



ESTADO DO TOCANTINS  
PODER LEGISLATIVO  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

## RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

**PREGÃO PRESENCIAL Nº 0023/2019**  
**PROCESSO: 00323/2019**

**Objeto:** Registro de Preços para a contratação de empresa especializada visando prestações futuras de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo a cotação, reserva, marcação de assentos, emissão, remarcação e cancelamento de bilhetes de passagens terrestres e passagens aéreas nacionais e internacionais, bem como a emissão de seguro de assistência em viagem internacional, e outros serviços correlatos, com disponibilização de sistema informatizado de gestão de viagens corporativas (selfbooking), para atender as necessidades da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins.

### I – DAS PRELIMINARES

WC VIAGENS E TURISMO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 13.480.254/0001-04, com sede na Rua São Francisco, 208-A, Centro, Açaíândia - MA, apresentou impugnação ao Edital do Pregão Presencial nº 0023/2019, os tendo protocolado na Comissão Permanente de Licitação desta Casa de Leis em 25/10/2019 às 11h02min, dirigido ao Pregoeiro da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins.

### II – DAS RAZÕES E FUNDAMENTAÇÃO

A impugnante questiona os itens 7.7.1.1, 7.7.1.2 e 7.7.4 do Edital e os itens 14.1.1, 14.1.2, 14.5, 14.5.1, 14.6, 14.7, 14.8, 14.9, 14.10 e 14.10.1 do Termo de Referência por considerá-los ilegais e restritivos à competitividade no certame.

Faz a impugnante alguns apontamentos sobre a violação do direito das licitantes de competirem em igualdade de condições e das ilegalidades e restrições à competição, com a citação de alguns entendimentos do TCU que consideram serem pertinentes inerentes aos itens questionados.

### III – DOS PEDIDOS

A impugnante pede que seja retificado o ato convocatório, a saber:

- a) Seja julgada procedente a impugnação apresentada;
- b) Excluindo do Edital e do Termo de Referência os itens questionados, acima citados.
- c) incluindo no item 7.7.3 do Edital a exigência de apresentação de contrato de prestação de serviços firmado entre a agência consolidada e consolidadora, comprovando que a consolidada possui autorização para apresentar comercialmente a agência consolidadora.

### IV- DA ANÁLISE

A impugnante observou os critérios do Edital, quanto aos requisitos de admissibilidade:

3.1. Decairá do direito de pedir esclarecimentos ou impugnar os termos deste Edital aquele que não o fizer até 02 (dois) dias úteis antes da data designada para a abertura dos envelopes, apontando de forma clara e objetiva as falhas ou irregularidades que entende viciarem o mesmo. As petições deverão ser protocoladas, devidamente instruídas (assinatura, endereço, razão social e telefone para contato), ao Pregoeiro na Comissão Permanente de Licitação desta Casa de Leis, que tem o prazo de 24 (vinte e quatro) horas úteis para respondê-las.

R



ESTADO DO TOCANTINS  
PODER LEGISLATIVO  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Ao discorrer seus argumentos, a impugnante alega que a licitação "(...) traz cláusulas que, por apresentarem vícios, comprometem a disputa, trazendo prejuízos não só aos licitantes, como ao próprio Órgão, que fica impedido de analisar **ofertas que sejam vantajosas no que se refere a qualidade dos serviços prestados.** (...)." (grifo nosso). Diz ainda: "(...) "ao mesmo tempo que apresenta cláusulas restritivas, o referido edital deixe de exigir documentos necessários para a habilitação das empresas que pretendem concorrer, (...)."

Acerta a impugnante ao falar que se deve buscar a oferta mais vantajosa no que se refere à qualidade dos serviços prestados. Ao planejar a realização de um certame, a administração procura desenhar o perfil da empresa que poderá ser contratada, e quais os critérios que esta empresa deverá atender para que preste os serviços de forma satisfatória, segura, sem interrupções, alcançando os resultados esperados da contratação. Esses critérios devem estar em conformidade com as reais necessidades da Contratante, observando-se os aspectos legais. Assim se procedeu neste certame e nos demais que a Assembleia Legislativa realiza.

Analisando se procedem, ou não, as alegações da impugnante, vejamos os itens combatidos como restritivos à competição:

7.7.1.1. O(s) atestado(s) de capacidade técnica deverá(ão) referir-se a serviços prestados no âmbito da atividade econômica principal e/ou secundária da Licitante, especificada no contrato social registrado na junta comercial competente.

