamento de viagens no Brasil, no regime da Lei nº 11.771/2008 e do Decreto nº 7.381/2010. Uma agência de viagens que não possua este registro não pode operar legalmente. Exigir este certificado como requisito de habilitação é legal e correto. No entanto, atribuir-lhe pontuação técnica é um equívoco grave. O CADASTUR comprova a regularidade legal e a existência da empresa enquanto agência de turismo, não um diferencial técnico ou de qualidade a ser pontuado em um processo licitatório de técnica e preço para serviço comum. Trata-se de um requisito binário (tem ou não tem) que deve ser aferido na habilitação, não na pontuação técnica.

Certificado expedido pela Internacional Air Transport Association (IATA) ou equivalente: 15 pontos - O certificado IATA possui uma natureza peculiar no mercado de viagens, pois está diretamente relacionado à creditação da agência para operar no sistema BSP (*Billing and Settlement Plan*), que viabiliza a emissão direta de bilhetes da enorme maioria das companhias aéreas. Ele é documento de essencial acreditação e viabilidade comercial para transações entre agências e companhias aéreas, mas não pode ser critério de pontuação.

Atestado(s) de capacidade técnica na utilização do sistema TMS Business da Argo IT com, no mínimo, 2.000 transações nos últimos 12 meses: até 15 pontos – Inadmissível licitar a atividade que é finalística de agenciar viagens, mas impor um sistema específico, que legalmente é de livre mercado e cada uma das agências escolhe seus sistemas, meras ferramentas de trabalho delas.

Declaração emitida pela Argo IT que comprove que a licitante detém licença em vigor para a execução de serviços de gerenciamento de viagens no Sistema TMS Business: 10 pontos - Esse último critério e o anterior, em conjunto, representam a mais flagrante ilegalidade e o mais claro direcionamento. Ao exigir e pontuar a experiência e a licença para uso de sistema específico de uma empresa particular (Argo IT), o Edital

restringe indevidamente a competição a universo limitado de agências de viagens que, porventura, já utilizem ou detenham licença para este sistema em particular.

O serviço de agenciamento, que inclui a gestão de viagens, enfim, com a natural operação de gerenciamento de viagens, que compreende a emissão, a remarcação, o cancelamento de passagens e o reembolso, além de serviços correlatos, como locações de veículos ou as hospedagens, são do objeto final da contratação.

A forma como cada agência executa internamente este serviço (qual sistema utiliza) é parte de sua gestão interna e modelo de negócio privado.

Existem diversos sistemas de autoagendamento (*selfbooking*) e gerenciamento de viagens disponíveis no mercado, **oferecidos por diferentes fornecedores tecnológicos, como Reserve, Tech Travel, WTS e tantos outros.**

Exigir atestado de capacidade técnica e licença para sistema específico da Argo IT para fins de habilitação e, pior, de pontuação técnica, viola frontalmente o princípio da competitividade (artigo 5º da Lei nº 14.133/2021) e o princípio da legalidade (artigo 37 da Constituição Federal).

Nada na Lei nº 133/2021 autoriza a Administração a invadir a esfera privada das empresas licitantes para determinar qual ferramenta de uso interno devem empregar.

O que importa para a Administração é a capacidade da agência de entregar o serviço final (reservar, emitir, cancelar, etc).

Sistema a utilizar, se fosse o caso, poderia até ser descritivo se o ente licitante já possuísse, **ele próprio tivesse um contrato com aquela empresa, a Argo IT, mas, ainda assim, facilmente possível que o Termo de Referência e a minuta de contrato indicassem que, na execução dos serviços, fosse, por alguma razão, adotado aquele sistema, o que será fácil por demais de atender, bastando contratação das licenças.**

Mas jamais impor isso como filtro prévio de licitantes.

Note-se: mesmo que a FIOTEC pretendesse utilizar o sistema Argo IT no contrato, vale repetir, o que deveria ser especificado no Termo de Referência como simples condição de execução contratual futura – ou seja, a empresa contratada deverá utilizar e integrar-se ao sistema Argo IT para prestar o serviço – isso não justifica nem sequer a exigência prévia ou licença para pontuação ou habilitação na licitação.

Qualquer agência de viagens competente, por atestações técnicas de serviços de mesma natureza ou porte, não ligadas a sistema de tal ou qual empresa, ao ser contratada, pode obter as licenças necessárias do fornecedor do sistema (Argo IT) e direcionar profissionais específicos para utilizá-lo, como ocorre rotineiramente no mercado.

A exigência prévia cria uma reserva de mercado ilegal para quem já usa o sistema, **eliminando ou penalizando agências igualmente aptas que utilizam outros sistemas concorrentes**, mas que poderiam facilmente adotar o da Argo IT, para a execução do contrato, se fosse o caso, em hipótese remota, **porque isso nem sequer se justifica, por razão alguma de mercado ou técnica, até porque os concorrentes de mercado, todos, possuem, inclusive, suas integrações.**

A jurisprudência do TCU é no sentido de que a exigência de atestados de capacidade técnica deve ser pertinente e compatível com o objeto licitado, e a comprovação da aptidão deve referir-se a serviços de mesma natureza e nem necessariamente idênticos aos do objeto da licitação.

Exigir atestado de experiência em um sistema específico (Argo IT) para agenciamento de viagens, em vez de atestado de agenciamento de viagens (emissão, reserva, etc.) utilizando qualquer sistema, é requisito excessivamente restritivo e sem justificativa legal.

