



IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

- PREGÃO ELETRÔNICO Nº 020/2026 - PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 000023/2026 -

**AO SENHOR PREGOEIRO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 020/2026
CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO BELO/MG**

DENITUR VIAGENS E TURISMO LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 04.160.482/0001-06, com sede na Rua Maranhão, 304, Centro, Imperatriz - MA, por seu representante abaixo assinado, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 11 do Edital do Pregão Eletrônico nº 020/2026, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL,
pelas razões de fato e de direito a seguir expostas

1 “Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.”



I - DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE

A Lei nº 14.133/2021 assegura a qualquer pessoa legitimidade para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da legislação, desde que o pedido seja protocolado até três dias úteis antes da data de abertura do certame. O próprio item 11 do Edital do Pregão Eletrônico nº 020/2026 reproduz essa garantia e estabelece o procedimento para apresentação e apreciação da impugnação.

A sessão pública está designada para 17 de julho de 2026. Protocolada a presente manifestação em 13 de julho de 2026, resta atendido o prazo previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021. A impugnação também é materialmente cabível, pois questiona cláusulas que interferem diretamente na formulação das propostas, na demonstração de exequibilidade, no modelo de execução e na aplicação de sanções durante a futura contratação.

II - DA DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA E DAS CLÁUSULAS IMPUGNADAS

O certame tem por objeto o registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo a intermediação para aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais. O julgamento será realizado pelo maior percentual de desconto incidente sobre a tarifa da passagem aérea, excluída a taxa de embarque.

A Impugnante não se opõe à busca da economicidade, à aplicação integral do desconto ofertado, à apresentação de opções tarifárias ou à fiscalização dos valores. A controvérsia reside na forma como o edital transformou esses objetivos legítimos em obrigações imprecisas, tecnicamente assimétricas e potencialmente inexecutáveis, especialmente nas disposições que exigem capturas de tela de “canais oficiais”, o repasse irrestrito de condições promocionais inclusive não públicas ou especiais e a aplicação de sanções com base nesses parâmetros.

O item 1.8 do Termo de Referência determina, entre outras obrigações:

“A contratada deverá apresentar, obrigatoriamente, em todas as solicitações de passagens aéreas, capturas de tela (prints) extraídas dos canais oficiais das companhias aéreas, demonstrando os valores praticados no momento da cotação.”

“A contratada deverá repassar integralmente à Administração todas as tarifas promocionais, descontos e demais condições comerciais disponibilizadas pelas companhias aéreas no momento da cotação, independentemente de divulgação pública ou de condições especiais de comercialização.”

A mesma lógica é reproduzida no item 3.4 do Termo de Referência, no item 10.9 relativo às obrigações da contratada, no item 10.1.9 do edital e no item 11.5 do Termo de Referência, estes últimos



qualificando como infração a não aplicação do desconto e a omissão de tarifas promocionais ou de condições mais vantajosas. Paralelamente, o preâmbulo admite “capturas de tela ou documentos equivalentes”, enquanto o Termo de Referência exige, obrigatoriamente, prints, o que já evidencia divergência interna quanto ao meio de comprovação.

III - DA INDETERMINAÇÃO DO CONCEITO DE “CANAIS OFICIAIS” E DAS CONTRADIÇÕES INTERNAS DO EDITAL

A expressão “canais oficiais das companhias aéreas” é utilizada como parâmetro de cotação, fiscalização e responsabilização, mas não foi definida pelo edital. Não se esclarece se o conceito abrange apenas o sítio eletrônico institucional, ou também o aplicativo da companhia, a central de atendimento, o portal corporativo, as interfaces NDC, as APIs, os sistemas globais de distribuição, os consolidadores autorizados ou outros ambientes de distribuição legitimamente utilizados no mercado.

Não é juridicamente seguro interpretar “canais oficiais” como sinônimo exclusivo de sites. O próprio texto não estabelece essa limitação. Além disso, no mercado de distribuição aérea, o conteúdo das companhias é ofertado por canais diretos e indiretos. A IATA descreve o padrão NDC como instrumento de comunicação entre companhias aéreas e agentes de viagens, aberto a intermediários e provedores de tecnologia. De modo semelhante, os sistemas GDS permitem que agências consultem, comparem e reservem horários, disponibilidades e tarifas de múltiplos fornecedores. Esses meios não são “sites de varejo”, mas canais profissionais de acesso a conteúdo efetivamente distribuído pelas transportadoras.

