

Impugnação ao Edital – Pregão Eletrônico nº 06/2026 – Câmara Municipal de Dourados/MS



De Janaina Lembo <janaina.lembo@travelsecia.com.br>
Para licitacao@camaradourados.ms.gov.br <licitacao@camaradourados.ms.gov.br>
Cópia Amanda Cavalcanti <amanda.cavalcanti@travelsecia.com.br>, Mateus Torres Alvarez <mateus.torres@travelsecia.com.br>
Data 25-05-2026 09:31
Prioridade Mais alta

UASG 928641 - CAMARA MUNICIPAL DE DOURADOS - MS IMPUGNAÇÃO.pdf (~222 KB)

Ao Ilustríssimo Senhor Pregoeiro / Agente de Contratação
Câmara Municipal de Dourados – MS
licitacao@camaradourados.ms.gov.br

Assunto: Impugnação ao Edital – Pregão Eletrônico nº 06/2026 (Processo Administrativo nº 05/2026)

Senhor Pregoeiro,

A empresa TRAVELS & CIA LTDA, inscrita no CNPJ nº [CNPJ], com sede em [ENDEREÇO], vem, tempestivamente, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e do item 15.1 do Edital, apresentar IMPUGNAÇÃO ao instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 06/2026, instaurado por essa Câmara Municipal para contratação de empresa especializada em serviços de agenciamento de viagens e emissão de passagens aéreas nacionais.

A impugnação ora protocolada aponta vícios materiais de modelagem econômica e de legalidade que comprometem a isonomia do certame e induzem à inexecuibilidade da futura execução contratual, quais sejam:

- (a) admissão de proposta com valor zero para a taxa de agenciamento, sem critério objetivo de aferição da exequibilidade;
- (b) modelo remuneratório excludente, que veda qualquer forma de remuneração complementar e torna economicamente inviável a execução do objeto; e
- (c) ausência de memória de cálculo e pesquisa de mercado que fundamentem o valor estimado da taxa de agenciamento.

A peça de impugnação completa, com fundamentação fática, jurídica e doutrinária, segue em anexo.

Requer-se o recebimento da presente impugnação, por tempestiva e cabível, bem como a suspensão cautelar do certame até o saneamento dos vícios apontados, nos termos do art. 164, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Atenciosamente,
Janaina Lembo

Licitações

Travels & CIA

Central: +55 16 997778696 | Mobile: +55 16 997778696

www.travelsecia.com.br



Travels & CIA
Rua Silvia Pozzano, 240 – Recreio dos
Bandeirantes – Rio de Janeiro – RJ
CEP 22790-674 – Brasil
Telefone: +55 21 97988-9875
E-mail: licitacao@travelsecia.com.br

AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO /
AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE DOURADOS/MS

REF.: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 06/2026

OBJETO: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo a reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais.

MTA TURISMO E CIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 52.185.488/0001-72, com sede na Rua Silvia Pozzano, nº 240, Recreio dos Bandeirantes, Rio de Janeiro/RJ, CEP 22790-674, por seus advogados infra-assinados, vem, tempestivamente, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em face do Pregão Eletrônico nº 06/2026, instaurado pela Câmara Municipal de Dourados/MS (UASG 928641), Processo Administrativo nº 05/2026, pelos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir expostos.

I – DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

A presente impugnação é cabível e tempestiva.

O próprio edital prevê, em seu item 15.1, que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o ato convocatório por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data prevista para abertura do certame. A insurgência é apresentada pela via adequada e dentro do prazo regulamentar e legal.



A legitimidade da impugnante é expressamente reconhecida pelo art. 164 da Lei nº 14.133/2021, que assegura a qualquer pessoa o direito de impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei. Não se trata, aqui, de inconformismo periférico ou de objeção retórica, mas de insurgência fundada em vícios de modelagem e de legalidade material capazes de comprometer a isonomia, restringir a competitividade e induzir à inexecutabilidade da futura execução contratual.

II – DA SÍNTESE DOS VÍCIOS GRAVES DO EDITAL

Após leitura integral do Edital do Pregão Eletrônico nº 06/2026 e do Termo de Referência nº 12/2026, verificam-se vícios que, em conjunto, tornam juridicamente desaconselhável o prosseguimento do certame sem prévio saneamento, notadamente porque o instrumento convocatório:

(a) admite expressamente proposta com valor zero para a taxa de agenciamento, sem critério objetivo minimamente robusto de aferição da exequibilidade;

(b) estrutura modelo de remuneração excludente, que nega à contratada qualquer forma adicional de remuneração e ainda impõe carga operacional incompatível com a taxa admitida como suficiente;

(c) veda injustificadamente a participação de consórcio, sem qualquer motivação técnica que ampare a restrição; e

(d) estabelece valor estimado para a taxa de agenciamento sem adequada fundamentação na realidade do mercado setorial.

III – DA ADMISSÃO DE PROPOSTA COM VALOR ZERO E DA AUSÊNCIA DE CRITÉRIO OBJETIVO DE EXEQUIBILIDADE

O item 6.2 do Edital dispõe, literalmente, que "não será admitida a apresentação de proposta ou lance com valor negativo para a taxa de agenciamento, sendo considerado como limite mínimo o valor de R\$ 0,00 (zero real)". O item 7.10 reproduz a mesma permissão para os lances da etapa competitiva.



Ao fixar R\$ 0,00 como piso aceitável, a Administração admite, sem qualquer ressalva ou critério técnico prévio de verificação, que a contratada possa prestar os serviços de cotação, reserva, emissão, remarcação, cancelamento, suporte operacional e gestão de créditos sem qualquer remuneração direta. O Termo de Referência, em seus itens 3.7 e 4.8, é ainda mais explícito: a taxa de serviço constitui a única forma de remuneração da contratada, sendo vedada a cobrança de quaisquer valores adicionais não previstos contratualmente.

A combinação entre essas duas regras produz equação econômica que contraria a lógica da contratação pública eficiente. Não existe modelo de negócios que sustente execução continuada de serviços especializados sem qualquer contraprestação. O resultado prático é que o edital cria condições para a contratação de proposta que, na superfície, atende ao critério de julgamento, mas que, na essência, é economicamente inviável.

O Tribunal de Contas da União analisou situação análoga no Acórdão nº 1.314/2014, proferido pelo Plenário no âmbito do TC 001.043/2014-5 (Relator Ministro Raimundo Carreiro). Naquela oportunidade, o TCU examinou contrato de agenciamento de passagens aéreas firmado com proposta de R\$ 0,01 por emissão e concluiu que a Administração Pública deve adotar mecanismos de controle efetivos para verificar a real sustentabilidade econômica de propostas com valores irrisórios nesse setor, dada a estrutura específica de custos que envolve pessoal, tecnologia, disponibilidade e responsabilidade operacional permanentes. O precedente reconhece, ainda, que a análise de exequibilidade em contratos de agenciamento não pode ser realizada de forma aberta e casuística, exigindo parâmetros previamente fixados no instrumento convocatório.

O mesmo Tribunal, no Acórdão nº 1.973/2013, também do Plenário (TC 003.273/2013-0), havia assentado que a mudança no modelo de remuneração das agências de viagens ocorrida em 2010, com o fim do comissionamento pelas companhias aéreas, tornou inadequado o modelo licitatório anterior e exigiu nova disciplina para a contratação pública de passagens aéreas, com especial atenção à sustentabilidade econômica da taxa de agenciamento como única fonte de receita das empresas contratadas. Esse contexto é exatamente o que o presente edital ignora ao admitir proposta com valor zero.

A doutrina especializada reforça essa conclusão. Marçal Justen Filho, ao comentar o regime de habilitação e julgamento das propostas na nova Lei de Licitações, sustenta que a proposta mais vantajosa não é necessariamente a de menor valor nominal, mas aquela que oferece garantias reais de execução



satisfatória do objeto. Uma proposta com remuneração zero para serviços continuados e tecnicamente complexos não constitui vantagem para a Administração; constitui, ao contrário, fator de risco para a descontinuidade e a má qualidade da execução (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, Revista dos Tribunais, edição atualizada pela Lei nº 14.133/2021).

