



18174317



08084.006835/2021-35



**Ministério da Justiça e Segurança Pública**  
**Secretaria Executiva**  
**Divisão de Licitações**

**RESPOSTA IMPUGNAÇÃO Nº 1**

**1. RELATÓRIO**

1.1. Trata-se de impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 12/2022 cujo objeto é a contratação empresa especializada prestação de serviços de agenciamento de viagens para aquisição de passagens aéreas nacionais, internacionais, seguro viagem e assentos especiais nacionais e internacionais destinadas ao atendimento de demandas das unidades centrais deste Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP.

1.2. O Pedido de Impugnação nº 01 (SEI nº 18165405) foi apresentado no dia 31/05/2022, via correspondência eletrônica, pela empresa ILÔ TRAVEL TURISMO LTDA, CNPJ nº 37.297.469/0001-44.

1.3. Diante disso, passa-se à análise da admissibilidade e, por conseguinte, do mérito da exordial impugnatória.

**2. DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE**

2.1. Com fulcro no artigo 56 da Lei n.º 9784 de 29 de janeiro de 1999, passa-se a verificação da presença dos pressupostos de admissibilidade da impugnação:

2.1.1. Da Legitimidade: o artigo 24 do Decreto nº 10.024/2019 afirma que têm legitimidade para interpor impugnação qualquer pessoa;

2.1.2. Da Competência: constata-se que no bojo da petição de impugnação foi observado o endereçamento para autoridade condutora do certame, conforme promana o artigo 56, § 1º da lei do processo administrativo;

2.1.3. Do Interesse: há o interesse em impugnar o edital, o que constitui o requisito extrínseco do peça inicial;

2.1.4. Da Motivação: foram devidamente apresentados as razões e fundamentos para o pedido.

2.1.5. Da Tempestividade: cumpre consignar que o pedido foi apresentado tempestivamente e na forma exigida, nos termos dos artigo 24 do Decreto nº 10.024/2019.

**3. DOS PEDIDOS DO IMPUGNANTE**

3.1. Alega o impugnante, em suma:

“ (...)

A solicitação de CENTRAL DE ATENDIMENTO, ATENDIMENTO 0800, SERVIÇO DE CALL CENTER, GRAVAÇÕES DE LIGAÇÕES E GERAÇÃO DE PROTOCOLO, extrapolam os princípios de isonomia e competitividade. Além de restringir a participação de empresas, pois ao exigir serviços que não necessariamente fazem parte do mesmo nicho, impõe atividades empresariais aos fornecedores. Tal solicitação é um excesso.

(...)

Ou seja, embora a razão pela qual o órgão contratante deseja ter acesso a NF emitida pela companhia aérea seja desconhecida, há de se destacar que o que importa para a relação contratual (órgão x agência) é o cumprimento das obrigações necessárias que evidenciem a regularidade dos procedimentos. Ademais, depreende-se da narrativa dos fatos que a NOTA FISCAL EMITIDA PELA COMPANHIA AÉREA NÃO É RESTRITA AO CLIENTE SOLICITANTE E INDICA VÁRIAS PASSAGENS ADQUIRIDAS, COM DADOS DE OUTROS CLIENTES E/OU ÓRGÃOS QUE NÃO DERAM AUTORIZAÇÃO PARA A DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS. Tal solicitação é um excesso. Com isso, solicitamos exclusão da solicitação de nota fiscal das companhias aérea.

(...)

Dentre as exigências destinadas ao processo licitatório, se estabelece aquela atinente à necessidade de a Administração comprovar, de forma efetiva a necessidade de restringir os processos de licitação com base em justificativas pertinentes, o que não é o caso. A interpretação ao dispositivo remete a conclusão de que as exigências do edital geram prejuízos para a Administração e frustração da licitação – o que parece ser operacionalmente viável pode se tornar um grandioso problema, que pode ocorrer desde uma licitação deserta até licitantes que no anseio de obter a contratação, ultrapassaram os limites impostos pelos princípios da licitação.

