

RESPOSTA DE IMPUGNAÇÃO

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 26/2025

Processo: 8529158-51.2025.8.06.0000

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE AGENCIAMENTO DE PASSAGENS AÉREAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS, COM ATENDIMENTO VIA SISTEMA ELETRÔNICO (PLATAFORMA WEB OU SIMILAR), SUPORTE OPERACIONAL, EMISSÃO DE BILHETES, GESTÃO DE RESERVAS e INTERMEDIÇÃO JUNTO ÀS COMPANHIAS AÉREAS, DURANTE 12 (DOZE) MESES, CONFORME DEMANDA INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ

IMPUGNANTE: AIRES TURISMO LTDA

Cuida-se de resposta conclusiva do Pregoeiro da Comissão Permanente de Contratação do TJCE, sobre peça impugnativa ao edital, apresentada pelo ora insurgente e acima referenciado, tratando-se de pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 06.064.175/0001-49, com sede na ST Sia Trecho 1, Lote 630 a 780, Bloco 5A, sala 401 a 410, Brasília/DF, CEP: 71.200-900, representada por sua sócia administradora Sra. Maria Terezinha Pereira Aires.

Entremostra-se ao longo desta resposta a argumentação apresentada pelo impugnante, bem como a fundamentação e decisão deste Pregoeiro à luz das condições definidas no instrumento convocatório e normativos em vigor.

1. DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

A empresa opôs impugnação ao Edital do Pregão em epígrafe, alegando, em síntese, que o critério de julgamento de MAIOR DESCONTO GLOBAL, que exige a oferta de um percentual de desconto (com mínimo estimado de 11,9%) que incidirá sobre o valor total da transação (incluindo tarifas aéreas), é viciado e insustentável. A impugnante objetiva a exclusão da previsão de desconto sobre o volume de vendas e demais serviços do instrumento editalício, e também, que seja realizada a suspensão da sessão pública, se necessário, até que a cláusula impugnada seja reavaliada e eventualmente retificada, a fim de garantir igualdade de condições a todos os licitantes.

A impugnante aponta em seu arrazoado a necessidade de possíveis ajustes no Edital, demonstrados, a seguir:

1.1. DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA ECONOMICIDADE, DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA E DA APLICAÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO MAIOR DESCONTO

A impugnante argumenta que o critério adotado compromete a competição e a objetividade: “Percentual de desconto aplicado sobre valor das passagens impõe uma condição potencialmente restritiva à competitividade, comprometendo assim à ampla participação de empresas interessadas, notadamente daquelas que operam com margens mais justas e estratégias de preço distintas”. A exigência de aplicação de desconto “ao restringir indevidamente a competitividade, viola o disposto no art. 5º, da Lei nº 14.133/2021”. O desconto torna a comparação de propostas subjetiva e inviável: “A oferta de 5% pode incidir sobre um valor de tarifa previamente inflacionado, resultando em um custo final superior ao da proposta de 3% aplicada sobre uma tarifa de mercado. Essa incerteza fundamental impede que a Pregoeira identifique, com a segurança jurídica necessária, qual proposta é genuinamente a mais vantajosa para a Administração, violando a finalidade precípua do processo licitatório”. O mecanismo resulta em uma “contradição insuperável”: “busca-se o 'MAIOR DESCONTO GLOBAL' como sinônimo de vantagem econômica, mas se estabelece um mecanismo cujo resultado financeiro real é imprevisível, inverificável e, portanto, inaudível”.

A impugnante alega que o “ponto central que motiva a presente impugnação reside no subitem 1.2.2 do TR, além do critério de julgamento MAIOR DESCONTO GLOBAL, juntos eles decretam a oferta de desconto como critério de avaliação da proposta, além de estabelecer porcentagem mínima de desconto, no caso 11,9%”. “Essa modelagem possibilita que os licitantes ofereçam um percentual de desconto que incidirá sobre o valor total da transação, o qual é composto, em sua vasta maioria, por custos (tarifas aéreas, diárias de hotéis) que são definidos exclusivamente por terceiros e sobre os quais a empresa licitante não possui nenhum poder de ingerência ou controle”. Esta premissa “estabelece um alicerce viciado para todo o processo competitivo, o qual, como se demonstrará, é insustentável sob as óticas jurídica, material e da própria finalidade licitatória

Respectivamente,

Requer-se: *A suspensão da sessão pública, se necessário, até que seja reavaliada e eventualmente retificada a cláusula impugnada, garantindo-se igualdade de condições a todos os licitantes.*

Requer-se: *Que seja excluída do instrumento editalício a previsão de desconto sob o volume de vendas e demais serviços.*

2. PRESSUPOSTOS PARA CONHECIMENTO DA IMPUGNAÇÃO: TEMPESTIVIDADE/FORMALIDADES LEGAIS/LEGITIMIDADE/INTERESSE

Em conformidade com o disposto no Edital, item 6.2, até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura das propostas, qualquer pessoa poderá impugnar o presente edital, mediante petição por escrito, protocolizada no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, no endereço constante no preâmbulo deste Edital, ou por correio eletrônico (cpl.tjce@tjce.jus.br); e no seu subitem 6.2.1 que **não serão conhecidas as impugnações apresentadas** fora do prazo legal e/ou subscritas **por representante não habilitado legalmente**.