A indefinição torna-se mais grave porque o instrumento adota referências temporais distintas. O item 1.8 exige correspondência com as tarifas no momento da cotação e da emissão; o print é exigido no momento da cotação; e a infração prevista no item 10.1.9 do edital menciona condições disponíveis no momento da emissão. Sem padronização do instante de referência, do canal consultado e das características do produto comparado, duas verificações legítimas podem produzir resultados diferentes.

Também não há definição do que seriam “pequenas variações” admitidas entre cotação e emissão. O edital reconhece expressamente a natureza dinâmica do mercado, mas não estabelece margem, método, procedimento de registro, parâmetros de equivalência nem critérios para distinguir atualização normal de eventual irregularidade. A fiscalização, assim, fica submetida a juízo casuístico, incompatível com os princípios do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da motivação, da vinculação ao edital e da proporcionalidade previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

IV - DA NECESSIDADE DE COMPARAÇÃO ENTRE PRODUTOS TARIFÁRIOS EFETIVAMENTE EQUIVALENTES

O preço de uma passagem aérea não pode ser comparado de forma isolada. Para que a verificação seja tecnicamente válida, devem coincidir, ao menos, companhia, voo, data, horário, origem e destino, classe ou família tarifária, franquia de bagagem, regras de remarcação e cancelamento, possibilidade de



reembolso, serviços acessórios, forma de pagamento, moeda, mercado de venda e disponibilidade efetiva no instante da consulta.

Uma tarifa visualmente inferior pode corresponder a produto diverso, possuir restrições mais severas, depender de compra imediata, estar limitada a quantidade residual de assentos ou exigir condição pessoal não atendida pela Administração. Se o edital simplesmente comparar o número exibido em uma tela, sem assegurar equivalência material, poderá tratar produtos diferentes como se fossem idênticos e, paradoxalmente, comprometer a própria economicidade que pretende proteger.

A contratação administrativa demanda a opção mais vantajosa, e não necessariamente o menor valor nominal abstraído das condições de uso. O próprio item 3.3 do Termo de Referência admite que a Administração considere tempo de deslocamento, número de conexões, conveniência e eficiência operacional. Essa lógica deve ser preservada também na comparação tarifária, mediante critérios objetivos que permitam identificar o custo e as condições da opção efetivamente disponível e adequada à demanda.

V - DA INADEQUAÇÃO DA CAPTURA DE TELA COMO MEIO OBRIGATÓRIO E EXCLUSIVO DE COMPROVAÇÃO

A captura de tela pode ser utilizada como elemento auxiliar de comprovação, mas não deve ser imposta como meio exclusivo e obrigatório em todas as solicitações. Isoladamente, um print pode não registrar metadados, origem verificável, classe tarifária, quantidade disponível, regras de alteração, serviços incluídos, forma de pagamento ou o instante exato em que a oferta permaneceu reservável. Também pode deixar de demonstrar se a tarifa chegou à etapa final da compra sem alteração ou acréscimo de itens obrigatórios.

A fragilidade não significa que o print seja inútil, mas que sua suficiência depende do contexto e da presença de informações mínimas. Relatórios de disponibilidade e tarifa gerados por GDS, registros NDC, logs de pesquisa, documentos de reserva, comprovantes de tarifamento, históricos do sistema de gestão, bilhetes eletrônicos e outros registros equivalentes podem ser mais completos e auditáveis do que uma imagem de página. O próprio preâmbulo do edital reconhece essa possibilidade ao admitir “capturas de tela ou documentos equivalentes”, enquanto o Termo de Referência, contraditoriamente, exige apenas prints.

A solução juridicamente adequada é permitir comprovação por qualquer registro eletrônico idôneo, desde que contenha os elementos necessários à verificação da opção consultada e possibilite a rastreabilidade da cotação. A imposição de tecnologia ou formato específico somente se justificaria se demonstrada sua indispensabilidade e superioridade técnica, o que não consta dos documentos disponibilizados com o edital.



VI - DA IMPOSSIBILIDADE DE REPASSE IRRESTRITO DE PROMOÇÕES NÃO PÚBLICAS OU SUJEITAS A CONDIÇÕES ESPECIAIS

A obrigação de repassar promoções efetivamente disponíveis à agência e aplicáveis à operação solicitada é legítima. O vício está na determinação de repasse de todas as condições comerciais “independentemente de divulgação pública ou de condições especiais de comercialização”. A redação alcança ofertas que podem depender de acesso individual, perfil do usuário, programa de fidelidade, cartão específico, cupom, aplicativo, mercado geográfico, forma de pagamento, compra direta, campanha segmentada, quantidade limitada ou outro requisito que a Administração e a contratada não preencham.