#### DO PEDIDO

Diante do exposto, conclui-se que a Administração Pública tem o dever de atentar para os princípios que norteiam a concorrência pública, objetivando resguardar o interesse público. Senhor Pregoeiro em que pese os fatos alegados e diante do que se podem observar, o edital deve ter suas condições de participação revisada, pois o edital na forma que se encontra impede a competitividade no certame, e deixa de fora empresas que podem atender com qualidade igual ou superior ao que está sendo solicitado. É evidente que jamais seria a intenção desta Administração trazer condições a beneficiar qualquer empresa dos bens e dos serviços que quer licitar, e nem tem obrigação de conhecer mínimos detalhamentos técnicos desses bens e serviços. Sendo assim, considerando que o procedimento licitatório deve ser pautado e ser promovido em busca da proposta mais vantajosa ao ente licitante e SEMPRE em prol do INTERESSE PÚBLICO, é de rigor o cancelamento do presente Instrumento Convocatório, que seja revisto, do contrário todo o procedimento restará maculado, viciado e NULO. Sem mais, no aguardo de um pronunciamento.

#### 4. DA MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA

4.1. Considerando que as alegações apresentadas tratam de assuntos de ordem técnica, os autos foram endereçados ao setor demandante, que se pronunciou por meio da Nota Técnica 27 (SEI nº 18166057), sendo assim consubstanciada:

##### DA LEGISLAÇÃO

Primeiramente, para manifestar sobre o Pedido de Impugnação citado, destacamos duas legislações:

Destaca-se a ORIENTAÇÃO NORMATIVA/SLTI Nº 1, DE 20 DE JUNHO DE 2014, constante no Portal de Compras do Governo Federal, dispõe que:

I – os órgãos ou entidades contratantes deverão incluir, nas rotinas de fiscalização e controle, **a conferência dos valores pagos às agências de viagens com os valores constantes das faturas emitidas pelas companhias aéreas, por meio de cruzamento eletrônico de dados ou por conferência manual dos dados, integrais ou selecionados por amostragem. (grifo nosso)**

Considerando ainda o disposto nos artigos 113 ao 115-A do Decreto nº 18.955/1997, o bilhete de passagem é a Nota Fiscal de serviço da companhia aérea:

##### DECRETO 18.955/1997

##### SUBSEÇÃO VI - DO BILHETE DE PASSAGEM E NOTA DE BAGAGEM

**Art. 113.** O Bilhete de Passagem e Nota de Bagagem, modelo 15, será emitido antes do início da prestação do serviço, pelos transportadores que executarem transporte

aeroviário intermunicipal, interestadual e internacional de passageiros (Convênio SINIEF 6/89, art. 51 e Ajuste SINIEF 14/89, cláusula primeira).

**Art. 114.** O documento referido no artigo anterior conterà, no mínimo, as seguintes indicações:

I - denominação "Bilhete de Passagem e Nota de Bagagem";

II - número de ordem, série, subsérie e número da via;

III - data e local da emissão;

IV - identificação do emitente: nome, endereço e números de inscrição, estadual e no CGC;

V - identificação do voo e da classe;

VI - local, data e hora do embarque, e locais de destino e retorno, quando houver;

VII - nome do passageiro;

VIII - valor da tarifa;

IX - valor da taxa e outros acréscimos;

X - valor total da prestação;

XI - observação: "O Passageiro Manterá em seu Poder este Bilhete para fins de Fiscalização em Viagem";

XII - nome, endereço e números de inscrição, estadual e no CGC, do impressor do documento, data e quantidade da impressão, número de ordem do primeiro e do último documento impresso, e respectivas séries e subséries;

XIII - data limite de emissão (Ajuste SINIEF 2/87).

§ 1º As indicações dos incisos I, II, IV, XII e XIII serão impressas tipograficamente.

§ 2º O Bilhete de Passagem e Nota de Bagagem será de tamanho não inferior a 8,0 cm x 18,5 cm, em qualquer sentido.

