

COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO EM SAÚDE - FIOTEC

Ref.: Concorrência N° 001/2025 - FIOTEC

R MORAES AGÊNCIA DE TURISMO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 06.955.770/0001-74, com sede na SETOR SCS, Quadra 06, 141. Bloca A, Sala 101, Bairro Asa Sul, Brasília DF CEP: 70327-90, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, na forma do art. 164 da Lei nº 14.133/21 e do item 5.1. do Edital, apresentar

IMPUGNAÇÃO

ao ato convocatório do certame identificado na epígrafe, o que faz com arrimo nos argumentos de fato e de direito que passa a expor.

I. DOS FATOS

1. É objeto da presente Concorrência nº 001/2025, lançado pela Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde - Fiotec, a "*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 auto agendamento (self-booking), denominada TMS Business, da empresa Argo IT, conforme especificações e condições constantes neste edital e seus anexos.*"

2. O critério de julgamento estabelecido no referido edital é o de Melhor Técnica e Preço. A fórmula para o cálculo da nota final (Valor da Avaliação - A), disposta no item 8.15.1, é:

$$A = (IT \times 7) + (IP \times 3).$$

3. Isso significa que a Nota Técnica (IT) possui um peso de 70% (setenta por cento) na avaliação final, enquanto a Nota de Preço (IP) possui um peso de apenas 30% (trinta por cento).

4. Ademais, para a composição da referida Nota Técnica, o edital estabelece uma série de exigências, como apresentação de atestados de capacidade técnica com número mínimo de transações, declarações específicas, portfólios de ações não diretamente ligadas ao objeto principal, certificados de

associação a entidades de classe, entre outros, atribuindo pontuações que se mostram descabidas e restritivas à competitividade.

5. Ocorre que tanto o critério de julgamento com peso preponderante para a técnica quanto diversas das exigências para pontuação técnica mostram-se inadequados, desproporcionais e ilegais para o objeto licitado, qual seja, serviços de agenciamento de viagens, conforme se demonstrará.

II. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE LEVAM AO ACOLHIMENTO DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO

a. Da inadequação do critério de julgamento

6. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 33, estabelece os critérios de julgamento que podem ser utilizados pela Administração Pública¹, dentre eles o de "técnica e preço".

7. Contudo, a escolha do critério de julgamento deve ser compatível com o objeto licitado, visando sempre à seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, conforme preconiza o art. 11, inciso I, da mesma lei:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

8. O objeto da presente licitação – serviços de agenciamento de viagens – embora envolva a utilização de uma ferramenta específica de auto agendamento (TMS Business da Argo IT) e exija qualificação técnica mínima das licitantes (como CADASTUR, IATA, atestados de capacidade técnica), não se caracteriza como um serviço de natureza predominantemente intelectual ou de alta complexidade técnica que justifique a atribuição de um peso tão elevado (70%) para a proposta técnica em detrimento da proposta de preço.

9. Serviços de agenciamento de viagens, em sua essência, são serviços comuns, padronizáveis, nos quais, uma vez atendidos os requisitos mínimos de qualificação técnica e operacional, o fator preço assume um papel crucial na obtenção da proposta mais vantajosa.

10. A atribuição de 70% da pontuação à proposta técnica, neste contexto, pode restringir indevidamente a competitividade e direcionar a contratação para empresas que, embora possam apresentar diferenciais técnicos

¹ Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios: I - menor preço; II - maior desconto; III - melhor técnica ou conteúdo artístico; IV - técnica e preço; V - maior lance, no caso de leilão; VI - maior retorno econômico.

marginais, ofereçam preços significativamente superior, onerando desnecessariamente os cofres públicos.

11. Tal ponderação é mais adequadamente utilizada em licitações para serviços de natureza intelectual complexa.

12. No caso de agenciamento de viagens, a qualidade do serviço está mais atrelada ao cumprimento de prazos, eficiência no atendimento e correta operação da ferramenta, aspectos asseguráveis por requisitos de habilitação e fiscalização, sem a necessidade de uma valoração tão díspar entre técnica e preço.