No caso sob análise, a impugnação foi enviada na forma prevista na peça editalícia, obedecendo aos comandos nela contidos e atendendo às formalidades legais para sua interposição, merecendo ser conhecida, *ex vi legis*, nesse aspecto, vez que o edital é a lei do certame, como segue:

6.2. Até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura das propostas, qualquer pessoa poderá impugnar o presente edital, mediante petição por escrito, protocolizada no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por meio do correio eletrônico: cpl.tjce@tjce.jus.br;

6.2.1. Não serão conhecidas as impugnações apresentadas fora do prazo legal e/ou subscritas por representante não habilitado legalmente.

Ademais, tenho que o interesse é requisito plenamente satisfeito na peça impugnativa, mormente em homenagem ao Princípio da Prevalência do Interesse Público em voga.

3. ANÁLISE DAS ARGUMENTAÇÕES

Ultrapassada a fase preliminar, sempre em consagração do Princípio do Interesse Público, como evidente, meritoriamente diz o Pregoeiro do TJCE, com base na informação constante em Parecer Técnico (ID 0422057), acostado aos autos, prestada pela Diretoria de Cerimonial, passa a se manifestar nos termos a seguir:

3.1. DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA ECONOMICIDADE, DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA E DA APLICAÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO MAIOR DESCONTO

Cumpre inicialmente registrar, antes de adentrar a matéria e rebater os tópicos aventados pela impugnante, que as exigências estabelecidas no edital epigrafoado são

Comissão Permanente de Contratação

mínimas e legitimamente indispensáveis, tendo em vista a imprescindibilidade da contratação pretendida para atender às necessidades do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

As condições do Edital refletem o rigor e a prudência necessários para a contratação de um serviço comum, mas de natureza continuada, que visa à *“Contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de agenciamento de passagens aéreas nacionais e internacionais [...]”*.

As exigências do Edital buscam garantir a segurança, a qualidade e a economicidade, rejeitando a ideia de que são indevidamente restritivas, mas sim estritamente necessárias para um contrato que deve ser executado fielmente por 12 (doze) meses.

RESPOSTA:

A tese de violação aos princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 não encontra respaldo na realidade administrativa deste órgão, considerando que o Edital garante que as normas serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados.

A observância aos princípios da **Isonomia**, **Economicidade** e **Seleção da Proposta Mais Vantajosa** estão localizadas no Edital e seus anexos. **PREÂMBULO DO EDITAL**, nos subitens 4.9.1; 4.11.1; 17.3. **TERMO DE REFERÊNCIA**, nos subitens 20.4; 18.4.5; 18.6.2; 18.3.4.4.

Quanto ao argumento da impugnante de que a comparação entre propostas de desconto é “impossível de ser realizada de forma objetiva” é contrariado pelo edital, que adota o princípio do “julgamento objetivo” e exige que o licitante se vincule ao percentual ofertado. O desconto de **11,9% (mínimo estimado)** deve incidir linearmente sobre os preços de todos os bilhetes de passagens aéreas, garantindo que o maior percentual resulte no menor preço final para a Administração, tornando a comparação perfeitamente objetiva.

A impugnante alega que o critério sabota a seleção da proposta mais vantajosa por ser “imprevisível, inverificável e, portanto, inaudível” e “inexequível a longo prazo”.

Comissão Permanente de Contratação

Defende-se a economicidade e a exequibilidade com base na ampla pesquisa de mercado e no entendimento do TCU sobre as práticas comerciais, concluindo que o critério de maior desconto representa a prática mais vantajosa, alinhada à Lei nº 14.133/2021, ao princípio da eficiência e à realidade de outros órgãos da Administração Pública.

Deste modo, o critério escolhido não apenas condiz com o arts. 11 e 33 da Lei nº 14.133/2021, mas o implementa ativamente, ao buscar assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso.

Art.11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos.

Seção III Dos Critérios de Julgamento

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

- I – menor preço;
- II – maior desconto;

[...]

Assim, cabe ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará observar a legislação pertinente e, deste modo, estabelecer qual critério de contratação é mais adequado para obter a proposta mais vantajosa.

Ao definir o valor global estimado da contratação em R\$ 1.202.788,30, o TJCE busca garantir que o fator em disputa seja o desconto sobre esse custo, assegurando o menor dispêndio possível, atendendo assim ao objetivo de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública.

