



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PIAUÍ  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES – CPL**

**REFERÊNCIA: PROCESSO ELETRÔNICO SEI nº 0008355-79.2022.6.18.8000**

**ASSUNTO: Análise do pedido de impugnação ao Edital nº 39/2022, interposto pela empresa GPSCX SOLUÇÕES GOVERNAMENTAIS LTDA.**

O Pregoeiro do TRE-PI, designado pela Portaria nº 487/2022, no exercício das suas atribuições, apresenta resposta à impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 41/2022 interposta pela empresa **GPSCX SOLUÇÕES GOVERNAMENTAIS LTDA, CNPJ nº 39.497.618/0001-44.**

## **1 – DA TEMPESTIVIDADE**

O item 12.1 do Edital prevê que qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão no prazo de até 03 dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública. Uma vez que o certame está agendado para dia 01/09/2022 e o pedido foi encaminhado via e-mail dia 29/08/2022, é tempestivo.

## **2 – DA SÍNTESE DOS FATOS E DO PLEITO**

A empresa em epígrafe apresentou impugnação ao edital do Pregão em comento, cujo objeto é a contratação dos serviços de agenciamento de viagens, alegando, em apertada síntese, que:

2.1. O critério de seleção do fornecedor deveria ser aplicado apenas sobre o valor pago a título de serviço de agenciamento de viagem, e não sobre o valor da tarifa da passagem aérea, devendo-se observar a IN nº 03/2015 para este tipo de contratação.

2.2. É ilegal a cumulação de exigência de patrimônio líquido e garantia contratual.

Cita legislação afeita à matéria, INs e Portarias MPOG, bem como Súmula TCU para, ao final, pedir a modificação do critério de julgamento do certame, bem como a exclusão da exigência concomitante de patrimônio líquido e exigência de garantia contratual.

## **3 – DA APRECIÇÃO**

De início, convém ressaltar que o edital em comento foi devidamente aprovado pelas Unidades responsáveis antes de sua divulgação, estando fundamentado na legislação, princípios administrativos e recomendações do Colendo TCU, tendo como escopo sempre obter uma proposta de preços que bem atenda aos seus interesses e com menor preço possível.

Uma vez que a impugnação foi referente a exigências constantes no Termo de Referência, encaminhamos à Unidade técnica para manifestação, que assim aduziu:

Considerando a Impugnação feita pela GPSCx Assessoria em Licitações Públicas (doc. SEI nº [1625967](#)), apresentamos nossa manifestação:

### **1. Modificação do critério de julgamento adotado.**

Trata-se de pedido de impugnação, interposto pela GPSCx, no âmbito do Pregão Eletrônico TRE-PI n.º 039/2022, cujo objeto é a contratação de prestação de serviço de agenciamento de viagens, que compreende a emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e, eventualmente, internacionais, destinadas aos Juízes Eleitorais, Servidores, Requisitados e Colaboradores Eventuais, quando em viagem a serviço do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. Assim, nos manifestamos na condição e unidade demandante dos serviços.

Nas razões apresentadas, verifica-se equívoco da impugnante acerca das condições postas no edital, notadamente relativas às regras de remuneração da contratada. Os critérios estabelecidos no edital não ferem a legislação regente, tampouco a jurisprudência do TCU.

Não há no edital nem na minuta de contrato a criação de vínculo entre a Administração e terceiro estranho à relação contratual – no caso, as companhias aéreas. O contrato que se firma, como resultado da licitação, é com a agência de viagem, que presta serviços ordinários de intermediação. É equivocado se inferir que possível desconto proposto pela licitante, a agência de viagem, será efetuado sobre receita de terceiro. Trata-se efetivamente de renúncia de receita própria.

As agências figuram, no mercado, como intermediárias entre as companhias aéreas e os consumidores finais dos serviços por aquelas prestados – clientes corporativos ou não, inclusive a Administração

Pública. A sua remuneração se dá pelas companhias aéreas, pelos clientes finais, ou por ambos. Sabe-se atualmente, nesse sentido, que as companhias aéreas oferecem às agências que lhes servem de intermediadoras incentivos, orientados por volume de vendas e por cumprimento de metas.

O TCU, no âmbito do TC-001.043/2014, ao apreciar representação formulada em virtude de supostas ilegalidades em Pregão realizado pela Procuradoria Geral do Ministério Público do Trabalho da União, **julgou não haver risco de inexequibilidade no fato de se permitir que a contratada abra mão da taxa de remuneração.**

Vale lembrar a elucidativa análise técnica, acolhida pelo Relator, e da qual resultou o Acórdão 1314/2014-Plenário:

"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 propostas 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.