13. A própria Lei nº 14.133/2021, em seu art. 36, §1º, ao tratar do critério de julgamento por técnica e preço, estabelece que este será utilizado *"quando o estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração"*.

14. Questiona-se se, para o serviço de agenciamento de viagens, a variação na "qualidade técnica" entre propostas que já atendam aos robustos requisitos técnicos do edital (como uso do sistema Argo IT, certificações e atestados) justifica um peso de 70%.

15. Ademais, o princípio da economicidade, da razoabilidade e da proporcionalidade devem nortear as decisões da Administração. A busca pela proposta mais vantajosa não se confunde, necessariamente, com a proposta tecnicamente mais sofisticada, mas sim com aquela que melhor conjuga qualidade e preço, de forma adequada ao objeto.

16. O Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou em diversas ocasiões sobre a necessidade de adequação do critério de julgamento ao objeto licitado, alertando para os riscos de restrição à competitividade e de antieconomicidade decorrentes da utilização de critérios inadequados (Acórdão 1731/2008-Plenário, Acórdão 2656/2007-Plenário)

17. . Embora cada caso seja um caso, a jurisprudência da corte de contas orienta para que, em serviços comuns, o critério de menor preço ou pregão seja preferencial, ou, se utilizado a técnica e preço, que a ponderação seja equilibrada e justificada pela natureza do objeto. Nesse sentido:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA E ARQUITETURA. ADOÇÃO INDEVIDA DA MODALIDADE CONCORRÊNCIA DO TIPO TÉCNICA E PREÇO. CABIMENTO DE PREGÃO ELETRÔNICO . PONTUAÇÃO TÉCNICA EXCESSIVA E INJUSTIFICADA. OITIVA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA AFASTAR OS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR . SUSPENSÃO DA

LICITAÇÃO OU DE ATOS DE EXECUÇÃO DE EVENTUAL CONTRATO ASSINADO. REFERENDO PELO PLENÁRIO. (TCU - RP: 2412023, Relator.: VITAL DO RÊGO, Data de Julgamento: 15/02/2023)

18. No mesmo sentido, já decidiu o E. Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. LEGITIMIDADE DA ABAV PARA DEFESA COLETIVA DE AGÊNCIAS DE VIAGEM. LEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE DESCONTO SOBRE A COMISSÃO DE AGÊNCIA DE VIAGEM NA OFERTA DE PASSAGENS EM LICITAÇÕES. 1 . A ABAV é a entidade que representa em nível nacional não só as associações estaduais e distrital de agências de viagem, mas também as próprias agências, consoante o art. 1o, parágrafo 2o e o art. 4o, caput, de seu estatuto. 2 . Sentença que reconheceu ilegitimidade reformada, ingressando-se no mérito nos termos do art. 513, § 5o, do CPC. 3. Os critérios "técnica" e "técnica e preço" só podem ser usados em licitações que visam a contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, a teor do art . 46 da Lei 8.666/93, no que não se insere a compra de passagens aéreas, terrestres ou aquaviárias. 4. Para licitação de passagens o único critério legal possível pela Lei de Licitações é o de menor preço . 5. Sendo as passagens tarifadas e com proibição de oferta de descontos no valor do bilhete, é plenamente dentro do princípio da razoabilidade que a Administração busque o menor preço por meio do abatimento oferecido pelas agências de viagem, calculado por meio de redução da comissão a que tais agências fazem jus e da qual pode livremente dispor. 6. Não tem consistência jurídica tese que busca impedir a Administração de buscar o menor preço, usando licitação do tipo melhor técnica para serviço que não é intelectual nem exige técnica especial alguma e, ainda por cima, tratando o desconto dado por uma empresa dentro de sua liberdade negocial como se fosse ilegal a competição entre as agências (sic) . 7. Se as agências menores não conseguem competir isto é parte natural do mecanismo de mercado, não cabendo a Administração corrigí-lo aplicando critérios de julgamento de licitação incabíveis e que resultarão em pagamento de valores maiores pela mesma aquisição de passagens, sem qualquer vantagem para o Poder Público. 8. Apelação provida para reconhecer a legitimidade, aplicando-se o art . 515, § 3o, do CPC para ingressar no mérito e julgar improcedente o pedido. (TRF-1 - AC: 16540 DF 2001.01.00 .016540-6, Relator.: DESEMBARGADOR FEDERAL FAGUNDES DE DEUS, Data de Julgamento: 07/03/2007, QUINTA TURMA, Data de Publicação: 09/04/2007 DJ p.122)