No mesmo sentido, Joel de Menezes Niebuhr, referindo-se ao princípio da economicidade nas contratações públicas, adverte que a busca pelo menor preço deve ser compatível com a sustentabilidade econômica do contrato, pois a contratação de empresa sem capacidade financeira de honrar suas obrigações gera custos ainda maiores à Administração, pela necessidade de rescisão, nova licitação e eventual descontinuidade do serviço (Licitação Pública e Contrato Administrativo, Zênite/Fórum, edição atualizada).

Não se está contratando um clique. O objeto exige pesquisa de tarifas, cotação em múltiplas companhias aéreas, emissão de bilhetes, atendimento em prazo de até 30 minutos para emergências, gestão de remarcações e cancelamentos, controle de créditos, rastreabilidade de operações e apresentação de relatórios, tudo isso em regime continuado, com prazos rígidos e responsabilidade integral sobre a correção das operações.

A ausência de critério técnico objetivo, público e previamente definido para aferir a exequibilidade de proposta com taxa zero converte a análise em juízo excessivamente discricionário, casuístico e juridicamente inseguro, deslocando ao pregoeiro uma tarefa que deveria ter sido devidamente disciplinada já na fase interna da contratação. Essa modelagem contraria o art. 59 da Lei nº 14.133/2021, que veda a contratação de proposta inexecutável, e o art. 5º da mesma lei, que exige como resultado da licitação a proposta genuinamente mais vantajosa para a Administração.

IV – DA MODELAGEM REMUNERATÓRIA EXCLUDENTE E DA INDUÇÃO À INEXEQUIBILIDADE

O Termo de Referência, em seu item 3.7, estabelece que "a remuneração da contratada ocorrerá exclusivamente por meio de taxa de serviço". O item 4.8 repete a vedação, proibindo "a cobrança de quaisquer valores adicionais não



previstos contratualmente". Não há, nos documentos do certame, qualquer previsão de outra forma de remuneração.

Essa estrutura ignora a realidade operacional do setor de agenciamento de viagens. O Tribunal de Contas da União, no já citado Acórdão nº 1.973/2013-Plenário, reconheceu expressamente que, após o fim do comissionamento das agências pelas companhias aéreas em 2010, a taxa de agenciamento passou a ser a única fonte de remuneração direta dos prestadores de serviço de intermediação de passagens. A consequência jurídica e prática desse cenário é que a Administração não pode, ao mesmo tempo, vedar toda e qualquer forma de remuneração complementar e admitir taxa zero como proposta válida, sob pena de inviabilizar economicamente a execução do contrato desde a sua origem.

O princípio da economicidade, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, não se satisfaz com a contratação pelo menor preço formal; exige que a proposta seja genuinamente viável, de modo que o objeto seja efetivamente executado nas condições pactuadas. Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti, ao comentarem o dever de planejamento na fase preparatória das contratações públicas, afirmam que a Administração não pode estruturar licitação cujo modelo remuneratório seja intrinsecamente incompatível com a execução real do objeto, pois isso transfere ao particular um risco que a Lei não autoriza e que a prática demonstra ser insuportável (Comentários à Lei nº 14.133/2021, Fórum, 2022).

Agências que operam plataformas de gestão de viagens corporativas e emitem bilhetes por meio de consolidadoras acreditadas pelas companhias aéreas têm estrutura de custos que inclui plataforma de emissão, integrações com sistemas GDS e das companhias aéreas, equipe de atendimento, gestão de créditos e suporte ao cliente. Nenhum desses custos se sustenta com remuneração zero por emissão.

A Administração, ao montar esse modelo, não seleciona a proposta mais vantajosa; seleciona a proposta que simula o menor custo aparente, às custas da inviabilidade real da execução. Isso contraria o art. 5º e o art. 59 da Lei nº 14.133/2021 e o princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988.



V – DO VALOR ESTIMADO DA TAXA DE AGENCIAMENTO E DA NECESSIDADE DE REVISÃO

O item 10.3 do Termo de Referência fixa valor estimado de R\$ 40,00 por emissão de bilhete aéreo, com estimativa de 110 emissões anuais, totalizando R\$ 4.400,00 a título de taxa de agenciamento ao longo de 12 meses.

Não há, nos documentos disponibilizados, memória de cálculo ou pesquisa de mercado que embase especificamente esse valor para a taxa de agenciamento. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 23, exige que a estimativa do valor da contratação seja precedida de pesquisa de preços e que a memória de cálculo integre o processo administrativo. A transparência da estimativa é condição de validade da licitação, pois é a partir dela que os licitantes formam suas propostas e que a Administração afere a aceitabilidade das ofertas recebidas.

O valor de R\$ 40,00 por emissão, ainda que não seja per se irrisório, perde qualquer coerência quando cotejado com a regra que admite proposta com valor zero. Se R\$ 40,00 é o valor de referência de mercado, toda proposta significativamente inferior deveria ser considerada suspeita de inexequibilidade. Ou o valor de mercado é R\$ 40,00 e a admissão de taxa zero é incompatível com essa premissa, ou há modelos de remuneração complementar que justifiquem taxa zero, o que contradiz diretamente a vedação de qualquer remuneração adicional contida no Termo de Referência.

Essa contradição interna entre o valor estimado e a admissão de proposta zero, somada à vedação de qualquer outra forma de remuneração, evidencia inconsistência na fase preparatória da contratação que compromete a transparência e a segurança jurídica do certame, em ofensa ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que impõe como etapa obrigatória do planejamento a definição dos critérios de aceitabilidade das propostas com base em parâmetros coerentes e compatíveis com o mercado.

VII – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer a impugnante:

- a) o recebimento da presente impugnação, por tempestiva e cabível;



b) a concessão de efeito suspensivo administrativo excepcional, com a imediata suspensão do Pregão Eletrônico nº 06/2026, evitando-se a continuidade de certame estruturado sobre vícios relevantes de legalidade, coerência interna e planejamento;

c) no mérito, o acolhimento integral da presente impugnação, para determinar a retificação e republicação do edital, com reabertura integral dos prazos, a fim de que sejam sanadas, ao menos, as seguintes ilegalidades e inconsistências:

c.1) exclusão da admissão genérica de proposta com valor zero para a taxa de agenciamento ou, subsidiariamente, fixação de critério técnico objetivo, público e previamente definido de aferição da exequibilidade de proposta com valor irrisório, compatível com a carga operacional imposta pelo Termo de Referência;

c.2) revisão do modelo remuneratório, de modo a assegurar que a estrutura econômica do certame permita a execução sustentável do objeto, afastando-se a combinação entre taxa mínima zero e vedação absoluta de qualquer outra forma de remuneração;

c.3) inclusão de motivação técnica expressa para a vedação ao consórcio ou, na ausência de justificativa suficiente, supressão da cláusula restritiva e admissão da participação de empresas reunidas em consórcio, observadas as condições do art. 15 da Lei nº 14.133/2021;

c.4) apresentação de memória de cálculo e pesquisa de mercado que fundamentem o valor estimado da taxa de agenciamento, assegurando coerência entre o valor de referência adotado e os critérios de julgamento e aceitabilidade das propostas, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

d) subsidiariamente, caso não acolhida integralmente a impugnação, que a Administração motive expressamente, ponto a ponto, as razões pelas quais entende possível manter o certame, enfrentando individualmente cada vício demonstrado;

e) por fim, permanecendo o certame hígido apenas formalmente, mas sem saneamento material dos vícios apontados, desde já fica consignado que a impugnante adotará as medidas administrativas e de controle externo cabíveis, inclusive com provocação ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, conforme pertinente.



Travels & CIA
Rua Silvia Pozzano, 240 - Recreio dos
Bandeirantes - Rio de Janeiro - RJ
CEP 22790-674 - Brasil
Telefone: +55 21 97988-9875
E-mail: licitacao@travelsecia.com.br

Termos em que pede deferimento.

