

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE GOIÁS

Ref.: Pregão Eletrônico 16/2025

R MORAES AGÊNCIA DE TURISMO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 06.955.770/0014-99, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, na forma do art. 164 da Lei nº 14.133/21 e do item 13 do Edital, apresentar

IMPUGNAÇÃO

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

I. DOS FATOS

1. É objeto da presente licitação o *“Fornecimento de Bens e Materiais e Serviços de Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de reserva, emissão, marcação, remarcação e fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais (incluindo emissão/remarcação/cancelamento e emissão de bilhetes de seguro-viagem internacional), passagens terrestres interestaduais e intermunicipais, hospedagens em hotéis localizados em território nacional, com café da manhã incluso, e traslado (no Brasil), visando atender às necessidades logísticas de deslocamentos e hospedagens desta Secretaria de Estado da Educação., conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.. (Item 2.1. do Edital).*
2. Interessada em adjudicar o objeto, a impugnante analisou o ato convocatório. No entanto, surpreendeu-se com o critério de julgamento adotado para o certame, qual seja: o de maior desconto.
3. Consoante jurisprudência já sedimentada pelo Tribunal de Contas da União, essa sistemática mostra-se incompatível com a realidade atual do mercado, além de caracterizar grave violação ao princípio da economicidade à Administração Pública, incentivando práticas que podem resultar em vultoso prejuízo ao erário.

4. É por essa razão, pois, que apresenta impugnação, requerendo seja reformado o Edital, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

II. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA O ACOLHIMENTO DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO

ii.a. Da inviabilidade do critério de julgamento adotado

5. O processo licitatório deve obedecer aos princípios estabelecidos na Lei nº 14.133/21, como legalidade, eficiência, isonomia e vantajosidade¹. A escolha do critério de julgamento de maior desconto aplicado é incompatível com o objeto licitado.
6. A adoção do critério de julgamento por maior desconto ignora as mudanças substanciais ocorridas no setor de agenciamento de viagens, bem como as orientações já consolidadas pelo Tribunal de Contas da União sobre a inadequação desse modelo.
7. Anteriormente, o comissionamento praticado pelas companhias aéreas – que oscilava entre 7% e 10% sobre o valor das passagens – proporcionava às agências de viagens margem financeira suficiente para oferecer descontos em processos licitatórios, sem comprometer sua sustentabilidade econômica. Esse modelo fomentava a competitividade entre os fornecedores e, ao mesmo tempo, promovia ganhos de economicidade à Administração Pública.
8. Nesse contexto, o critério de julgamento baseado no maior desconto era viável, pois as agências obtinham receita diretamente das companhias aéreas, podendo compartilhar parte desse montante com o ente contratante, mediante descontos aplicados nas propostas comerciais.

¹ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

9. Contudo, a partir de 1º de outubro de 2012, houve uma mudança significativa nesse cenário: as companhias aéreas deixaram de pagar comissões às agências de viagens.
10. Tal alteração motivou o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a editar a Instrução Normativa nº 07/2012 – posteriormente revogada e substituída pela Instrução Normativa nº 03/2015 – a qual passou a regulamentar a forma de remuneração das agências, adequando o modelo contratual à nova realidade do mercado².
11. A normativa buscou, assim, estabelecer parâmetros e diretrizes claras para a contratação de serviços de agenciamento de viagens, com o intuito de prevenir irregularidades e garantir a observância dos princípios que regem a Administração Pública, em especial os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.
12. Com a nova forma de remuneração, é juridicamente e economicamente inviável exigir de uma agência de viagens a concessão de desconto sobre o valor das passagens aéreas, uma vez que estas empresas não têm qualquer controle sobre a formação desses preços, que são de competência exclusiva das companhias aéreas.
13. Destoando do que aborda a justificativa utilizada pelo órgão, o Tribunal de Contas da União, frente a edição da IN nº 07/2012, proferiu julgamento acerca do critério de julgamento de menor taxa de agenciamento e, além de reconhecer a legalidade e vantajosidade deste novo critério, reconheceu-o como melhor critério para adoção de medidas de controle, por meio do Acórdão 1973/2013-Plenário.
14. Já o critério de maior desconto sobre as passagens aéreas, a Primeira Câmara da Corte de Contas reconheceu que o

² Art. 6º A remuneração total a ser paga à agência de turismo será apurada a partir do valor ofertado pela prestação do serviço de agenciamento de viagens, multiplicado pela quantidade de passagens emitidas, remarçadas ou canceladas e serviços correlatos.