(...)

21. Assim, imagina-se que os incentivos pagos pelas companhias aéreas às agências de viagens sejam bastante significativos. Embora sejam acordos comerciais também pouco transparentes para a

administração pública, fizemos pesquisas, firmamos contatos com agências e com companhias aéreas e obtivemos informações consistentes acerca desses incentivos, chamados de over no jargão do mercado. As diversas fontes foram unânimes em afirmar que esse over é praxe apenas entre as companhias nacionais; que gira entre 3 a 5% do valor das passagens aéreas; que nem todas as companhias aéreas o pagam e nem todas as agências alcançam o volume de vendas pretendido, o qual não acumula de um mês para outro."

O valor estimado da contratação aqui tratada (R\$ 402.120,00), **com over positivo de 1,82%** pago sobre todo esse montante foi resultado de pesquisa junto a empresas do ramo e de contratos firmados com órgãos públicos e se coaduna com a disputa verificada.

Desse modo, o edital permite que a agência de viagem licitante ofereça sua proposta de acordo com sua capacidade financeira – o que, a propósito, é natural a qualquer processo licitatório. O volume de vendas é tomado apenas como uma referência para eventual desconto ofertado.

Cada licitante, de forma consciente e de acordo com a sua capacidade administrativa/financeira, poderá, caso queira, abrir mão da remuneração oferecida pela Administração contratante (**taxa positiva**). Além disso, poderá, caso queira, oferecer seus serviços com taxa negativa como forma de vantagem concorrencial no certame.

Consideramos que as agências de viagem não se disponham a prestar serviços gratuitamente, tampouco em prejuízo. Vale dizer que há meios no mercado capazes de orientar a licitante em sua proposta. Assim, cada licitante, ciente da estimativa do volume de vendas por força do contrato objeto do certame, e de outras receitas de que dispuser, analisará e decidirá se tem ou não capacidade para oferecer desconto na licitação, **o qual, frise-se, pelas regras do edital, não é obrigatório.**

A Advocacia Geral da União, por meio de Parecer nº 006/2013/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU, expedido em 10 de julho de 2013 e aprovado pelo Procurador Geral Federal no dia 12 de julho de 2013, já reconhecia a vantajosidade das propostas de preços com taxa zero ou próxima a zero, recomendando, inclusive que fosse admitida a oferta de taxas negativas como forma de obter propostas mais vantajosas ao Poder Público.

Há de se lembrar que cada licitante tem sua configuração de custos, o que a diferencia quanto à sua capacidade de concorrer com um menor ou maior preço no processo licitatório. Mas essa é a lógica concorrencial subjacente a qualquer processo licitatório, que, por natureza, é uma disputa – a proposta é formulada de acordo com a capacidade financeira da licitante. Não há nisso ilegalidade ou irregularidade. Pelo contrário, ao ignorá-la, ao criar preço mínimo ficto, estaria a Administração submetendo-se a contratos muito mais onerosos do que o mercado estaria apto a lhe oferecer.

**Vale lembrar que a licitação aqui tratada é por preço global:**

"6.1.1. Os lances serão ofertados pelo valor global, que compreende a quantidade estimada de bilhetes para um período de 12 meses, multiplicada pelo somatório do valor unitário estimado da taxa de embarque e do valor unitário do serviço de agenciamento de viagem, observado o limite máximo estipulado no Anexo II do Edital – Proposta de Preços."

A licitante que vier a ser contratada prestará serviços de intermediadora, sua remuneração deve contemplar, **além do valor total das passagens emitidas – com tarifas e quantidades devidamente conferidas pela fiscalização do contrato – eventual taxa de remuneração adicional (positiva ou negativa)**. As faturas emitidas por força do contrato submetem-se às regras ordinárias de tributação e retenções na fonte, o que não interfere, em absoluto, nas demais obrigações fiscais da contratada, ou das companhias aéreas que com esta mantenham negócios. Essa forma de execução do contrato é bastante simples, não trazendo qualquer dificuldade à Administração e/ou à contratada.

Por fim, a título de exemplo, os contratos de prestação de serviço de agenciamento de viagens firmados no Tribunal Regional do Paraná - TRE-PR (Contrato nº 30/2020), no Tribunal Regional Eleitoral do Ceará - TRE-CE (Contrato nº 48/2021) e no Tribunal Superior Eleitoral - TSE (Contrato nº 62/2022), apresentam RAV negativa.