Dourados/MS 25 de maio de 2026.

TRAVELS & CIA LTDA





Resposta ao pedido de impugnação 001

Processo n. 005/2026/DL/CMD

Pregão Eletrônico n. 008/2026

Código registro TCE: EF74731590CEAB470BF2183948D055FBA770FF90

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa MTA TURISMO E CIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 52.185.488/0001-72, em face do Edital do Pregão Eletrônico de referência, por meio da qual a impugnante questiona, em síntese os seguintes pontos:

- (a) admite expressamente proposta com valor zero para a taxa de agenciamento, sem critério objetivo minimamente robusto de aferição da exequibilidade;
- (b) estrutura modelo de remuneração excludente, que nega à contratada qualquer forma adicional de remuneração e ainda impõe carga operacional incompatível com a taxa admitida como suficiente;
- (c) veda injustificadamente a participação de consórcio, sem qualquer motivação técnica que ampare a restrição; e
- (d) estabelece valor estimado para a taxa de agenciamento sem adequada fundamentação na realidade do mercado setorial.

A impugnação foi protocolada tempestivamente, em observância ao prazo previsto no edital e no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, assim, presentes os pressupostos de admissibilidade, passa-se à apreciação do mérito.

1. DA ADMISSIBILIDADE DE TAXA DE AGENCIAMENTO ZERO

A impugnante sustenta que a admissão de taxa de agenciamento igual a R\$ 0,00 tornaria o certame ilegal e inviável economicamente.

Inicialmente, cumpre esclarecer que inexistente vedação legal à apresentação de propostas com taxa de agenciamento zerada em contratações de serviços de agenciamento de viagens.

Ao contrário, a própria pesquisa de mercado realizada na fase interna da contratação demonstrou que taxas iguais a R\$ 0,00, bem como taxas negativas, constituem prática usual e predominante neste segmento de mercado, especialmente em contratações públicas de agenciamento de viagens corporativas.



A dinâmica econômica do setor evidencia que existem outras formas de operação e remuneração das atividades de agenciamento de viagens.

Dessa forma, não se pode presumir, abstratamente, que a taxa zero implique inexecutabilidade automática da contratação.

Importante registrar, ainda, que o edital não admite aceitação automática de propostas eventualmente inexequíveis, prevendo expressamente, se for o caso, a diligência para esclarecimentos; possibilidade de comprovação da viabilidade da proposta; análise concreta da executabilidade; e desclassificação de propostas inexequíveis.

2. DA SUPOSTA INEXEQUIBILIDADE AUTOMÁTICA DAS PROPOSTAS

Sustenta a impugnante que a taxa de agenciamento seria a única fonte de remuneração contratual possível, tornando inviáveis propostas zeradas ou reduzidas.

Entretanto, conforme já exposto, o mercado de agenciamento de viagens possui peculiaridades próprias e admite modelos econômicos distintos de remuneração indireta, prática amplamente consolidada no setor.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União também não estabelece vedação à taxa zero, mas apenas determina que a Administração proceda à análise concreta da executabilidade da proposta vencedora.

Inclusive, o Acórdão TCU nº 1.314/2014-Plenário, mencionado pela própria impugnante, não proíbe taxa simbólica ou zerada, limitando-se a exigir cautela administrativa quanto à verificação da viabilidade da execução contratual e mecanismos de controle da execução, condição seguida pela administração no modelo e execução do contrato.

O edital impugnado contempla exatamente tais mecanismos de controle, inexistindo qualquer afronta à legislação ou à jurisprudência aplicável.

3. DA ALEGADA AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS DE EXECUTABILIDADE

Alega a impugnante que o edital deveria prever fórmula matemática específica para análise de executabilidade.

Contudo, a Lei nº 14.133/2021 não impõe a adoção de critério matemático rígido ou fórmula pré-definida para aferição da executabilidade em serviços desta natureza.



Em contratos de prestação de serviços de intermediação, como o agenciamento de viagens, a verificação da exequibilidade depende de análise concreta da proposta apresentada, considerando as particularidades do modelo operacional adotado pela licitante.

Por essa razão, o edital corretamente prevê a possibilidade de diligência e solicitação de documentos comprobatórios da viabilidade da execução contratual, em conformidade com a legislação vigente.

4. DA SUPOSTA INCOERÊNCIA ENTRE O VALOR ESTIMADO E A ADMISSÃO DE TAXA ZERO

A impugnante sustenta haver incoerência entre a estimativa administrativa e a possibilidade de apresentação de proposta com taxa zero.

O valor estimado da contratação possui caráter meramente referencial e decorre de pesquisa de mercado realizada para fins de planejamento administrativo.

Tal estimativa não constitui preço mínimo obrigatório, tampouco impede a apresentação de propostas mais vantajosas para a Administração.

Ao contrário, o pregão eletrônico possui justamente a finalidade de ampliar a competitividade e permitir a obtenção da proposta economicamente mais vantajosa.

Além disso, conforme já exposto, a própria pesquisa de mercado identificou que taxas zeradas ou negativas constituem prática predominante neste segmento, razão pela qual a admissibilidade de taxa zero mostra-se plenamente compatível com a realidade mercadológica do objeto licitado.

A exequibilidade da proposta vencedora será oportunamente analisada pela Administração, nos termos do edital e da legislação vigente.

5. DA ALEGADA AUSÊNCIA DE MEMÓRIA DE CÁLCULO E PESQUISA DE PREÇOS

A impugnante afirma inexistir memória de cálculo apta a justificar o valor estimado da contratação.

Entretanto, a pesquisa de preços e os documentos que embasaram a estimativa encontram-se regularmente inseridos nos autos do processo administrativo, observando os procedimentos previstos na Lei nº 14.133/2021.



Importa esclarecer, ainda, que não há sigilo do orçamento estimado pela Administração.

Todavia, a legislação vigente não impõe à Administração a obrigação de divulgação da íntegra da pesquisa de preços juntamente com o edital, sendo plenamente legítima sua disponibilização nos autos administrativos e sua divulgação integral após a homologação do certame, nos termos da legislação aplicável e da prática administrativa consolidada.

Desse modo, não procede a alegação de ausência de fundamentação do orçamento estimado.

6. DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO

A impugnante questiona a vedação de participação em consórcio.

Entretanto, a restrição mostra-se plenamente justificável diante das características do objeto licitado.

O objeto consiste em serviço comum, amplamente executável por empresas individualmente consideradas, sem elevada complexidade técnica, operacional ou financeira que exija conjugação empresarial.

Além disso, há ampla disponibilidade de empresas aptas à execução do objeto, não se trata de contratação de vulto extraordinário e a vedação não compromete a competitividade do certame.

DECISÃO SOBRE O PEDIDO DE SUSPENSÃO DO CERTAME

As alegações apresentadas pela impugnante não demonstram vício insanável no edital, tampouco evidenciam restrição indevida à competitividade ou afronta à legislação vigente.

Ao contrário, o edital contempla mecanismos adequados de controle de exequibilidade, observância da competitividade e busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Assim, não há fundamento jurídico para suspensão da licitação.

Diante do exposto, com fundamento na Lei nº 14.133/2021, nega-se provimento, mantendo-se integralmente os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 008/2026.



CÂMARA MUNICIPAL DE DOURADOS
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Câmara Mun.Dourados/MS.

Pág. _____

Mantêm-se inalteradas as condições do edital e a data anteriormente designada para realização da sessão pública.

A decisão será publicada na página oficial do certame para ampla divulgação.

STEFFANNY CRISTINA PEREIRA SANTOS

Pregoeira

Portaria nº 002/LICITAÇÃO/CMD de 07 de janeiro de 2026.

DO n. 6.546, 14/01/2026.

Re: Impugnação ao Edital – Pregão Eletrônico nº 06/2026 – Câmara Municipal de Dourados/MS



De

Setor de Licitações <licitacao@camaradourados.ms.gov.br>

Para

Janaina Lembo <janaina.lembo@travelsecia.com.br>

Data

28-05-2026 14:13

Prioridade

Mais alta

 PE_8.2026_RESPOSTA_IMPUGNACAO_1_ass.pdf (~406 KB)

Boa tarde prezada sra. Janaina.