§ 1º Os valores relativos à aquisição de bilhetes de passagens serão repassados pela Administração à agência de turismo contratada, que intermediará o pagamento junto às companhias aéreas que emitiram os bilhetes.

§ 2º Os valores referidos no § 1º não serão considerados parte da remuneração pelos serviços de agenciamento de turismo e não poderão constar da planilha de custos a que se refere o art. 7º desta Instrução Normativa

critério de maior desconto é inadequado no caso de contratação de agência de viagens:

“10. No que se refere ao critério de julgamento fixado no edital do certame, o maior percentual de desconto sobre as tarifas constantes das tabelas das companhias aéreas (itens 7.3.3 e 7.3.4 - fls. 26 - peça 02), há que se rememorar a discussão travada no Acórdão 1973/2013-TCU-Plenário, quando se examinou a Instrução Normativa SLTI 7/2012 e a adequação do critério de remuneração das agências nela previsto, ou seja, a taxa fixa de agenciamento. Entre os pontos examinados, constou a informação de que o atual funcionamento do mercado tornou inviável a aplicação do critério fundado no maior percentual de desconto sobre o preço das passagens, uma vez que as companhias aéreas alteraram a sistemática de remuneração para as compras governamentais, comunicando o fim dos comissionamentos às agências.

[...] 13. Sob o ponto de vista das alterações de mercado e das normas editadas pela SLTI, vislumbram-se indícios de que o critério de julgamento fixado no edital apresenta-se inadequado no que pertine à aplicação dos recursos federais.” (ACÓRDÃO 4854/2017 - PRIMEIRA CÂMARA)

15. Aliás, o próprio Tribunal de Contas da União, no mesmo sentido, publicou Edital nº 90034/2025, a fim de selecionar os serviços de agenciamento de viagens a partir do critério de menor preço sobre a taxa de agenciamento:

1 - Itens da Licitação			
f - Contratação de Passagem Aérea Junto a Companhia Credenciada			
Descrição Detalhada: contratação de serviços continuados, por intermédio de operadora ou agência de viagens, para cotação, reserva e emissão de passagens aéreas nacionais e internacionais e serviços correlatos, por meio de atendimento remoto (sistema de autogerenciamento, e-mail e telefone), em regime de empreitada por preço unitário, conforme especificações anexas ao edital.			
Tratamento Diferenciado: Não			
Aplicabilidade Decreto 7174/2010:	Não		
Quantidade Total:	1		
Critério de Julgamento:	Menor Preço	Critério de Valor:	Valor Estimado
Valor Total (R\$):	21.643.902,00		
Unidade de Fornecimento:	UNIDADE		
Intervalo Mínimo entre Lances (R\$):	0,01		
Local de Entrega (Quantidade):	BRASÍLIA/DF (1)		

16. **A título de exemplo, igualmente, tem-se os Editais das Secretarias de Saúde (PE nº 184/2025) e Geral do Governo (PE nº 243/2025) do Estado de Goiás, em que o critério adotado para o julgamento foi o de menor preço da Remuneração do Agente de Viagens (RAV).**

17. Portanto, resta evidenciada a impossibilidade da manutenção do critério de julgamento por maior desconto sobre o valor global da licitação, merecendo total reforma a

fim de que se proceda o correto julgamento do certame, pautado em critérios legais, claros e específicos.