A futura contratada não controla o algoritmo de precificação, o inventário, a elegibilidade dos usuários, a duração das campanhas nem a política comercial das transportadoras. Não é razoável exigir que responda pela ausência de tarifa da qual não teve conhecimento, à qual não possuía acesso ou que não poderia utilizar licitamente em nome da Administração. Trata-se de obrigação dependente da conduta de terceiro e de condições alheias à esfera de gerenciamento da agência.

A expressão “independentemente de divulgação pública” é particularmente problemática: impõe dever de identificar e repassar vantagem que, por definição, pode não estar disponível de forma cognoscível ao mercado ou à agência. A cláusula converte a contratada em garantidora universal de todas as políticas comerciais das companhias aéreas, inclusive ocultas ou personalizadas, sem delimitar diligência exigível, canal de acesso ou elemento de culpa.

Como a suposta omissão foi tipificada como infração grave, a indeterminação ultrapassa o plano operacional e alcança o poder sancionador. Obrigações cujo descumprimento pode gerar multa, impedimento de licitar ou outras consequências devem ser claras, verificáveis e proporcionais. Não se pode aplicar sanção com base em tarifa “mais vantajosa” não objetivamente definida, não demonstrada em canal acessível e não equivalente ao produto efetivamente adquirido.

VII - DA FALHA DE PLANEJAMENTO E DA AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO TÉCNICA ESPECÍFICA

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 determina que a fase preparatória aborde todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão capazes de interferir na contratação. O termo de referência, por sua vez, deve definir o modelo de execução, o modelo de gestão e os critérios de acompanhamento e fiscalização de forma suficiente e coerente, conforme o art. 6º, XXIII, da mesma Lei.

Os documentos divulgados informam que o Estudo Técnico Preliminar concluiu pela adoção do maior desconto em razão de experiência anterior com propostas concentradas em remunerações mínimas. Essa justificativa explica, em tese, a escolha do critério de julgamento, mas não demonstra por que a conferência deveria ocorrer obrigatoriamente mediante prints, por que “canais oficiais” não foram definidos, como seriam tratadas ofertas restritas, quais canais foram pesquisados, como se comprovou a



identidade entre eles ou qual metodologia fundamentou a responsabilização da agência por condições não públicas.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 733/2026-Plenário, reafirmou que exigências potencialmente limitadoras precisam ser necessárias, proporcionais e justificadas no planejamento da contratação. Embora o precedente trate de requisito distinto, sua razão decisória é diretamente aplicável: não basta inserir a condição no Termo de Referência; é necessário demonstrar, nos estudos preparatórios, sua necessidade concreta e seu impacto sobre a competição e a execução.

A ausência de motivação específica é relevante porque havia alternativas menos restritivas e mais auditáveis, como a aceitação de registros emitidos por diferentes canais legítimos, a definição dos elementos mínimos de prova, a comparação de produtos equivalentes e a exclusão expressa de promoções condicionadas a requisitos não atendidos. Sem esse exame, a modelagem não comprova que o meio escolhido é adequado, necessário e proporcional ao resultado pretendido.

VIII - DA ALOCAÇÃO INADEQUADA DE RISCOS, DA INSEGURANÇA SANCIONATÓRIA E DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

A Lei nº 14.133/2021 exige que a contratação seja estruturada para produzir resultado vantajoso, garantir justa competição e evitar propostas inexequíveis. O art. 103, § 1º, estabelece que a alocação de riscos deve considerar a natureza do evento e a capacidade de cada parte para gerenciá-lo. A agência pode responder pela pesquisa diligente, pela transparência da cotação, pela aplicação do desconto e pela correção da emissão; não pode, contudo, controlar a criação, divulgação ou manutenção das tarifas por companhias aéreas.

Ao responsabilizar a contratada por qualquer condição mais vantajosa eventualmente existente em canal não definido, o edital transfere ao particular risco que pertence ao fornecedor do transporte e ao próprio funcionamento do mercado. Essa transferência impede a mensuração adequada dos encargos e expõe a contratada a glosas e sanções decorrentes de eventos que não domina, o que interfere diretamente na decisão de participar e na formulação dos lances.