Segue em anexo a integra da análise e resposta ao pedido de impugnação (1) apresentado.

As alegações apresentadas pela impugnante não demonstram vício insanável no edital, tampouco evidenciam restrição indevida à competitividade ou afronta à legislação vigente.

Ao contrário, o edital contempla mecanismos adequados de controle de exequibilidade, observância da competitividade e busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Assim, não há fundamento jurídico para suspensão da licitação.

Diante do exposto, com fundamento na Lei nº 14.133/2021, nega-se provimento, mantendo-se integralmente os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 008/2026.

Mantêm-se inalteradas as condições do edital e a data anteriormente designada para realização da sessão pública.

A decisão será publicada na página oficial do certame para ampla divulgação.

Atenciosamente.

Steffanny Santos

Pregoeira

Em 25-05-2026 09:31, Janaina Lembo escreveu:

Ao Ilustríssimo Senhor Pregoeiro / Agente de Contratação
Câmara Municipal de Dourados – MS
licitacao@camaradourados.ms.gov.br

Assunto: Impugnação ao Edital – Pregão Eletrônico nº 06/2026 (Processo Administrativo nº 05/2026)

Senhor Pregoeiro,

A empresa TRAVELS & CIA LTDA, inscrita no CNPJ nº [CNPJ], com sede em [ENDEREÇO], vem, tempestivamente, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e do item 15.1 do Edital, apresentar IMPUGNAÇÃO ao instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 06/2026, instaurado por essa Câmara Municipal para contratação de empresa especializada em serviços de agenciamento de viagens e emissão de passagens aéreas nacionais.

A impugnação ora protocolada aponta vícios materiais de modelagem econômica e de legalidade que comprometem a isonomia do certame e induzem à inexecuibilidade da futura execução contratual, quais sejam:

- (a) admissão de proposta com valor zero para a taxa de agenciamento, sem critério objetivo de aferição da exequibilidade;
- (b) modelo remuneratório excludente, que veda qualquer forma de remuneração complementar e torna economicamente inviável a execução do objeto; e
- (c) ausência de memória de cálculo e pesquisa de mercado que fundamentem o valor estimado da taxa de agenciamento.

A peça de impugnação completa, com fundamentação fática, jurídica e doutrinária, segue em anexo.

Requer-se o recebimento da presente impugnação, por tempestiva e cabível, bem como a suspensão cautelar do certame até o saneamento dos vícios apontados, nos termos do art. 164, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Atenciosamente,

Janaina Lembo

Licitações



Setor de Licitações - Dpto de Gestão Estratégica
e-mail: licitacao@camaradourados.ms.gov.br
Av. Marcelino Pires, 3600, Sala 07, Dourados-MS
Fone (67) 3410-0100

CÂMARA MUNICIPAL DE
DOURADOS
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Re: Solicitação de análise do PE 08/2026



De

Kleys Ruza <kleysruza@bertottoeruzadv.br>

Para

<contratos@camaradourados.ms.gov.br>

Data

28-05-2026 17:42

 28.05 Serviço de Agenciamento de Viagem.pdf (~513 KB)

Prezados,

Encaminho o Parecer Jurídico, para análise e adoção das providências cabíveis.

Permanecemos à disposição.

Em qui., 28 de mai. de 2026 às 17:15, Kleys Ruza <kleysruza@bertottoeruzadv.br> escreveu:

Prezados,

Encaminho o Parecer Jurídico, para análise e adoção das providências cabíveis.

Permanecemos à disposição.

Em ter., 26 de mai. de 2026 às 17:26, Bertotto e Ruza Advogados Associados <contato@bertottoeruzadv.br> escreveu:

----- Forwarded message -----

De: **Setor de Contratos** <contratos@camaradourados.ms.gov.br>

Date: ter., 26 de mai. de 2026 às 08:32

Subject: Solicitação de análise do PE 08/2026

To: Contato <contato@bertottoeruzadv.br>

Prezados,

Encaminho o **Pregão Eletrônico nº 08/2026**, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de agenciamento de viagens, abrangendo a reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais, bem como o fornecimento de suporte operacional necessário ao atendimento das demandas institucionais da Câmara Municipal de Dourados, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e em seus anexos.

Informo que a empresa **TRAVELS & CIA LTDA** apresentou impugnação ao edital em 25/05/2026.

A presente demanda faz-se necessária para subsidiar a elaboração da resposta à impugnação.

Diante disso, solicito a realização de análise técnica quanto à pertinência dos argumentos apresentados, bem como a verificação da necessidade de eventuais adequações no Termo de Referência e no instrumento convocatório.

Fico no aguardo de manifestação.

Atenciosamente,

Att. Laryssa de Vito Rosa

Fiscal do Contrato

--

Setor de Contratos

Câmara Municipal de Dourados/MS

(67) 3410-0100

Endereço: Av. Marcelino Pires, 3600 - Loja A7, Shopping Avenida Center, Jardim Paulista, - CEP: 79830-150

Horário Atendimento: Seg-Sex: 7h às 13h



BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

SETOR
ADMINISTRATIVO

Rua Padre João Crippa, nº 753, Campo Grande/MS



BERTOTTO & RUZA

— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

KLEYS RU

Advogada

(67) 9 847

Rua Padre João



BERTOTTO & RUZA

— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

KLEYS RU

Advogada

(67) 9 847

Rua Padre João



BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

PARECER JURÍDICO

LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO.
SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO DE
VIAGENS. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. TAXA
DE AGENCIAMENTO IGUAL A ZERO.
NECESSIDADE DE CRITÉRIO OBJETIVO DE
EXEQUIBILIDADE. MODELO
REMUNERATÓRIO. CONSÓRCIO.
PESQUISA DE PREÇOS. INCONSISTÊNCIAS
FORMAIS SANÁVEIS. ACOLHIMENTO
PARCIAL, COM RECOMENDAÇÃO DE
AJUSTES NO EDITAL E ANEXOS.

I. DA DELIMITAÇÃO DO ALCANCE DO PARECER

O presente parecer jurídico é emitido no estrito exercício das atribuições da Assessoria Jurídica contratada pelo Município, tendo por objeto **exclusivamente a análise técnico-jurídica** da matéria submetida à apreciação, limitada à verificação dos documentos disponibilizados e sua conformidade com o ordenamento jurídico vigente, com os princípios constitucionais da Administração Pública, com a legislação infraconstitucional aplicável, bem como com a jurisprudência consolidada dos tribunais pátrios e os entendimentos dos Tribunais de Contas.

Desde logo, cumpre consignar que **não integra o escopo desta manifestação qualquer juízo acerca da conveniência e da oportunidade administrativa**, porquanto tais avaliações se inserem no âmbito do mérito do ato administrativo, reservado, por força constitucional e legal, à discricionariedade da autoridade administrativa competente.





BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

A Assessoria Jurídica não se substitui ao gestor público, tampouco exerce função decisória, limitando-se a fornecer subsídios técnicos destinados a orientar a atuação administrativa sob o prisma da legalidade e da juridicidade.

A análise jurídica ora empreendida restringe-se, portanto, à apreciação da **regularidade formal e material dos atos**, à compatibilidade do procedimento com o regime jurídico-administrativo e à mitigação de riscos jurídicos identificáveis, não abrangendo aspectos de natureza política, administrativa, financeira, econômica, orçamentária ou gerencial, nem a avaliação de impactos práticos cuja aferição dependa de critérios estranhos ao direito positivo.

Ressalta-se, ainda, que o parecer jurídico possui **natureza opinativa e não vinculante**, constituindo instrumento de assessoramento técnico, nos termos da jurisprudência pacífica dos Tribunais Superiores, cabendo à autoridade administrativa, de forma exclusiva e indelegável, a deliberação final quanto à adoção, modificação ou rejeição das orientações aqui expendidas, assumindo integral responsabilidade pelo ato administrativo que vier a ser praticado.