19. No presente edital, a observação contida no item 8.14.2 ("*Quanto mais o preço se aproximar do estimado por esta fundação, considerando as taxas mínimas permitidas, maior será a nota técnica do interessado*") também gera dubiedade e potencial contradição com a fórmula de cálculo do Índice de Preço (IP), que beneficia o menor preço global.

20. Tal redação pode induzir os licitantes a erro e comprometer a isonomia do certame.

21. Considerando que o objeto principal é a prestação de serviços de agenciamento de viagens, um serviço que, apesar de requerer qualificação, é amplamente ofertado no mercado com padrões de qualidade similares entre os fornecedores habilitados, a ênfase desproporcional na técnica (70%) em detrimento do preço (30%) não parece ser o meio mais adequado para selecionar a proposta mais vantajosa, podendo levar a uma contratação com custo elevado sem um ganho técnico proporcionalmente significativo.

22. Dessa forma, o Edital deve ser republicado, adotando os critérios compatíveis com o serviço licitado ao caso, na forma do entendimento jurisprudencial acima exposto, sob pena de grave ilegalidade e violação ao caráter competitivo do certame.

b. Das demais exigências técnicas descabidas e restritivas utilizadas para pontuação

23. Além da inadequação da ponderação entre técnica e preço, o edital apresenta, para fins de pontuação técnica, exigências que se revelam descabidas, restritivas à competitividade e violadoras dos princípios da isonomia, razoabilidade e busca pela proposta mais vantajosa, consagrados na Lei nº 14.133/2021.

24. Conforme o art. 9º, I da Lei nº 14.133/2021, é vedado ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório. As exigências de qualificação técnica, seja para habilitação ou para pontuação, devem ser pertinentes e proporcionais ao objeto, evitando direcionamentos ou barreiras indevidas.

25. *In casu*, especificamente, questionam-se os seguintes critérios de pontuação:

- **Atestado de Capacidade Técnica com Mínimo de Transações (15 pontos) – Item 9.5.1.3**

26. O Edital prevê, no item 9.5.1.3 que a habilitação das licitantes será condicionada à apresentação de "*atestado(s) de capacidade técnica, expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, que comprove(m) que a licitante*

executou serviços de gerenciamento de viagens no Sistema TMS Business, da empresa Argo IT, com, no mínimo, 2.000 (duas mil) transações, nos últimos 12 meses".

27. A exigência descabida, no entanto, favorece empresas com maior volume de negócios, sem que isso necessariamente reflita superior capacidade para o contrato em tela.

28. O TCU tem entendimento consolidado de que a exigência de quantitativos mínimos em atestados deve ser excepcional e devidamente justificada pela complexidade do objeto, o que não parece ser o caso para um serviço padronizável de agenciamento via plataforma.

29. Ademais, o art. 67, §2º da Lei nº 14.133/21 é claro ao indicar que não se pode exigir atestado com quantidades mínimas de até 50% do valor ou quantidade estimados para a contratação, que, no presente caso, é de 3.0005.

30. Nesse sentido:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA OSTENSIVA PATRIMONIAL DESARMADA E DE VIGILÂNCIA ELETRÔNICA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA INABILITAÇÃO DE LICITANTE, EM CLÁUSULAS DO EDITAL RESTRITIVAS DA COMPETITIVIDADE, NA ESTIMATIVA DE CUSTOS E NA MODELAGEM DE LICITAÇÃO ADOTADA . INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. OITIVAS E DILIGÊNCIAS. CONFIRMAÇÃO DE ALGUMAS OCORRÊNCIAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL . DETERMINA-ÇÕES. CIÊNCIAS. 1. Os serviços de vigilância eletrônica devem ser contratados juntos a empresas que estejam registradas em Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e que possuam profissional qualificado em seu corpo técnico (engenheiro), detentor de atestados técnicos compatíveis com o serviço a ser executado . 2. **A exigência de comprovante de qualificação técnica contendo quantitativos superiores a 50% do previsto para a execução, sem motivação específica, constitui restrição indevida à competitividade.** 3. As pesquisas para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em "cesta de preços", dando-se preferência para preços obtidos em sistemas oficiais de governo e contratados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames; a pesquisa feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de cestas de preços referenciais ou obtidos em contratações públicas anteriores (Instrução Normativa Seges-ME 65/2021) . (TCU - RP: 14182023, Relator.: JORGE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 12/07/2023)