A restrição concorrencial não decorre de exigência formal de habilitação, mas do risco contratual excessivo e indefinido. Empresas que operam regularmente por GDS, NDC, APIs ou outros ambientes profissionais podem deixar de participar por não conseguirem garantir identidade permanente com todas as ofertas de varejo, promoções personalizadas ou condições não públicas. O resultado pode favorecer apenas operadores dispostos a assumir obrigação juridicamente incerta, e não necessariamente aqueles com melhor capacidade técnica e operacional.

Essa situação contraria os arts. 9º, I, “a” e “c”, e 11, I e II, da Lei nº 14.133/2021, que vedam condições impertinentes ou capazes de comprometer o caráter competitivo e determinam a seleção da proposta mais vantajosa com tratamento isonômico e justa competição. A economicidade não autoriza a



imposição de obrigação impossível ou indeterminada; exige, ao contrário, critério verificável que permita competir e executar em bases comuns.

IX - DA NECESSIDADE DE JUSTIFICAÇÃO DO GATILHO AUTOMÁTICO DE EXEQUIBILIDADE SUPERIOR A 10%

O edital prevê que todo desconto superior a 10% exigirá demonstração de exequibilidade. A Administração pode e deve diligenciar diante de indícios concretos de inviabilidade, nos termos do art. 59 da Lei nº 14.133/2021. Contudo, o percentual automático deve decorrer de estudo de mercado e de metodologia compatível com a formação econômica do objeto, sobretudo porque o desconto incide sobre tarifa dinâmica estabelecida por terceiro e a remuneração das agências pode envolver receitas comerciais, incentivos, produtividade e estrutura operacional diversa.

Nos documentos disponibilizados junto ao edital, não foi apresentada a memória técnica que demonstraria por que 10% constitui o ponto adequado para a diligência, nem como serão avaliados os documentos, quais custos deverão ser demonstrados, qual período será considerado e qual contraditório será assegurado antes de eventual desclassificação. A simples indicação de que o parâmetro decorre de pesquisa de preços, sem a exposição do resultado pertinente, não permite aos licitantes compreender integralmente o ônus probatório.

A Impugnante não requer a supressão do controle de exequibilidade. Requer que o gatilho seja tecnicamente motivado e que o edital estabeleça procedimento objetivo, com diligência, possibilidade de apresentação de documentos complementares e análise individual da estrutura econômica da proposta. Percentual de desconto, isoladamente, não prova inexecutabilidade; constitui, quando fundamentado, apenas indicativo para apuração.

X - DA SOLUÇÃO PROPOSTA E DA REDAÇÃO TECNICAMENTE ADEQUADA

Os vícios apontados podem ser sanados sem eliminar o controle de preços e sem alterar a finalidade econômica do certame. Basta substituir a referência vaga a “canais oficiais” por conceito tecnologicamente neutro, permitir meios equivalentes de comprovação, exigir comparação entre produtos efetivamente equivalentes e limitar o repasse obrigatório às condições acessíveis e aplicáveis à operação.

A título colaborativo, sugere-se que os itens correlatos sejam ajustados com conteúdo equivalente ao seguinte:

“Os valores das passagens deverão corresponder às tarifas efetivamente disponíveis à contratada no momento da cotação e da emissão, por canais legítimos de distribuição utilizados no mercado de agenciamento, inclusive canais diretos das companhias aéreas, GDS, NDC, APIs, portais corporativos e outros ambientes autorizados, observada a equivalência quanto ao voo, classe ou família



tarifária, bagagem, regras de alteração, cancelamento e reembolso, serviços incluídos, forma de pagamento e demais condições relevantes.”

“A comprovação poderá ser realizada por captura de tela ou por registro eletrônico equivalente, incluindo relatório de disponibilidade e tarifamento, log de pesquisa, documento de reserva, comprovante gerado por GDS, NDC, API ou sistema corporativo, desde que contenha data e horário, companhia, itinerário, tarifa, taxas, classe ou família tarifária e condições aplicáveis, assegurada a rastreabilidade da consulta.”

“Serão integralmente repassadas à Administração as promoções, os descontos e as condições comerciais efetivamente acessíveis à contratada e aplicáveis à aquisição solicitada. Não serão consideradas obrigatórias as condições dependentes de programa de fidelidade pessoal, cartão ou meio de pagamento específico não disponibilizado, cupom individual, login pessoal, perfil de consumidor, mercado geográfico diverso, aquisição direta exclusiva ou requisito especial não atendido pela Administração ou pela contratada.”