O argumento contra a inexequibilidade é a validação, pelo próprio Tribunal de Contas da União (TCU), da prática de mercado que permite propostas agressivas: No [Acórdão 1314/2014 – Plenário](#), o TCU considerou as explicações de uma contratada

(que ofertou R\$ 0,01 por bilhete) como “suficientes para demonstrar a exequibilidade do contrato, considerando a prática do mercado e os exemplos de contratos em outros órgãos públicos”. O TCU reconheceu que agências de viagem auferem lucros e cobrem custos por “alguma forma não transparente para a administração pública”, nomeadamente os “incentivos pagos pelas companhias aéreas às agências de viagens”, chamados de “over” no jargão do mercado.

A conclusão do TCU foi que, se “diversos contratos com a administração pública vêm sendo cumpridos dessa forma, então faticamente demonstra-se sua exequibilidade”.

18. Com efeito, já se sabe das negociações de praxe no mercado de passagens aéreas, em que as companhias aéreas oferecem incentivos às agências em função do volume de vendas e do cumprimento de metas. E entendemos que esses incentivos são pagos a partir do volume de vendas total de uma agência, não apenas daquelas decorrentes do contrato com um órgão público específico. E se diversos contratos com a administração pública vêm sendo cumpridos dessa forma, então faticamente demonstra-se sua exequibilidade, ainda que sem transparência para um dos lados.

19. logo, pode-se concluir que, levando em conta as características peculiares do mercado de passagens aéreas, as exigências de demonstração da exequibilidade a partir da análise de planilha de custos ou a eliminação de proposta de valor irrisório são práticas ineficazes, porque não há ainda uma forma de calcular analiticamente e afirmar com segurança qual valor seria exequível, razoável e justo para remunerar tais serviços, cobrindo os custos e gerando lucros para as empresas contratadas, sem que haja prejuízo de qualquer forma para o erário. As práticas acima apenas podem onerar os custos desses serviços para o órgão sem benefícios diretos garantidos”.

[Acórdão 1314/2014 – Plenário](#)

O critério de julgamento adotado – **maior desconto sobre o valor global da contratação** – está amparado em Levantamento de Mercado amplamente explorado, que considerou práticas de mercado e experiências anteriores da Administração Pública. Este modelo é replicado com sucesso em múltiplos órgãos, como atestam os exemplos observados a seguir:

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL (Pregão Eletrônico N° 90002/2025). TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (Pregão Eletrônico N° 90017/2024). CREA – RS (Pregão Eletrônico n° 90012/2024). DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA PARAÍBA (PE n° 010/2024). PGT/MPT (Pregão Eletrônico do Sistema de Registro de Preços n° 90006/2024/PGT/MPT – ARP 09/2024). MEC – FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE RONDÔNIA/RO (Pregão Eletrônico n° 25/2024). TRT – 1ª REGIÃO (Pregão Eletrônico n°25/2024). TRT – 16ª REGIÃO (Pregão Eletrônico n° 19/2024).

Em conclusão, a insistência da impugnante em desqualificar um critério legalmente previsto, largamente utilizado na Administração Pública e faticamente exequível por força da dinâmica do mercado aéreo (conforme inclusive reconhecido em decisões do TCU como o Acórdão 1314/2014 – Plenário), não possui o condão de viciar o edital, que foi elaborado para garantir a seleção da proposta mais vantajosa e a isonomia entre os licitantes.

Por fim, a impugnação examinada **carece de respaldo jurídico adequado para justificar a alteração das exigências** e demonstra que o **Editais em conformidade** com a Constituição Federal e com as Leis, Regimentos e Resoluções aplicáveis a Licitações e Contratos Administrativos.

4. CONCLUSÃO

Por fim, considerando os pedidos constantes da peça impugnativa, esclareço que:

1. Conforme a prescrição contida na peça editalícia, item 6.4, a impugnação não terá efeito suspensivo que poderá ser concedido por decisão motivada do(a) pregoeiro(a). A decisão deste Pregoeiro é a de não conferir efeito suspensivo à impugnação analisada, por previsão de regra primária do edital como por boa prática expedida na IN 73/2022 SEGES, art. 16, §2º.
2. O critério de MAIOR DESCONTO GLOBAL (Art. 33, II, Lei nº 14.133/2021) é legal, eficiente e não viola os princípios da Economicidade, Isonomia ou Seleção da Proposta Mais Vantajosa, rebatendo os pontos chaves da impugnação.

Pelo exposto e por tudo o mais que dá impugnação consta, o Pregoeiro do TJCE decide **CONHECER** da impugnação pelos motivos suso mencionados e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, entendendo por manter inalterado o referido ato convocatório quanto aos seus termos e cláusulas, e o certame em dia e hora previamente designados.

Fortaleza, 13 de novembro de 2025

PREGOEIRO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