31. Além de todo o exposto, atribuir pontuação aos atestados é, sobremaneira, ilegal e restringe o caráter competitivo do certame.

32. Portanto, além de desarrazoada a exigência, visto que incompatível com o objeto do certame, a quantidade mínima estabelecida, igualmente, vai de encontro ao permitido pela legislação e pela jurisprudência.

- **Declaração da Argo IT sobre Licença do TMS Business (20 pontos) – Item 9.5.1.4**

33. O item 9.5.1.4 do Edital prevê como exigência de habilitação técnica a declaração emitida pela Argo IT que comprove a licença em vigor para a execução dos serviços de gerenciamento de viagens no Sistema TMS Business.

34. No entanto, mais adiante, no Termo de Referência, a referida declaração constitui forma de pontuação dos pontos técnicos. Atribuir, portanto, 10 e 20 pontos a essa comprovação é desproporcional, pois não se trata de um diferencial técnico, mas de uma condição basilar. Isso distorce a avaliação, que deveria focar em aspectos qualitativos.

35. Assim, por se tratar de restrição grave ao caráter competitivo do certame, a declaração deve ser excluída da pontuação técnica, sob pena de incorrer o órgão em grave ilegalidade.

- **Portfólio de Ações em Comunicação Dirigida**

36. No Projeto Básico, entre os critérios de avaliação, destaca-se o Portfólio de ações em comunicação dirigida, que consiste em: (i) apresentar exemplos reais de trabalhos já realizados, (ii) campanhas de e-mail marketing com segmentação de público, (iii) ações com envio de materiais impressos personalizados (cartas, folders, convites), (iv) projetos de engajamento de públicos internos (colaboradores, associados) ou externos (clientes, usuários), (v) resultados alcançados: número de pessoas impactadas, taxas de abertura, engajamento, feedbacks etc., e (vi) imagens, prints ou materiais gráficos desses projetos.

37. A exigência de portfólio detalhado de campanhas de e-mail marketing, materiais impressos personalizados e projetos de engajamento, com resultados e imagens, **foge ao escopo principal do serviço de agenciamento de viagens.**

38. Tal critério pode direcionar a pontuação para empresas com expertise em marketing, em detrimento da eficiência e economicidade no serviço de agenciamento propriamente dito, figurando grave violação aos objetivos da licitação em apreço, em especial a de obter a proposta mais vantajosa.

39. Aliás, a menção ao referido critério sequer possui delimitações claras e objetivas acerca do julgamento e aplicação, o que torna a licitação absolutamente subjetiva e, sobretudo, ilegal.

- **Perfil Detalhado da Equipe Chave Designada**

40. Da mesma forma, o Projeto Básico aduz que para a Avaliação da Capacidade Técnica será considerado o critério “perfil da equipe chave designada”.

41. No entanto, não se estabelece qualquer parâmetro para a utilização do critério referido. Aliás, se compreende que quanto mais informações sobre a equipe designada, maior será a Nota Técnica. A valorização excessiva de currículos extensos, sem correlação direta e objetiva com as necessidades específicas do serviço de agenciamento via plataforma, podem levar a distorções e ferir a isonomia.

42. O julgamento objetivo é princípio basilar na aplicação da Lei nº 14.133/21, que leva à preservação da isonomia, da segurança jurídica e da legalidade. Cogitar critério que não guarda relação com o objeto licitado, bem como sem qualquer limitação e forma de aplicação é, portanto, ilegal.