7.7.1.2. Os Atestados deverão estar em papel timbrado do emitente, com os dados necessários para identificação e contato. Em se tratando de pessoa jurídica de direito privado, com firma reconhecida em nome da pessoa jurídica. Em se tratando de pessoa jurídica de direito público, conter o carimbo de identificação de quem assinou, constando no mínimo carimbo com nome completo e cargo.

Não há ilegalidade ou mesmo restrição ao caráter competitivo nestas exigências. A própria impugnante não apresentou fundamentações em sua peça, que o comprove, ou mesmo que embase os seus argumentos. Trata-se de um complemento para demonstrar o critério de aceitabilidade do Atestado de Capacidade Técnica apresentado.

O que diz o outro item combatido pela impugnante:

7.7.4. Demais declarações e documentos de capacidade técnica operacional exigidos no Termo de Referência.

Vamos aos demais itens a que se refere a impugnante, no Termo de Referência:

14.5. Declaração ou atestado emitido, por pelo menos, 03 (três) empresas de transporte rodoviário de passageiros autorizadas e legalmente regularizadas a prestarem serviços no Estado do Tocantins e que operem na Capital do Estado (Palmas), no mínimo, e com área de operação em todo o Estado do Tocantins, de que a licitante está autorizada a comercializar formalmente os respectivos bilhetes de passagens e que é possuidora de crédito direto, comprovando que a licitante tem autorização expressa e específica para atuar junto a elas.

14.5.1. Não serão aceitas comprovações por meio de Consolidadoras. Os serviços de passagens rodoviárias deverão ter sido executados de forma direta, tal qual serão contratados.

Ao embasar seus argumentos a impugnante faz referência ao art. 30, II, § 5º da Lei nº 8.666/93, que veda a exigência de comprovação de atividade em locais específicos. Não se vislumbra aqui nada de restritivo à competição. Os serviços de transporte rodoviário serão realizados exclusivamente dentro do Estado do Tocantins, partindo da cidade da sede da Contratante, ou seja, Palmas - TO. Existem inúmeras empresas do ramo de transporte rodoviário de passageiros, com sede em diversas cidades do país, que operam em Palmas e atuam dentro do Estado do Tocantins. Ora, se os



ESTADO DO TOCANTINS  
PODER LEGISLATIVO  
**COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

serviços serão prestados exclusivamente no Estado do Tocantins, a licitante interessada deverá comprovar que está apta a executá-lo, por meio de algumas dessas empresas que atuam neste Estado.

Outro item combatido pela impugnante:

14.6. Declaração de aptidão emitida pelo licitante atestando que dispõe de habilidades técnicas e conhecimentos suficientes para desempenhar na íntegra as exigências deste Termo de Referência, bem como possuir recursos digitais que permitam a comunicação direta com os terminais das companhias aéreas e com os guichês das empresas de transporte rodoviário de passageiros.

A impugnante não apresentou o embasamento no qual comprove a ilegalidade ou mesmo de que este item restringe a competitividade. A apresentação da referida DECLARAÇÃO por parte das licitantes, é uma forma em que a empresa demonstra possuir habilidades, conhecimentos e recursos digitais para executar o contrato.

Combate também a impugnante os itens:

14.7. Comprovação de experiência mínima de 3 (três) anos na prestação de serviços objeto do presente contrato (aéreo nacional e internacional e rodoviário), ininterruptos ou não, até a data da sessão pública de abertura deste Pregão.

14.8. A comprovação se dará por apresentação de cópia(s) de contrato(s), atestado(s) ou declaração(ões). Os períodos concomitantes serão computados uma única vez;

14.9. Para a comprovação de tempo de experiência, poderão ser aceitos outros documentos idôneos, mediante diligência do Pregoeiro.

Ao embasar os seus argumentos da ilegalidade dos itens acima, a impugnante cita os Acórdãos 1224/2015, 2163/2014 e 944/2013 do TCU que se referem a exigência de que os Atestados de Capacidade Técnica estejam acompanhados de Notas Fiscais ou Contratos e de limitações temporais de certidões. Equivoca-se a recorrente. A administração definiu que a empresa a ser contratada no certame deve possuir experiência mínima de 3 anos na prestação dos serviços objeto da licitação. Para tal, a comprovação será feita por meio de cópias de contratos, atestados ou declarações. Nada a ver com o Atestado de Capacidade Técnica exigido no item 7.7.1 do Edital.

A impugnante questiona também a aplicabilidade do item 14.10, a saber:

14.10. Declaração de que a agência trabalha com empresas prestadoras de serviço de taxi aéreo que possuem Certificado de Homologação de Empresas de Táxi Aéreo (CHETA), fornecido pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

14.10.1. A Declaração será validada com Termo de anuência, ou documento equivalente, emitido por pelo menos 02 (duas) empresas de taxi aéreo que operem em Palmas, Estado do Tocantins.