Como leciona CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, a função consultiva jurídica “não se confunde com a administração ativa, cabendo-lhe zelar para que a atuação estatal se mantenha dentro dos limites traçados pelo Direito”.

Por fim, no inteiro teor do Acórdão 1.492/2021 – Plenário, o TCU assim tem se posicionado:

[...] 344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: '**O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o**



Rua Padre João Crippa, nº 753, Campo Grande/MS



www.bertottoeruzadv.br



contato@bertottoeruzadv.br



BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital[...]'. (TCU; Acórdão nº 1.491/2021 – Plenário; Relator: Bruno Dantas; Data: 23/06/2021). (grifo nosso).

Então, conclui-se que essa orientação reforça que o parecer jurídico é ferramenta de verificação normativa, não de avaliação técnica.

Após explanação inicial, passa-se à análise dos fatos.

II. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise jurídica destinada a subsidiar a resposta à impugnação apresentada por empresa interessada em face do edital do Pregão Eletrônico nº 08/2026, Processo Administrativo nº 05/2026, promovido pela Câmara Municipal de Dourados/MS, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de agenciamento de viagens, abrangendo a reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais, bem como o fornecimento de suporte operacional necessário ao atendimento das demandas institucionais da Câmara Municipal.

Segundo informado, a impugnação foi apresentada em 25/05/2026 e sustenta, em síntese, a existência de vícios no instrumento convocatório, especialmente quanto: i) à admissão de proposta com taxa de agenciamento igual a R\$ 0,00; ii) à alegada ausência de critério objetivo de aferição da exequibilidade; iii) à estrutura remuneratória prevista no Termo de Referência; iv) à vedação de participação de empresas reunidas em consórcio; e v) à suposta insuficiência da memória de cálculo e da pesquisa de mercado que embasaram o valor estimado da taxa de agenciamento.

A análise ora apresentada limita-se aos documentos encaminhados, especialmente edital, Termo de Referência, Anexo de Proposta de Preços e peça de impugnação, sem prejuízo da necessidade de conferência integral dos documentos da fase preparatória, notadamente Estudo Técnico Preliminar, pesquisa de preços, mapa comparativo, despacho de aprovação do Termo de Referência e publicações do certame.

É o relatório. Passa-se à análise.



III. DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Assim, desde que confirmado, pela área responsável, que a impugnação foi apresentada dentro do prazo legal e pelo meio adequado de protocolo previsto no edital, recomenda-se o seu conhecimento.

Registre-se, contudo, que a apresentação de impugnação não possui, por si só, efeito suspensivo automático. A eventual suspensão do certame deve decorrer de decisão motivada da Administração, especialmente quando verificada a necessidade de saneamento de cláusulas editalícias capazes de interferir na formulação das propostas ou na participação de potenciais licitantes.

No presente caso, embora nem todos os fundamentos da impugnação devam ser acolhidos nos termos em que formulados pela empresa impugnante, a análise dos documentos revela a conveniência jurídica de saneamentos pontuais no edital e no Termo de Referência, com vistas a reforçar a segurança jurídica, a coerência interna do instrumento convocatório e a aderência ao regime da Lei nº 14.133/2021.

IV. DA TAXA DE AGENCIAMENTO IGUAL A ZERO E DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

A impugnante sustenta que o edital, ao admitir proposta ou lance com taxa de agenciamento igual a R\$ 0,00, teria criado modelo economicamente inviável, especialmente porque o Termo de Referência prevê que a remuneração da contratada ocorrerá por meio de taxa de serviço.

A insurgência merece acolhimento parcial.

Inicialmente, não se pode afirmar, de forma absoluta, que a previsão de taxa de agenciamento igual a R\$ 0,00 seja, por si só, ilegal. A contratação de serviços de agenciamento de viagens possui dinâmica própria, historicamente marcada por diferentes modelos de remuneração, inclusive por ganhos comerciais indiretos, escala operacional,



BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

negociações com companhias aéreas, consolidadoras, plataformas e outros arranjos privados do setor.

Por essa razão, a orientação consultiva consolidada no Parecer nº 06/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU¹, com fundamento em precedentes do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, não autoriza concluir, de forma automática, que a proposta com taxa de agenciamento igual a zero seja inexequível.

O entendimento ali firmado é no sentido de que, nas licitações destinadas à contratação de agências de viagens para aquisição de passagens aéreas, o edital pode admitir taxa zero ou negativa, desde que estabeleça, previamente, critério objetivo para aferição da exequibilidade da proposta. Assim, o vício não está propriamente na admissão abstrata da taxa zero, mas na ausência de disciplina editalícia suficientemente clara sobre a forma de demonstração da viabilidade econômica da proposta, especialmente à luz do art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

Entretanto, também não é juridicamente adequado que o edital admita taxa zero sem disciplinar, de maneira objetiva, como será aferida a exequibilidade dessa proposta. A Lei nº 14.133/2021 estabelece, no art. 59², que serão desclassificadas as propostas que apresentarem preços inexequíveis ou que não tiverem sua exequibilidade demonstrada quando exigido pela Administração. O mesmo dispositivo autoriza a realização de diligências para aferição da exequibilidade, sendo recomendável que o edital estabeleça, previamente, quais documentos ou elementos mínimos poderão ser exigidos do licitante provisoriamente classificado.

No edital analisado, há previsão genérica de que, havendo indícios de inexequibilidade, poderão ser realizadas diligências. Todavia, considerando a especificidade do objeto e a expressa admissão de taxa de agenciamento igual a R\$ 0,00, tal previsão mostra-se insuficiente para conferir segurança jurídica à disputa.

¹ <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1331>

² Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;
IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;



BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

Não se recomenda a simples exclusão da possibilidade de taxa zero como única solução, pois a fixação de piso positivo obrigatório pode restringir indevidamente a competitividade e impedir que a Administração obtenha proposta mais vantajosa, sobretudo em setor no qual a prática de taxas simbólicas ou zeradas pode decorrer de arranjos comerciais próprios do mercado.

A solução juridicamente mais adequada consiste em manter a possibilidade de taxa igual a R\$ 0,00, se esta for a opção administrativa, mas incluir no edital cláusula expressa e objetiva de aferição da exequibilidade, aplicável obrigatoriamente quando a proposta final apresentar taxa zero ou quando houver outro indício concreto de inexecuibilidade.

Sugere-se a inclusão de cláusula nos seguintes termos:

“Na hipótese de apresentação de proposta final com taxa de agenciamento igual a R\$ 0,00, ou quando houver indícios objetivos de inexecuibilidade, o Pregoeiro deverá convocar o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar para demonstrar a viabilidade econômica da proposta, no prazo fixado no sistema, mediante apresentação de declaração de exequibilidade e de elementos objetivos que comprovem a capacidade de execução do objeto nas condições previstas no edital e no Termo de Referência.

A demonstração de exequibilidade poderá contemplar, entre outros elementos:

I – declaração expressa de que a licitante executará integralmente o objeto sem cobrança de valores adicionais da Câmara Municipal;

II – descrição da estrutura operacional disponível para atendimento das demandas, inclusive canais de atendimento, equipe, sistemas e/ou plataformas utilizadas;

III – indicação, em termos gerais, da racionalidade econômica que sustenta a proposta, inclusive eventual ganho de escala, eficiência operacional, receitas comerciais legítimas de terceiros ou outros mecanismos lícitos de remuneração, resguardadas informações estratégicas e sigilosas;

IV – declaração de que os valores das tarifas aéreas, taxas aeroportuárias e encargos serão repassados à Administração sem acréscimos indevidos;



BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

V – ciência expressa dos prazos de atendimento, obrigações de suporte, remarcação, cancelamento, reembolso, gestão de créditos e penalidades previstas no instrumento convocatório.

Não será considerada apta a demonstrar exequibilidade a justificativa fundada em futura cobrança de valores não previstos no contrato, majoração artificial de tarifas, repasse indevido de encargos à Administração ou redução de obrigações previstas no Termo de Referência.