§ 3º Havendo excesso de bagagem, será emitido, além do documento previsto neste artigo, o Conhecimento Aéreo, modelo 10, ou o Documento de Excesso de Bagagem de que trata o art. 141 (Convênio SINIEF 6/89, art.67, alterado pelo Ajuste SINIEF 14/89). **(Redação do parágrafo dada pelo Decreto Nº 24.345 DE 30.12.2003).**

**Art. 115.** Na prestação de serviço de transporte aeroviário de passageiros, o Bilhete de Passagem e Nota de Bagagem será emitido, no mínimo, em duas vias, que terão a seguinte destinação (Ajuste SINIEF 14/89):

I - a 1ª via ficará em poder do emitente, para exibição ao Fisco (Ajuste SINIEF 1/89);

II - a 2ª via será entregue ao passageiro, que deverá conservá-la durante a viagem (Ajuste SINIEF 1/89).

Parágrafo único. Poderão ser acrescentadas vias adicionais para os casos da venda com mais de um destino ou retorno, no mesmo Bilhete de Passagem.

**Art. 115-A.** Nas vendas de bilhetes de passagens aéreas, em substituição à emissão do Bilhete de Passagem e Nota de Bagagem, modelo 15, a empresa aérea nacional poderá adotar os procedimentos previstos no regime especial autorizado pelo Ajuste SINIEF 05/01 (Ajustes SINIEF 05/01, 07/03, 13/03 e 04/04). **(Redação do artigo dada pelo Decreto Nº 24.719 DE 01.07.2004).**

## DO PEDIDO

Por meio do Despacho nº 178/2022/DILIC/COPLI/CGL/SAA/SE (18165423), o Serviço de Controle de Diárias e Passagens recebeu o pedido de impugnação nº 01 formalizado pela Empresa A EMPRESA ILÔ TRAVEL TURISMO LTDA (18165405), que alega que o edital citado indica condição que restringe ampla participação, impedindo, portanto, a competitividade no certame.

A empresa citada, apresentou o pedido de impugnação, com relação às exigências contidas no edital e no anexo do Termo de Referência, para que as medidas cabíveis sejam tomadas, a fim de sanar os vícios que maculam o processo, conforme relata-se:

Com relação às exigências do edital, no item **8.3.1. Central de Atendimento**, a solicitação de CENTRAL DE ATENDIMENTO, ATENDIMENTO 0800, SERVIÇO DE CALL CENTER, GRAVAÇÕES DE LIGAÇÕES E GERAÇÃO DE PROTOCOLO, extrapolam os princípios de isonomia e competitividade. Além de restringir a participação de empresas, pois ao exigir serviços que não necessariamente fazem parte do mesmo nicho, impõe atividades empresariais aos fornecedores. Assim tal solicitação é um excesso.

Referente aos itens **11.4., 18.20.2 e item 5.8.3, do Termo de Referência**, há solicitação de nota fiscal/fatura emitida pela companhia aérea, embora a razão pela qual o órgão contratante deseja ter acesso a NF emitida pela companhia aérea seja desconhecida, há de se destacar que o que importa para a relação contratual (órgão x agência) é o cumprimento das obrigações necessárias que evidenciem a regularidade dos procedimentos. Ademais, depreende-se da narrativa dos fatos que a NOTA FISCAL EMITIDA PELA COMPANHIA AÉREA NÃO É RESTRITA AO CLIENTE SOLICITANTE E INDICA VÁRIAS PASSAGENS ADQUIRIDAS, COM DADOS DE OUTROS CLIENTES E/OU ÓRGÃOS QUE NÃO DERAM AUTORIZAÇÃO PARA A DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS, solicitamos exclusão da solicitação de nota fiscal das companhias aéreas.