A impugnante não questiona diretamente o item 14.10, pois é conhecedora de que tais serviços estão inclusos no objeto do certame. Nada há de desproporcional na exigência, mas sim a busca de uma garantia de que as empresas participantes do certame atendem a todas as necessidades dos serviços a serem prestados à Contratante. O item 14.10.1, demonstra o critério de validação do referido documento quando da necessidade de realização de diligência. Há uma interpretação própria da impugnante, que poderia ser sanada com um pedido de esclarecimentos.

Por fim, a impugnante solicita a inclusão de exigência de apresentação de cópia do contrato entre a agência Consolidadora e a Consolidada, no item 7.7.3 do Edital. Há aqui uma contradição da impugnante, uma vez que ao mesmo tempo que questiona as exigências de apresentação de contratos, declarações e outros, o faz exigir em outro



ESTADO DO TOCANTINS  
PODER LEGISLATIVO  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

item do Edital. Tal pedido torna-se desnecessário, uma vez que pode ser suprido por meio de diligência. Caso a empresa licitante ache conveniente apresentar na habilitação o referido contrato, não há vedação nos termos do Edital.

Diante do que se destacou anteriormente, reforçamos que a Assembleia Legislativa preza pela segurança e qualidade dos serviços a serem executados e para isso exige empresas com experiência de atuação no ramo. Se a empresa interessada não dispõe de habilidades e conhecimentos suficientes para a execução do objeto contratado, não poderá contratar com a Assembleia Legislativa.

Conforme demonstrado, o presente certame não se refere apenas a passagens aéreas nacionais, mas também a passagens aéreas internacionais e passagens terrestres, além dos serviços correlatos. Resta esclarecer que os serviços serão executados de forma continuada, caso a empresa vencedora os entregue de forma satisfatória, dentro dos padrões de qualidade esperados. Para isso, a Assembleia Legislativa estabeleceu uma série de critérios devidamente elencados no Termo de Referência e que se refletem na capacidade operacional, qualificação técnica e experiência da empresa a ser contratada.

As regras do Edital, em conformidade com o Termo de Referência, não procuram restringir a competitividade do certame, mas sim garantir uma contratação segura para administração, uma vez que se trata do cuidado com os recursos públicos gastos, da garantia da qualidade dos serviços prestados e da segurança de que o contrato será executado na íntegra.

Dessa forma, as exigências combatidas pela empresa impugnante são permitidas "quando imprescindíveis para garantir a perfeita execução do objeto licitado", conforme se evidencia.

"(...) tal exigência é indispensável à garantia do cumprimento dos serviços a ser contratados, em respeito ao art. 3º da Lei 8.666/1993, e ao princípio da razoabilidade, previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal". (parte integrante do acórdão 2789/2016 – TCU – Plenário)

Conforme resta comprovado nos autos do certame, ao se elencar as exigências ora combatidas pela impugnante, tem sim aparo legal a sua aplicação, pois é de suma relevância que "(...) a experiência da empresa, sua capacidade gerencial, seus equipamentos, profissionais qualificados, sejam fatores relevantes e determinantes para o desempenho da contratada", bem como "(...) para assegurar a prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco." (TCU)

As tarefas previstas no Termo de Referência para que se atenda o objeto da licitação, a natureza continuada, a diversidades dos serviços a serem prestados, o valor e os quantitativos estimados, exigem a necessária comprovação da experiência e domínio por parte da empresa licitante, de modo que as exigências são todas pertinentes.

Os itens questionados não ferem o princípio da isonomia, tão-menos da competitividade, prestando-se definir, em termos reais, a qualificação técnica da licitante, estando em perfeita sintonia com o art. 30, inciso II, da Lei n. 8666/93:

"Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

II – **comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação**, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos". (grifo nosso)

A respeito do assunto, leciona Marçal Justen Filho:

"5.2) A determinação explícita das exigências



ESTADO DO TOCANTINS  
PODER LEGISLATIVO  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Não é suficiente, por outro lado, delimitação implícita dos requisitos técnicos de participação. As exigências quanto à qualificação técnica devem estar previstas de modo expresso. Para tanto, a Administração deverá verificar os requisitos para desempenho das atividades que constituirão encargo do sujeito contratado. Eventualmente, a execução da prestação pressupõe o domínio de determinado tipo de habilidade ou de certas tecnologias; em outros casos, faz-se necessária a posse de certo maquinário; em outros, é imprescindível a participação de pessoal qualificado. Admite-se comprovação de experiência anterior na execução de prestações semelhantes. O conceito de "qualificação técnica" permite, por isso, ampla definição para o caso concreto." Alude-se, nessa linha, à qualificação técnica real. Significa que a qualificação técnica a ser investigada é não apenas aquela teórica, mas também a efetiva, concreta. E a titularidade de condições práticas e reais de execução do contrato. Em vez de exame apenas teórico do exercício da atividade, as exigências voltam-se para a efetiva capacitação de desempenhar satisfatoriamente o objeto licitado." (Comentários a Lei de Licitações, Marçal Justen Filho, Editora Dialética, 14ª Edição, 2010, página 431)

Ao se exigir experiência anterior, foi amplamente permitida pela Doutrina e Jurisprudência. Isso se demonstra com a lição do emérito doutrinador Marçal Justen Filho:

"A expressão "qualificação técnica" tem grande amplitude de significado. Em termos sumários, consiste no domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para execução do objeto a ser contratados. Isso abrange, inclusive, a situação de regularidade em face de organismos encarregados de regular determinada profissão. Na ordenação procedimental tradicional, essa qualificação técnica deverá ser investigada em face anterior ao exame das propostas e não pode sequer admitir a formulação de propostas por parte de quem não dispuser de condições técnicas de executar a prestação" (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2010, pp. 428-429)

Como se vê, as exigências não ferem a legislação. Elas estão relacionadas aos critérios técnicos de execução do objeto, definidos claramente no Termo de Referência, com o intuito de preservar a qualidade e segurança na entrega dos serviços. Ou seja, não é um requisito que visa restringir a competição, mas garantir a execução do objeto de forma satisfatória visando o interesse público (coletivo).

Ressaltamos que o Edital encontra-se em consonância com a legislação, respeitando-se o art. 3º, § 1º, I da Lei 8.666/93 e os princípios da ampla competitividade e isonomia. Vejamos os ensinamentos do Prof. Marçal Justen Filho a respeito:

"A licitação destina-se a selecionar **a proposta mais vantajosa para a Administração Pública** (com observância do princípio da isonomia). A vantagem caracteriza-se como a adequação e **satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato**. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e **o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação**. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração" (...). "De modo geral, a vantagem buscada pela Administração deriva da conjugação dos **aspectos da qualidade** e da onerosidade. Significa dizer que a Administração busca **a maior qualidade da prestação** e o maior benefício econômico. As circunstâncias determinam a preponderância de um ou outro aspecto". (grifo nosso)

Deve-se observar, que ao realizar o procedimento licitatório, a Assembleia Legislativa está visando o atendimento de suas necessidades, com a melhor qualidade possível. Assim, a Administração Pública tem por dever exigir condições legais e quanto à finalidade de tal exigência, além de ser motivada, é em prol do interesse público acima dos interesses particulares.

A forma de execução dos serviços possui parâmetros amplamente definidos e exigem experiência e conhecimento dos participantes do certame, para isso devem possuir qualificação e expertise compatíveis com o objeto do contrato, pois



ESTADO DO TOCANTINS  
PODER LEGISLATIVO  
**COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

as peculiaridades dos serviços que assim o exigem. O escopo é sempre de conciliar a vantajosidade da contratação e o interesse público da Assembleia Legislativa.

Ora, havendo a necessidade da vencedora possuir qualificação e experiência comprovada, nos quantitativos e nos diversos serviços demandados para que seja possível a execução do contrato de forma satisfatória, deve então, os interessados atenderem aos requisitos do Edital.

Assim, não se pode mudar as normas de uma licitação apenas para que se amplie a competitividade. Acima disso, há de se preservar a qualidade e a segurança da contratação, bem como do atendimento aos interesses e necessidades da administração que devem ser supridos de forma satisfatória.

**V – DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE E DA DECISÃO**

Observados os critérios de Admissibilidade, verificou-se que a impugnantes atendeu os requisitos do Edital. Assim, CONHEÇO da impugnação apresentada pela empresa WC VIAGENS E TURISMO LTDA.

Pelos fundamentos apresentados, JULGO IMPROCEDENTE A IMPUGNAÇÃO apresentada na sua totalidade, e NEGO PROVIMENTO AOS PEDIDOS da empresa WC VIAGENS E TURISMO LTDA, mantendo todos os termos do Edital do Pregão Presencial nº. 0023/2019.

Palmas – TO, aos 29 de outubro de 2019.

  
JORGE MÁRIO SOARES DE SOUSA  
Pregoeiro