A não apresentação dos elementos exigidos, ou a apresentação de justificativa insuficiente, ensejará a desclassificação da proposta, nos termos do art. 59 da Lei nº 14.133/2021.”

Com esse ajuste, o edital preserva a competitividade, evita a contratação de proposta meramente aparente e reduz a margem de subjetividade na atuação do Pregoeiro.

V. DO MODELO REMUNERATÓRIO PREVISTO NO TERMO DE REFERÊNCIA

A impugnante também questiona o modelo remuneratório previsto no Termo de Referência, especialmente a previsão de que a remuneração da contratada ocorrerá exclusivamente por meio de taxa de serviço, sendo vedada a cobrança de quaisquer valores adicionais não previstos contratualmente.

Neste ponto, a impugnação também merece acolhimento parcial, não para reconhecer ilegalidade absoluta do modelo, mas para recomendar ajuste redacional.

A Administração pode, legitimamente, estabelecer que os valores a serem pagos pela Câmara Municipal à contratada estarão limitados às tarifas aéreas efetivamente praticadas pelas companhias aéreas, taxas aeroportuárias, encargos obrigatórios e taxa de agenciamento resultante da disputa. Também é legítima a vedação de cobrança de valores adicionais, taxas ocultas, acréscimos não autorizados ou qualquer despesa não prevista no contrato.

O problema está na redação ampla da expressão “remuneração da contratada ocorrerá exclusivamente por meio de taxa de serviço”, quando combinada com a admissão de taxa zero. Essa redação pode gerar a interpretação de que a contratada não



BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

poderia possuir qualquer outra fonte econômica lícita relacionada ao seu modelo de negócio, ainda que não paga pela Câmara Municipal, o que tornaria contraditória a própria admissão de taxa igual a zero.

Recomenda-se, portanto, substituir a expressão por redação mais precisa, deixando claro que a exclusividade se refere à remuneração paga pela Administração, e não a eventuais ganhos comerciais privados e lícitos da contratada, desde que tais ganhos não impliquem cobrança adicional à Câmara, majoração de tarifas ou prejuízo à transparência da execução.

Sugere-se a seguinte redação para os itens correspondentes do Termo de Referência e do edital:

“A remuneração a ser paga pela Câmara Municipal à contratada, pela prestação dos serviços de agenciamento, corresponderá à taxa de serviço resultante da disputa licitatória, incidente sobre cada transação efetivamente realizada, nos termos do contrato.

As tarifas aéreas, taxas aeroportuárias, encargos obrigatórios e valores de seguro viagem, quando solicitado, deverão corresponder aos valores efetivamente praticados pelas companhias aéreas, seguradoras, consolidadoras ou fornecedores correspondentes, devidamente comprovados e apresentados de forma segregada.

É vedada a cobrança, da Câmara Municipal, de quaisquer valores adicionais não previstos no contrato, inclusive taxas administrativas paralelas, acréscimos ocultos, encargos não autorizados ou majoração artificial de tarifas.

Eventuais receitas comerciais lícitas obtidas pela contratada perante terceiros, se existentes, serão de sua exclusiva responsabilidade e não poderão implicar ônus adicional à Administração, redução do nível de serviço contratado, restrição à comparação de tarifas ou prejuízo à escolha da alternativa mais vantajosa para a Câmara Municipal.”

Além disso, recomenda-se reforçar os mecanismos de controle dos valores das passagens, prevendo que cada faturamento seja acompanhado de documentos idôneos que permitam aferir a correspondência entre o valor cobrado e o valor efetivo da tarifa, tais como bilhete eletrônico, comprovante de emissão, demonstrativo da companhia aérea, recibo/fatura da companhia ou consolidadora, print ou relatório do sistema de emissão,



BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

localizador, identificação do passageiro, trecho, data, horário, tarifa, taxa aeroportuária, encargos e taxa de serviço.

Tal providência é relevante porque, em contratações de agenciamento de passagens, o principal risco para a Administração não está apenas no valor nominal da taxa de agenciamento, mas também na efetiva comprovação de que as tarifas repassadas correspondem aos valores reais praticados no momento da emissão.

VI. DO VALOR ESTIMADO DA TAXA DE AGENCIAMENTO E DA PESQUISA DE PREÇOS

A impugnante sustenta que o valor estimado da taxa de agenciamento não estaria suficientemente fundamentado.

O Termo de Referência indica custo total estimado de R\$ 159.017,26, dos quais R\$ 154.617,26 correspondem à estimativa de passagens aéreas nacionais e R\$ 4.400,00 correspondem à taxa de agenciamento, calculada com base em 110 emissões estimadas ao valor referencial de R\$ 40,00 por emissão.

O Termo de Referência contém indicação expressa de que o custo total estimado da contratação foi apurado com base em pesquisa de preços e levantamento do histórico de consumo da Administração, bem como apresenta a composição do valor estimado, discriminando o montante destinado à aquisição de passagens aéreas nacionais e o valor referencial da taxa de agenciamento, fixado em R\$ 40,00 por emissão, para uma estimativa de 110 emissões anuais.

Assim, não se verifica, a partir da leitura do Termo de Referência, ausência absoluta de estimativa ou de composição do valor da contratação. Todavia, considerando que a impugnação questiona especificamente a fundamentação do valor da taxa de agenciamento, recomenda-se que a área técnica confirme se constam dos autos da fase preparatória os documentos que deram suporte à estimativa indicada no item 10 do Termo de Referência, especialmente a pesquisa de preços, o mapa comparativo, as fontes consultadas e a memória de cálculo utilizada para definição do valor referencial de R\$ 40,00 por emissão.

Caso tais documentos já estejam juntados ao processo administrativo, a alegação da impugnante deve ser afastada, registrando-se na resposta que o valor estimado



BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

possui lastro documental na fase preparatória. Caso não estejam, recomenda-se sua juntada ou complementação antes do prosseguimento do certame, não necessariamente por invalidade do edital, mas por reforço da motivação, da rastreabilidade e da conformidade do procedimento com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o valor previamente estimado da contratação deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos, as quantidades a serem contratadas, a potencial economia de escala e as peculiaridades do objeto.

No caso concreto, o Termo de Referência não se limita à indicação genérica do valor global da contratação. O documento registra que o custo total estimado foi apurado com base em pesquisa de preços e levantamento do histórico de consumo da Administração, discriminando o montante estimado para aquisição de passagens aéreas nacionais, o quantitativo referencial de 110 emissões anuais, o valor estimado de R\$ 40,00 por emissão e o valor total estimado de R\$ 4.400,00 para a taxa de agenciamento.

Assim, a alegação de ausência absoluta de composição do valor estimado não deve ser acolhida nos termos formulados pela impugnante, pois há, no próprio Termo de Referência, indicação da metodologia geral utilizada e da composição básica da estimativa. Não obstante, considerando que a impugnação questiona especificamente a suficiência da fundamentação do valor referencial da taxa de agenciamento, recomenda-se que a área técnica confirme, nos autos da fase preparatória, a existência dos documentos de suporte mencionados no Termo de Referência, especialmente a pesquisa de preços, o mapa comparativo, as fontes consultadas e a memória de cálculo que embasaram a adoção do valor referencial de R\$ 40,00 por emissão.

Essa providência possui natureza de reforço instrutório e de cautela administrativa, não importando, por si só, reconhecimento de nulidade do edital ou de ausência de estimativa de preços. Caso tais documentos já estejam juntados ao processo administrativo, recomenda-se que a resposta à impugnação registre expressamente essa circunstância, afastando-se a alegação de insuficiência da fase preparatória.

Caso inexistam ou estejam incompletos, recomenda-se sua juntada ou complementação antes do prosseguimento do certame, a fim de preservar a rastreabilidade



BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

da pesquisa de preços, a motivação administrativa e a conformidade do procedimento com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Também se recomenda que a resposta esclareça que o valor estimado da taxa de agenciamento possui caráter referencial, servindo para fins de planejamento, reserva orçamentária, aceitabilidade e eventual análise de exequibilidade das propostas, sem impedir a disputa por valores inferiores, inclusive taxa igual a zero, desde que demonstrada a viabilidade econômica da proposta nas condições previstas no edital e no Termo de Referência.