### **ANÁLISE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO**

O Serviço de Controle de diárias e Passagens - SCDIP, fez a análise das argumentações contidas no supracitado pedido de impugnação e de acordo com os regramentos citados no item 2 desta Nota Técnica, entende-se:

#### **Central de Atendimento**

À alegação da impugnante em dizer que a solicitação de CENTRAL DE ATENDIMENTO, ATENDIMENTO 0800, SERVIÇO DE CALL CENTER, GRAVAÇÕES DE LIGAÇÕES E GERAÇÃO DE PROTOCOLO, extrapolam os princípios de isonomia e competitividade, restringindo a participação de empresas, sendo um excesso, pois ao exigir serviços que não necessariamente fazem parte do mesmo nicho, impõe atividades empresariais aos fornecedores, **não é procedente**, uma vez que não haverá posto de atendimento nas instalações do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP, sendo necessário um canal central de atendimento, em caráter permanente e de forma ininterrupta, para recepcionar as solicitações dos serviços contratados, por meio de e-mail ou telefone, com funcionamento 24 (vinte e quatro) horas por dia e 07 (sete) dias por semana, inclusive feriados.

A solicitação de criação de protocolo e gravação de ligação telefônica dos atendimentos, foi pensando na segurança e transparência dos serviços contratados, resguardando tanto a contratante quanto à contratada em questionamentos sobre o atendimento, que possam surgir ao longo da contratação.

Cabe ressaltar que essas exigências contidas tanto no Edital quanto no Termo de Referência e anexos, são necessárias para o atendimento das demandas solicitadas pelas Secretarias, que cumprem relevante papel nas atividades finalísticas e de suporte desta Pasta Ministerial, ligados à segurança pública e que utilizarão o contrato a ser formalizado.

Informamos que o atual contrato de agenciamento de viagens, possui esse atendimento e não há reclamações por parte da contratante nem da contratada, quanto ao seu funcionamento.

#### **Solicitação de nota/fiscal/fatura emitida pela companhia aérea**

Quanto à solicitação, pela impugnante, de exclusão dos itens 11.4. e 18.20.2 e 5.8.3, do Termo de Referência, em que se fala em faturas emitidas pela companhia aérea, nota fiscal/fatura emitida pela companhia aérea e não sendo possível a contratação direta de passagens das próprias companhias aéreas, respectivamente, este SCDIP após analisar a solicitação entende-se que a exclusão dos itens também **não é procedente**, conforme transcorremos:

Com relação ao item 11.4, de acordo com a ORIENTAÇÃO NORMATIVA/SLTI Nº 1, DE 20 DE JUNHO DE 2014, constante no item 2 desta Nota Técnica, deverá ser adotado pelos órgãos, rotinas de fiscalização e controle, onde deverão ser conferidos os valores

faturados pela agência de viagem contratada, com os valores constantes das **faturas emitidas pelas companhias aéreas**, por meio de cruzamento eletrônico de dados ou por conferência manual dos dados, integrais ou selecionados por amostragem, ou seja os valores faturados e pagos pelo MJSP, referentes às tarifas de passagens aéreas nacionais, internacionais, seguro viagem, assentos especiais nacionais e internacionais, deverão ser os mesmos a serem repassados pela agência de viagem contratada às companhias aéreas e seguradoras.

Referente ao item 18.20.2., informamos que quando se menciona **Notas/Fiscais emitidas pelas companhias aéreas**, quer dizer que a fatura deverá vir acompanhada dos comprovantes de emissão dos serviços prestados ou seja, bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais, seguro viagem, assentos especiais nacionais e internacionais, conforme disposto nos artigos 113 ao 115-A do Decreto nº 18.955/1997, constante no item 2 desta Nota Técnica.

Relacionado ao item 5.8.3., esclarecemos que não consta no Edital nem no Termo de Referência e anexos, exigências com relação à apresentação de Nota Fiscal emitida pela companhia aérea e sim a comprovação dos valores que serão cobrados do MJSP pela agência de viagem contratada, com os valores que estão sendo repassados às companhias aéreas.

Cabe ressaltar, por fim, que o atual Contrato de agenciamento de viagens do MJSP é oriundo de um pregão eletrônico do Ministério da Economia - ME, que teve a participação de inúmeros outros órgãos e foi realizado com a mais ampla concorrência, mesmo apresentando as exigências, ditas restritas pela impugnante.