A capacidade técnica de uma agência de viagens para gerenciar viagens reside na sua expertise em negociação com companhias/fornecedores, logística de viagens, atendimento, regularidade fiscal e legal, e na eficiência de processos, que podem ser suportados por diversas ferramentas tecnológicas de mercado, não apenas uma específica. A prova disso está em atestados, **não em uma forma de clara vinculação com uma empresa com outra, como as antigas cartas de solidariedade que o TCU afastou das licitações de tecnologia da informação.**

E, no caso, a gravidade do direcionamento é acentuada pelo peso que estes critérios representam na pontuação técnica.

Os critérios relacionados ao sistema Argo IT (atestado de capacidade e declaração de licença) somam até 25 pontos. Em uma pontuação técnica total máxima admissível de 50 pontos (somando CADASTUR 10 + Argo Cap Tech 15 + Argo License 10 = 50 pontos), **os critérios da Argo IT correspondem a 50% da pontuação técnica total**. Dado que a técnica tem peso de 70% na avaliação final, os pontos relacionados à Argo IT representam parcela extremamente significativa do resultado do julgamento, **configurando um direcionamento claro e inaceitável**.

Portanto, requer a exclusão integral dos critérios de pontuação técnica.

4. DA MENCIONADA FALHA NA FASE DE PLANEJAMENTO

Esse tópico já teve considerações, mas agora cabe pontuar melhor.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 18, estabelece:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e **deve** compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como **abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas** e de gestão que podem interferir na contratação...”

Com certeza, **sem sequer uma menção a Estudo Técnico Preliminar que nem mesmo tenha tratado, primariamente, de pregões de agenciamento de viagens do Tribunal de Contas da União, da Controladoria Geral da União, de 100% do Judiciário, de todos os Ministérios etc, isso é inadmissível, porque absolutamente nenhum ente público faz concorrência para agenciamento de viagens**.

5. DOS CRITÉRIOS DE DESEMPATE E A REGIONALIZAÇÃO INDEVIDA

O item 8.17 do Edital, com seu subitem 8.17.2.1, estabelecem que, havendo empate entre as notas finais, o critério de desempate será aquele previsto no artigo 60 da Lei nº 14.133/2021. Sabe-se que isso seria com disputa final de preço, avaliação de desempenho contratual prévio, ações de equidade de gênero, programa de integridade, na primeira base dos critérios.

Somente depois de superados todos esses, seria o caso, extremo, de ir para preferência para bens e serviços produzidos ou prestados por empresas

estabelecidas no território do Estado/DF ou Município, e empresas brasileiras, empresas que invistam em P&D no País, e empresas que comprovem mitigação (Lei 12.187/2009), e culminando em **sorteio, por último, como o TCU validou.**

Ocorre que a regionalização somente se aplica a entes estaduais, distritais e municipais (como se constata do artigo 60, § 1º, inciso I, da lei), de forma alguma em um ente federal e sem que tenha havido até hoje a devida regulamentação da matéria.

Além do que, os serviços serão 100% de forma online.

A regionalização, nesse caso, é totalmente ilegal.

6. DA EXIGÊNCIA DE TESTES E DAS QUESTÕES DE HABILITAÇÃO

O Edital prevê uma fase de testes para a interessada que apresentar a melhor ponderação entre técnica e preço. Para ser declarada vencedora, a interessada "somente será declarada vencedora se obtiver 100% de atendimento nos itens que serão testados". Em caso de atendimento inferior a 95% (e maior ou igual a 70%), há um prazo de 2 dias úteis para correção, mas se o resultado persistir abaixo de 100%, a interessada será desclassificada.

Embora a fase de testes seja um mecanismo válido para verificar a funcionalidade da solução de tecnologia, esse edital não é de tecnologia.

A própria remuneração será por simples transação de reservar, emitir, cancelar, reembolsar passagens e outros serviços correlatos, todos normais e bem comuns do agenciamento, no regime da Lei nº 12.974/2014.

Se nada em lei alguma, nem mesmo na lei maior de regulação do próprio agenciamento de viagens existe esse tipo de filtro ou direcionamento, é de uma grave teratologia um edital de agenciamento de viagens dessa forma.

TCU, CGU, AGU e os outros entes não possuem algo desse tipo.

Por fim, lembre-se que, de simples compilado de editais dos últimos anos a conclusão é a mesma: habilitação de agências de viagens nada tem de uma imposição do sistema ou itens de sistema, mas sim, capacidade de massa de uma quantidade grande de operações de reservar, emitir, cancelar, reembolsar valores de passagens e com a disponibilização de sistema de acesso e relatórios.

7.DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, resta claro que o Edital de Concorrência nº 001/2025-FIOTEC apresenta vícios insanáveis que comprometem a legalidade, a objetividade e a competitividade do certame, especialmente no que tange a todos os aspectos aqui tratados.

Assim, a impugnante pede a nulidade completa do pregão e que, no caso de novo processo, se inicie com um Estudo Técnico Preliminar que venha a tratar da verdadeira realidade do mercado dos pregões de agenciamento de viagens e que o edital seja, enfim, por pregão, por menor preço, consistente na menor taxa por transação (não desconto) e que nada mais de direcionamento por sistema de empresa específica conste do novo edital.

Informa-se que caso os vários vícios apontados não sejam devidamente corrigidos, a Impugnante se reserva o direito de levar o caso ao Tribunal de Contas da União (TCU) e à Controladoria-Geral da União (CGU) para apuração das graves ilegalidade que, como se percebe, levarão a contratação não apenas decorrente de competição direcionada, como um contrato com sobrepreço, o que ensejará responsabilização no CPF de cada tomador de decisão do processo.

Pede deferimento.

Brasília/DF, 14 de maio de 2025.

Cid Moraes Franco
Gerente de Licitações e Contratos
Ideias Turismo Ltda