VII. DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO

A impugnante questiona a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio.

Nos termos do art. 15³ da Lei nº 14.133/2021, a participação de pessoa jurídica em consórcio é admitida como regra, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório. Portanto, a Administração não está obrigada a admitir consórcios em toda licitação, mas, caso pretenda vedá-los, deve apresentar motivação expressa, compatível com o objeto, com a complexidade da contratação e com a preservação da competitividade.

No caso concreto, o edital veda a participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio. Contudo, o Termo de Referência contém previsão de documentação para consórcio de empresas, exigindo contrato de consórcio ou compromisso de constituição

³ Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

- I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;
- II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;
- III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;
- IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;
- V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.





BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

e indicação de empresa líder. Há, portanto, inconsistência interna entre edital e Termo de Referência.

Tal divergência deve ser obrigatoriamente saneada, pois pode gerar dúvida objetiva aos licitantes quanto à possibilidade ou não de participação em consórcio.

Considerando a natureza do objeto — serviço comum de agenciamento de viagens, execução sob demanda, sem dedicação exclusiva de mão de obra, com baixa complexidade estrutural e valor estimado relativamente reduzido para a taxa de agenciamento — parece juridicamente possível manter a vedação à participação de consórcios, desde que a Administração insira justificativa expressa na fase preparatória e no edital.

A justificativa pode ser construída nos seguintes termos:

“A vedação à participação de empresas reunidas em consórcio justifica-se em razão da natureza comum do objeto, da existência de amplo mercado fornecedor apto à execução integral dos serviços de agenciamento de viagens, do valor e da escala da contratação, da necessidade de responsabilização direta e unitária da contratada pela reserva, emissão, remarcação, cancelamento, reembolso, gestão de créditos e suporte operacional, bem como da conveniência administrativa de evitar a fragmentação de responsabilidades em objeto cuja execução exige atendimento ágil, rastreável e centralizado. A medida não tem por finalidade restringir indevidamente a competitividade, mas preservar a eficiência da gestão contratual, considerando que os requisitos de habilitação exigidos são compatíveis com empresas que atuam ordinariamente no mercado de agenciamento de viagens.”

Caso a Administração opte por manter a vedação, deve excluir do Termo de Referência o item que trata da documentação de consórcio, bem como qualquer referência à habilitação de empresas consorciadas.

Alternativamente, caso entenda mais conveniente ampliar a competitividade, poderá admitir consórcios, hipótese em que deverá retirar a vedação do edital e disciplinar integralmente as condições de participação, observando o art. 15 da Lei nº 14.133/2021.

Entre as duas opções, recomenda-se, por coerência com o objeto e com a modelagem originalmente pretendida, manter a vedação ao consórcio, desde que devidamente motivada e harmonizada em todos os documentos do certame.

VIII. DO ANEXO DE PROPOSTA DE PREÇOS E DA NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM O CRITÉRIO DE JULGAMENTO

Além dos pontos expressamente impugnados, verifica-se necessidade de ajuste no Anexo de Proposta de Preços.

O edital informa que a licitação será realizada em item único e que o único elemento sujeito à disputa será a taxa de agenciamento por emissão de bilhete aéreo. Todavia, o Anexo de Proposta apresenta dois itens: “Passagens e despesas com locomoção” e “Taxa de agenciamento por bilhete”, podendo gerar dúvida quanto ao que será efetivamente objeto de lance e julgamento.

Como as passagens aéreas serão pagas com base nos valores efetivamente praticados pelas companhias aéreas no momento da emissão, e não por preço fixo ofertado pelo licitante, recomenda-se ajustar o Anexo de Proposta para deixar claro que:

- a) a disputa recairá exclusivamente sobre o valor unitário da taxa de agenciamento por emissão/transação;
- b) o valor estimado das passagens possui natureza meramente referencial, para fins de planejamento, empenho, reserva orçamentária e dimensionamento da contratação;
- c) as tarifas aéreas, taxas aeroportuárias e encargos obrigatórios não constituem objeto de lance, devendo ser comprovados e faturados conforme valores efetivamente praticados;
- d) o valor global estimado da contratação não se confunde com o valor da proposta vencedora para fins de julgamento.

Sugere-se que o Anexo de Proposta seja reestruturado com uma tabela mais clara, por exemplo:

Item 1 – Serviços de agenciamento de viagens – taxa de serviço por emissão/transação:

Quantidade estimada: 110

Valor unitário da taxa de agenciamento: R\$ _____



BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

Valor total estimado da taxa: R\$ _____

	Valores	referenciais	não	sujeitos	à	disputa:
Estimativa	anual	de	passagens	aéreas	nacionais:	R\$ 154.617,26

Observação: as passagens, taxas aeroportuárias e encargos obrigatórios serão pagos conforme valores efetivamente praticados e comprovados no momento da emissão, não integrando o critério de julgamento.

Esse ajuste evita interpretação equivocada de que as passagens aéreas serão objeto de precificação livre pelo licitante.

IX. DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO, REPUBLICAÇÃO E EVENTUAL REABERTURA DE PRAZO

Nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, eventuais modificações no edital implicam nova divulgação na mesma forma da divulgação inicial, com reabertura dos prazos dos atos e procedimentos originais, salvo quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

No presente caso, algumas correções são meramente formais, todavia, outras possuem potencial impacto na formulação das propostas e na participação dos licitantes, especialmente:

- i) inclusão de critério objetivo de aferição da exequibilidade para para propostas com taxa de agenciamento igual a zero;
- ii) o esclarecimento do modelo remuneratório aplicável à contratação;
- iii) o saneamento da inconsistência interna relativa à participação de empresas reunidas em consórcio, com a definição expressa pela manutenção da vedação devidamente justificada ou pela admissão dessa forma de participação; e
- iv) o ajuste do Anexo de Proposta, a fim de deixar claro que a disputa recairá exclusivamente sobre a taxa de agenciamento, e não sobre o valor estimado das passagens aéreas.

Por prudência jurídica, recomenda-se que a Administração promova a retificação do edital e de seus anexos, com republicação e reabertura do prazo.



BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

Essa providência reduz o risco de questionamentos posteriores perante controle externo e assegura tratamento isonômico aos interessados, especialmente porque as alterações recomendadas podem influenciar a estratégia comercial dos licitantes, a documentação a ser apresentada e a avaliação da exequibilidade das propostas.

X. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pelo conhecimento da impugnação, caso confirmada sua tempestividade, e, no mérito, pelo seu acolhimento parcial, exclusivamente quanto à necessidade de aperfeiçoamentos pontuais no edital e em seus anexos, sem reconhecimento de nulidade integral do certame, nos seguintes termos:

1. **Taxa de agenciamento igual a R\$ 0,00:** não se reconhece ilegalidade automática na previsão de taxa de agenciamento igual a zero, uma vez que tal modelagem pode ser admitida em contratações de agenciamento de viagens, desde que preservada a viabilidade econômica da execução contratual. Recomenda-se, contudo, o acolhimento parcial da impugnação neste ponto, para que o edital passe a prever critério objetivo de aferição da exequibilidade da proposta, especialmente quando a proposta final apresentar taxa igual a R\$ 0,00 ou quando houver indícios concretos de inexecuibilidade.

2. **Modelo remuneratório:** recomenda-se ajustar a redação do Termo de Referência para esclarecer que a taxa de serviço corresponde à remuneração a ser paga pela Câmara Municipal à contratada pelos serviços de agenciamento, sendo vedada a cobrança de valores adicionais da Administração. O ajuste deve deixar claro que eventual racionalidade econômica lícita decorrente do modelo de negócio da contratada não poderá implicar ônus adicional à Câmara Municipal, majoração artificial de tarifas, redução do nível de serviço contratado ou prejuízo à transparência da execução.