É a análise.

#### **CONCLUSÃO**

Com base nos argumentos e em todo o contexto normativo, este SCDIP, conclui-se que os argumentos apresentados no pedido de impugnação nº 01 (18165423), **não são procedente** e sugerimos manter os termos do edital e datas publicadas.

#### **5. CONSIDERAÇÕES DA PREGOEIRA**

5.1. Após a avaliação da área demandante, preservando o princípio da isonomia e estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, considera-se improcedente o pedido de impugnação ora apresentado.

5.2. Cumpre acrescentar que o referido pregão é uma republicação do Pregão Eletrônico nº 10/2022, o qual foi revogado apenas considerando um equívoco no valor do item 4 do Modelo de Proposta (Anexo II do Termo de Referência), o que induziu os licitantes ao erro quando do cadastramento da proposta. Todas as demais condições apresentadas no certame anterior foram mantidas no atual, incluindo as obrigações que a impugnante alega serem restritivas e desarrazoadas.

5.3. Nesse sentido, informamos que o certame anterior contou com a participação de 19 (dezenove) licitantes, sem a apresentação de qualquer impugnação nos termos alegados. Fato esse que nos leva a crer que não há que se falar em restrição à competitividade.

5.4. Cabe destacar, ainda, que as obrigações impostas coadunam com a necessidade da Administração Pública, sendo relevantes e razoáveis para a execução dos serviços solicitados.

5.5. Sobre o tema, impende-nos observar o voto do Relator do Acórdão 1890/2010-TCU/Plenário:

ACÓRDÃO 1890/2010 – PLENÁRIO

Sumário: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTA RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME LICITATÓRIO. SOLICITAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. NEGATIVA DE CONCESSÃO DA CAUTELAR PLEITEADA. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. (...)

Voto: (...)

15. Não há como negar que a Administração, atentando especialmente para o interesse coletivo, **tem o poder-dever de exigir em suas contratações os requisitos considerados indispensáveis à boa e regular execução do objeto que constituirá encargo da futura contratada.** (...)

17. De mais a mais, o princípio que refuta a restrição ao caráter competitivo não é absoluto, representando essencialmente a expressão sintetizada de uma orientação vista em caráter de generalidade.

18. Aliás, ao interpretar a norma que veda a imposição de restrições ao caráter competitivo nos atos de convocação (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993), Marçal Justen Filho sustenta que "o dispositivo não significa vedação a cláusulas restritivas da participação", ponderando que ele "não impede a previsão de exigências rigorosas, nem impossibilita exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas" (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 3ª ed. Aide Editora, 1994, p. 36).

19. Ainda de acordo com o renomado administrativista, a **lei veda, na verdade, é "cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares". Segundo o autor, "se a restrição for necessária para atender ao interesse público, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão" (obra citada, p. 36).**

20. É dizer, a invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação. **Assim, o que importa saber é se a restrição é desproporcional às necessidades da Administração, ou seja, se ela atende ou não ao interesse público, este considerado sempre indisponível.** (...)

5.6. Observa-se, portanto, que podem ser legítimas e legalmente respaldadas exigências relativas ao objeto da licitação ou aos licitantes, desde que tais condições sejam necessárias e justificadas pela Administração, como se configura o edital ora sob análise.

## 6. DA DECISÃO

6.1. Diante do exposto, **CONHEÇO DA IMPUGNAÇÃO**, uma vez que presente os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, subsidiado pela área técnica demandante, e com lastro nos posicionamentos levantados, decidindo pela **IMPROCEDÊNCIA** do Pedido de Impugnação nº 1 ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 12/2022 interposto pela empresa ILÔ TRAVEL TURISMO LTDA, CNPJ nº 37.297.469/0001-44.

6.2. É a decisão.

**ALEXANDRA LACERDA FERREIRA RIOS**

Pregoeira



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRA LACERDA FERREIRA RIOS, Pregoeiro(a)**, em 01/06/2022, às 15:28, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **18174317** e o código CRC **BD53FF3B**  
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.