- **Certificados de Associação a Entidades de Classe (ABRACORP, ABAV, ALAGEV - 15 pontos no total):**

43. Na pontuação da Capacidade Técnica, tem-se a apresentação de Certificado/Declaração de associação a ABRACORP, ABAV e ALAGEV, sendo que a cada uma se atribui 5 (cinco) pontos, totalizando 15 (quinze) pontos.

44. Ocorre que a filiação a associações, embora possa indicar engajamento setorial, **não é garantia de melhor prestação do serviço específico.**

45. Atribuir pontuação a esses certificados é restritivo e não essencial para a execução do objeto, podendo favorecer indevidamente empresas associadas, figurando violação ao art. 9º, I da NLLC.

46. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já sedimentou o entendimento de que a previsão de exigências não justificadas ou indevidas – aqui enquadrada a atribuição de pontuação para documentos não relevantes ao objeto da licitação – acabam por restringir o caráter competitivo do certame – Acórdão 6798/2012 – Primeira Câmara, Acórdão 442/2024 – Plenário e Acórdão 2599/2021 – Plenário).

47. Dessa forma, o Edital deve ser reformado, no ponto, excluindo-se as pontuações atribuídas para a comprovação de associação à entidade de classe.

- **Possuir Sistema Gerencial (15 pontos)**

48. O Edital, igualmente, atribui pontuação máxima de 15 pontos à licitante que comprovar possuir sistema gerencial para o acompanhamento pelos coordenadores dos projetos, contendo login e senha pessoais e acesso parametrizado por centro de custo para cada usuário.

49. Segundo descrito no instrumento convocatório, *“o sistema gerencial deverá apresentar as informações de todas as OSs criadas nos centros de custo do usuário, deverá permitir que o usuário realize solicitações de reembolso, apresentar todas as solicitações de cancelamento, as informações de reembolso solicitados e as faturas de cada OS. A comprovação deste item deverá ser com a apresentação de um dossiê com relatórios gerados pelo sistema que será apresentada pela interessada”*.

50. Além disso, a pontuação depende exclusivamente de relatórios gerenciáveis e o período referido.

51. A vagueza da exigência e a falta de especificações claras sobre os relatórios necessários, e como agregam valor além do próprio TMS Business, tornam o critério subjetivo e potencialmente direcionador.

52. O julgamento objetivo é princípio basilar na aplicação da Lei nº 14.133/21, que leva à preservação da isonomia, da segurança jurídica e da legalidade. Cogitar critério que não guarda relação com o objeto licitado, bem como sem qualquer limitação e forma de aplicação é, portanto, ilegal.

53. Resta demonstrada, portanto, que as exigências ora impugnadas são absolutamente indevidas, e ao pontuarem aspectos não essenciais ou de forma desproporcional, violam os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, isonomia e a busca pela proposta mais vantajosa (art. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021).

III. DO PEDIDO

54. Diante do exposto, a Impugnante REQUER seja acolhida a presente impugnação, visto que tempestiva e fundamentada, com a consequente:

- a. Readequação do Edital com a alteração do critério de julgamento para “Menor Preço”, ou, subsidiariamente, que se estabeleça uma ponderação mais equilibrada e razoável entre técnica e preço.
- b. Ainda, seja procedida a exclusão da exigência de documentos restritivos ao caráter competitivo do certame, como os itens 9.5.1.3 e 9.5.1.4 do Edital, bem como seja readequada a forma de pontuação da Nota Técnica, a fim de excluir os critérios questionados (mínimo de transações, declaração Argo IT, portfólio, perfil de equipe, certificados de associação e

sistema gerencial), ou, alternativamente, sejam modificados de modo a torná-los objetivos, pertinentes, proporcionais e não restritivos à competitividade, ou limitando-os a requisitos de habilitação, se estritamente necessários e legais

- c. Retifique o item 8.14.2 do edital para eliminar a ambiguidade referente à pontuação de preço e sua relação com a nota técnica;
- d. Reabra-se o prazo para apresentação das propostas, após as devidas correções no edital.

São os termos em que pede e espera deferimento.

De Brasília/DF para Rio de Janeiro/RJ, 12 de maio de 2025.

Gean Ricardo Moraes

Sócio Proprietário

CPF 016.169.09986 ID 2.996.706 SSP/SC