3. **Controle dos valores das passagens:** recomenda-se reforçar as cláusulas de medição, liquidação, faturamento e fiscalização, exigindo a apresentação de documentos idôneos que comprovem os valores efetivamente praticados nas tarifas aéreas, taxas aeroportuárias, encargos obrigatórios e seguros, quando contratados, com a devida segregação entre tais valores e a taxa de serviço da contratada.





BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

4. **Valor estimado da taxa de agenciamento:** a impugnação não deve ser acolhida nos termos em que formulada, pois o Termo de Referência apresenta a composição do valor estimado e informa que a apuração decorreu de pesquisa de preços e levantamento do histórico de consumo da Administração. Recomenda-se, contudo, como medida de cautela e reforço instrutório, que a área técnica confirme a juntada, nos autos da fase preparatória, da pesquisa de preços, do mapa comparativo, das fontes consultadas e da memória de cálculo que subsidiaram o valor referencial de R\$ 40,00 por emissão, promovendo eventual complementação apenas se necessário.

5. **Consórcio:** recomenda-se o acolhimento parcial da impugnação apenas quanto à necessidade de saneamento da inconsistência interna entre o edital e o Termo de Referência. Caso mantida a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, deve ser inserida justificativa expressa no processo licitatório e excluída do Termo de Referência a previsão de documentação para consórcio. Caso a Administração opte por admitir consórcios, deverá retirar a vedação constante do edital e disciplinar integralmente as condições de participação, nos termos do art. 15 da Lei nº 14.133/2021.

6. **Anexo de Proposta de Preços:** recomenda-se sua adequação para deixar claro que a disputa recairá exclusivamente sobre o valor unitário da taxa de agenciamento, sendo os valores estimados para passagens aéreas, taxas aeroportuárias, encargos e seguros meramente referenciais, para fins de planejamento, reserva orçamentária e execução contratual, devendo ser pagos conforme os valores efetivamente praticados e comprovados no momento da emissão.

7. **Retificação, republicação e reabertura de prazo:** considerando que algumas correções possuem natureza meramente formal, enquanto outras podem, em tese, impactar a formulação das propostas, a compreensão das condições de participação ou a estratégia dos licitantes, recomenda-se que, promovidas as retificações, a Administração avalie a necessidade de republicação do edital e reabertura do prazo, na forma do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. A reabertura será especialmente recomendável caso as alterações realizadas interfiram na formulação das propostas, na demonstração de exequibilidade, na compreensão do modelo remuneratório, nas condições de participação ou no preenchimento da proposta.





BERTOTTO & RUZA
— ADVOGADOS ASSOCIADOS —

Assim, opinamos que a resposta à impugnação deve reconhecer a pertinência parcial de alguns apontamentos, especialmente quanto à necessidade de aperfeiçoamento redacional e saneamento de inconsistências internas, sem acolher a tese de nulidade integral do certame e sem reconhecer, de forma automática, ausência de pesquisa de preços, inexecutabilidade da taxa zero ou obrigatoriedade de admissão de consórcios.

Adotadas as providências de saneamento recomendadas, entende-se possível o regular prosseguimento da licitação, com maior segurança jurídica, transparência, coerência interna dos documentos e aderência às disposições da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Campo Grande/MS, 28 de maio de 2026.

KLEYSLLANNY RUZA

OAB/MS nº 30.218



CÂMARA MUNICIPAL DE DOURADOS

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

DESPACHO 22

Processo n. 005/2026/DL/CMD

Pregão Eletrônico n. 008/2026

ID PNCP: 90008/2026

Objeto: Prestação de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo a reserva, emissão, re-marcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais, bem como a prestação de suporte operacional necessário ao atendimento das demandas institucionais da Câmara Municipal de Dourados.

Código registro TCE: EF74731590CEAB470BF2183948D055FBA770FF90

Assunto: Revisão sobre acolhimento de pedido de impugnação de edital publicado e suspensão do certame.

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa MTA TURISMO E COMÉRCIO LTDA., inscrita no CNPJ nº 52.185.488/0001-72, em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 008/2026, por meio da qual a impugnante questionou, em síntese sobre: a admissibilidade de proposta com valor zero para a taxa de agenciamento, sem critério objetivo minimamente robusto de aferição da exequibilidade; a estrutura modelo de remuneração excludente, que nega à contratada qualquer forma adicional de remuneração e ainda impõe carga operacional incompatível com a taxa admitida como suficiente; a vedação injustificada de participação de consórcio, sem qualquer motivação técnica que ampare a restrição, e, a formulação do valor estimado para a taxa de agenciamento sem adequada fundamentação na realidade do mercado setorial.

A impugnação foi protocolada em 25/05/2026, sendo tempestiva, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e das disposições editalícias.

Em decisão anteriormente proferida, houve o indeferimento integral da impugnação, entendimento este fundamentado na legalidade do modelo remuneratório adotado, na admissibilidade da taxa de agenciamento igual a zero, desde que observada a exequibilidade da proposta, bem como na inexistência de nulidade manifesta do instrumento convocatório.

Contudo, após a publicação da resposta à impugnação, sobreveio manifestação técnica da Assessoria de Licitações contratada por esta Administração, a qual, embora não tenha apontado nulidade integral do certame, identificou inconsistências e aspectos do edital e do Termo de Referência que recomendam aperfeiçoamento e saneamento prévio do instrumento convocatório, especialmente no que se refere:

1. à necessidade de previsão mais objetiva dos critérios de aferição da exequibilidade das propostas que apresentem taxa de agenciamento igual a R\$ 0,00;
2. à necessidade de aperfeiçoamento da redação relativa ao modelo remuneratório da contratação;

Fone: (67) 3410-0100 - Fax: 3424-6000

Av. Marcelino Pires, 3600, Jardim Paulista - DOURADOS/MS - CEP: 79830-150

www.camaradourados.ms.gov.br



CÂMARA MUNICIPAL DE DOURADOS

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

3. à existência de inconsistência interna entre o edital e o Termo de Referência quanto à participação de empresas reunidas em consórcio; e
4. à necessidade de compatibilização do Anexo de Proposta de Preços com o efetivo critério de julgamento adotado no certame.

Nesse contexto, considerando o princípio da autotutela administrativa, consagrado na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual a Administração Pública possui o poder-dever de revisar e sanar seus próprios atos quando constatadas inconsistências, ilegalidades ou necessidade de aperfeiçoamento, entendo prudente e juridicamente recomendável promover o saneamento do instrumento convocatório antes do prosseguimento da licitação.

Ressalte-se que a presente reconsideração não decorre do reconhecimento de nulidade integral do edital ou de ilegalidade automática da modelagem adotada, mas sim da necessidade de reforço da segurança jurídica, da coerência interna dos documentos do certame, da transparência procedimental e da mitigação de riscos futuros perante os órgãos de controle.

Dessa forma, em observância aos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da eficiência, da competitividade, da motivação e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, decide-se:

1. Reconsiderar a decisão anteriormente proferida acerca da impugnação apresentada pela empresa MTA TURISMO E COMÉRCIO LTDA., acolhendo parcialmente os apontamentos apresentados exclusivamente para fins de saneamento e aperfeiçoamento do instrumento convocatório;
2. Suspender o Pregão Eletrônico nº 008/2026, a fim de que sejam promovidas as adequações e revisões necessárias no edital, Termo de Referência e anexos; e
3. Encaminhar os autos ao setor competente para adoção das providências necessárias à revisão e compatibilização do instrumento convocatório, em conformidade com as recomendações técnicas constantes da manifestação da Assessoria de Licitações.

Após concluídas as adequações, solicitar que o processo retorne para republicação do edital e a reabertura dos prazos legais, nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Dourados, 29 de maio de 2026.

STEFFANNY CRISTINA PEREIRA SANTOS

Pregoeira

PORTARIA 008/LICITAÇÃO/CMD de 07 de janeiro de 2025.

DO n. 6.299, 16/01/2025.

Fone: (67) 3410-0100 - Fax: 3424-6000

Av. Marcelino Pires, 3600, Jardim Paulista - DOURADOS/MS - CEP: 79830-150

www.camaradourados.ms.gov.br