“A eventual divergência será apurada mediante comparação de registros relativos ao mesmo produto tarifário e ao mesmo momento de referência, considerada a atualização dinâmica de inventário. Somente será caracterizada infração quando comprovada a majoração indevida, a manipulação de preço, a não aplicação do desconto contratado ou a omissão dolosa ou culposa de condição efetivamente acessível e aplicável.”

Quanto à exequibilidade, recomenda-se divulgar a fundamentação do patamar de 10% ou substituí-lo por diligência baseada em indícios objetivos, garantindo ao licitante prazo razoável para demonstrar sua estrutura de custos, receitas comerciais, incentivos, acordos, produtividade e demais elementos concretos. Essa redação preserva o controle, reduz controvérsias e permite fiscalização tecnicamente reproduzível.

XI - DO PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO

O item 11.4.1 do edital admite a concessão excepcional de efeito suspensivo à impugnação mediante decisão motivada. No caso concreto, a medida é necessária porque as cláusulas questionadas afetam a própria mensuração dos riscos, o percentual de desconto a ser ofertado e os documentos que poderão ser exigidos para comprovação da proposta e da execução.

A abertura do certame antes da apreciação definitiva e da eventual retificação esvaziaria a utilidade do controle preventivo e poderia obrigar os interessados a apresentar propostas sob regras



posteriormente modificadas. Por essa razão, requer-se a suspensão da sessão até o julgamento da impugnação e, sendo acolhidas alterações que interfiram na formulação das propostas, a republicação do instrumento com reabertura integral do prazo, conforme art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

XII - DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

1. o conhecimento da presente impugnação, por ser cabível e tempestiva;
2. a concessão de efeito suspensivo, com o adiamento da sessão pública até a decisão definitiva e a implementação das correções necessárias;
3. no mérito, o acolhimento da impugnação para retificar as disposições constantes das observações iniciais do edital, dos itens 5.7, 7.10.1 a 7.10.4 e 10.1.9 do edital, dos itens 1.8, 3.4, 10.9 e 11.5 do Termo de Referência, bem como das cláusulas correspondentes da Ata de Registro de Preços e da minuta contratual;
4. a definição objetiva do parâmetro de preços, substituindo-se a expressão indeterminada “canais oficiais das companhias aéreas” por conceito que abranja os canais legítimos de distribuição direta e indireta efetivamente utilizados no mercado, sem exclusividade de sites, GDS ou qualquer tecnologia específica;
5. a admissão de capturas de tela e de documentos eletrônicos equivalentes, desde que contenham os elementos mínimos de rastreabilidade e permitam a comparação de produtos tarifários equivalentes;
6. a exclusão da obrigação de repassar promoções ou condições comerciais não acessíveis, não públicas ou sujeitas a requisitos especiais não atendidos, mantendo-se o dever de repasse integral das vantagens efetivamente disponíveis e aplicáveis à operação;
7. a definição objetiva do momento de referência, dos elementos de equivalência tarifária e do procedimento para apuração das variações naturais de preço, afastando-se sanções baseadas em parâmetros vagos ou em ofertas não reproduzíveis;
8. a apresentação da justificativa técnica e da memória de cálculo do patamar de 10% para demonstração de exequibilidade, com definição do procedimento de diligência, dos documentos aceitos e da oportunidade de esclarecimento antes de eventual desclassificação;
9. subsidiariamente, caso a Administração entenda pela manutenção parcial das cláusulas, que seja expedida interpretação vinculante e expressa, incorporada ao edital, esclarecendo que “canais oficiais” não se restringem aos sites das companhias, que os prints não constituem o único meio de prova e que promoções condicionadas ou inacessíveis não geram obrigação ou sanção;



10. promovidas alterações capazes de interferir na formulação das propostas, a republicação do edital e a reabertura integral dos prazos, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021; e

11. a emissão de decisão expressa, motivada e disponibilizada no sítio eletrônico oficial, enfrentando todos os fundamentos apresentados, conforme art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

A presente impugnação não pretende afastar a fiscalização nem impedir a obtenção de tarifas vantajosas. Busca apenas que o controle seja realizado por critérios claros, tecnicamente reproduzíveis e compatíveis com o funcionamento do mercado, de modo a proteger simultaneamente a economicidade, a competitividade e a segurança jurídica da futura contratação.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Imperatriz (MA), 13 de julho de 2026.

Denitur Viagens e Turismo Ltda.

Denilson Passos Borges

CPF: 344.555.313-00