18. Subsidiariamente, em caso de não acolhimento do ponto acima impugnado, a Impugnante requer a inclusão de diligência específica, para assegurar a exequibilidade das propostas apresentadas em licitações de agenciamento de viagens com critério de maior desconto, é imperativo que o órgão licitante proceda a uma diligência minuciosa junto às companhias aéreas.
19. Esta etapa é crucial para verificar a capacidade real da agência de viagens em honrar os descontos ofertados, uma vez que grande parte da margem de lucro e da competitividade das propostas reside nos acordos comerciais firmados entre as agências e as companhias aéreas.
20. O órgão licitante deve solicitar à agência proponente a apresentação de documentos comprobatórios dos acordos comerciais vigentes com as companhias aéreas. Tais documentos podem incluir contratos, aditivos, cartas de parceria ou qualquer outro instrumento que formalize as condições especiais de precificação, comissionamento ou bonificação que justifiquem os descontos propostos. É fundamental que estes documentos sejam específicos e detalhem as condições aplicáveis aos trechos e classes de serviço mais relevantes para o objeto da licitação.
21. Além da documentação fornecida pela agência, o órgão licitante deve realizar contato direto com as companhias aéreas indicadas pela proponente. Este contato pode ser feito por meio de ofícios formais, e-mails institucionais ou reuniões, buscando a confirmação da existência e validade dos acordos comerciais, bem como a verificação da compatibilidade das condições apresentadas pela agência com as informações prestadas pelas companhias. É importante ressaltar que a confidencialidade de certos termos comerciais pode ser um obstáculo, mas a companhia aérea pode, ao menos, confirmar a existência de um relacionamento comercial que permita a oferta de descontos.
22. Caso haja mais de uma proposta com descontos significativos, o órgão licitante deve realizar uma análise comparativa dos acordos apresentados pelas diferentes agências. Esta análise pode revelar padrões de mercado,

- identificar discrepâncias ou inconsistências e auxiliar na validação da razoabilidade dos descontos. A transparência e a padronização das informações solicitadas às agências e companhias aéreas são essenciais para uma análise eficaz.
23. É importante verificar se os acordos comerciais abrangem a totalidade dos serviços e rotas que serão demandados pelo órgão licitante. Acordos restritos a poucas rotas ou classes de serviço podem não garantir a exequibilidade dos descontos para a totalidade das necessidades do contrato.
 24. Recomenda-se que a análise da diligência seja subsidiada por um parecer técnico, elaborado por profissionais com conhecimento do mercado de agenciamento de viagens e das práticas comerciais das companhias aéreas. Este parecer deve consolidar as informações coletadas, analisar a exequibilidade dos descontos e emitir uma recomendação fundamentada sobre a aceitação ou não da proposta.
 25. A realização de uma diligência robusta e transparente não apenas protege o órgão licitante de propostas inexecutáveis, mas também promove a concorrência leal entre as agências de viagens, incentivando a apresentação de ofertas realistas e sustentáveis.
 26. Uma vez que o contrato de agenciamento de viagens é firmado, a fiscalização torna-se um pilar fundamental para garantir a correta execução dos serviços e a manutenção das condições que justificaram a contratação, especialmente quando há altos descontos envolvidos. A fiscalização não deve se limitar à verificação da prestação dos serviços em si, mas também à aderência da agência às condições comerciais que embasaram sua proposta vencedora.

III. DOS PEDIDOS

27. Diante do exposto, requer seja a presente impugnação recebida e, ao final, acolhida, para fins de que seja procedida a **modificação do critério de julgamento**, substituindo-se o "**maior desconto**" por modelo mais alinhado às diretrizes de economicidade e eficiência, como a **taxa fixa de agenciamento**, de forma a evitar distorções no processo de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, com o devido **reajuste do Termo de Referência** e demais dispositivos do Edital que guardem

relação com o critério impugnado, reabrindo-se os prazos do certame, conforme determina a legislação vigente.

- Subsidiariamente, seja incluída disposição editalícia que determine a diligência junto às companhias aéreas, a fim de verificar a exequibilidade dos descontos ofertados pela licitante com maior percentual proposto.

São os termos em que pede e espera deferimento.

De Goiania/GO para Goiânia/GO, 24 de setembro de 2025.

GEAN

RICARDO

MORAES:01

616909986

Gean Ricardo Moraes

Diretor

CPF 016.169.099-86

ID 2.996.706 SSP/SC

Assinado de forma
digital por GEAN
RICARDO
MORAES:01616909
986
Dados: 2025.09.24
22:25:32 -03'00'