Assim, opinamos pela improcedência do pedido de impugnação desse item.

**2 - Exclusão necessidade de garantia.**

Em seu arrazoadado, a GPSCx Assessoria em Licitações Públicas alega que o art. 31 § 2º, da Lei nº 8.666/93, elenca, de forma taxativa,

o rol dos documentos relativos à qualificação econômico-financeiro que podem ser exigidos nos editais de licitação, de modo que a exigência de patrimônio líquido mínimo e/ou a garantia contratual somente podem ser exigidos de forma alternativa, nunca de forma cumulativa.

De fato, a Lei nº 8.666/93, prevê, no art. 31 § 2º, a possibilidade de ser estabelecido nos editais de licitação de aquisição para entrega futura e na execução de obras e serviços, exigências de qualificação econômico-financeiras relativas exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56, da Lei 8.666/93. No entanto, isso não significa dizer que o licitante poderá comprovar sua capacitação econômico-financeira cumprindo apenas uma das 03 (três) requisitos.

Na verdade, o que se deve fazer é a distinção entre garantia de participação da licitação e garantia de execução do contrato. A exigência de garantia para participar de licitação prevista no art. 31, III, da Lei nº 8.666/93 é inconstitucional, e não pode, em hipótese alguma, ser exigida em procedimentos licitatórios, ainda que de forma isolada, quanto mais cumulada com qualquer outro requisito. Não pode, portanto, a administração ao licitar determinado bem ou serviço, exigir no edital de licitação, garantia do licitante para participar do certame. Quando o art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/93 fala da impossibilidade de exigência cumulativa, ela está se referindo a garantia de participação na licitação, que hoje está revogada pelo art. 37, XXI, da CF/88. Hoje, não é mais permitido estabelecer a exigência de garantia de participação na licitação.

Por outro lado, nada impede que a administração estabeleça nos editais de licitação a exigência de patrimônio líquido mínimo cumulado com a garantia contratual. Essa garantia nada tem de relação com a garantia de participação na licitação. Como dito, a garantia de participação em licitação é inconstitucional. Já a garantia contratual tem previsão no art. 56, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e tem por finalidade assegurar indenização ao ente contratante no caso de prejuízos causados pelo inadimplemento do particular contratado, incluindo, ainda, valores devidos em razão da aplicação de multas e do não cumprimento de outras obrigações previstas em legislação específica, conforme o caso. Essa garantia não é exigida como requisito de participação na licitação, pelo contrário, essa garantia só é exigida do

vencedor do certame, por ocasião da assinatura do contrato. Portanto, ela não se confunde com a garantia de participação na licitação.

O Tribunal de Contas da União já tem entendimento formado sobre o tema, vejamos:

(Acórdão 2397/2017 Plenário, Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

Assunto: Licitação. Qualificação econômico-financeira. Garantia da proposta. Acumulação. Garantia contratual. Patrimônio líquido.

Ementa: Não viola o art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, o edital da licitação exigir comprovação de patrimônio líquido mínimo pelo licitante, para fins de qualificação econômico-financeira, concomitantemente com previsão de prestação de garantia contratual (art. 56) pelo contratado. Afronta aquele dispositivo legal a exigência simultânea de patrimônio líquido mínimo e de garantia de participação na licitação (art. 31, inciso III) como requisitos de habilitação.

Por todo o exposto nos manifestamos pela manutenção da regra ora impugnada.

**Abelard Dias Ribeiro dos Santos**  
Assistente III - SEAPT

**Sidnei Antunes Ribeiro**  
Chefe da SEAPT

#### 4 – CONCLUSÃO

Consubstanciado no entendimento acima exposto e com base no art. 24, § 1º do Decreto nº 10.024/2019, conheço do pedido de impugnação por atender aos requisitos de admissibilidade para, no mérito, **negar-lhe provimento**. Permanecem inalterados os termos do instrumento convocatório, bem como a data e horário agendados para a abertura do certame.

CPL, em 31 de agosto de 2022.

**Edílson Francisco Rodrigues**  
PREGOEIRO



Documento assinado eletronicamente por **Edilson Francisco Rodrigues, Técnico Judiciário**, em 31/08/2022, às 11:12, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tre-pi.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tre-pi.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **1628310** e o código CRC **B966C8DD**.