

RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

PREGÃO PRESENCIAL Nº 0021/2019
PROCESSO: 00296/2019

Objeto: Registro de Preços para a contratação de serviço de natureza continuada, por intermédio de empresa especializada na prestação 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) visando prestações futuras, para atender as necessidades da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins.

I – DAS PRELIMINARES

VOAR TURISMO EIRELI, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 26.585.506/0001-01, com sede na Quadra 208 Sul, Av. LO 3, s/n, lote 16, Sala 01 – P. D. Sul – Palmas TO e DENITUR VIAGENS E TURISMO EIRELI, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 04.160.482/0001-06, com sede na Rua Maranhão, 304, Centro – Imperatriz – MA, apresentaram impugnação ao Edital do Pregão Presencial nº 0021/2019, os tendo protocolado na Comissão Permanente de Licitação desta Casa de Leis em 07/10/2019 às 16h48min e 16h54min respectivamente, dirigidos ao Pregoeiro da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins.

II – DAS RAZÕES E FUNDAMENTAÇÃO

A impugnante VOAR TURISMO EIRELI questiona os subitens “7.7.4”, “7.7.5” e “7.7.7” do Edital ao considerá-los restritivo à competitividade no certame.

Por sua vez, a impugnante DENITUR VIAGENS E TURISMO EIRELI questiona os subitens “7.7.5”, “7.7.6”, “7.7.7”, “7.7.7.1” e “7.7.7.2” do Edital, considerando-os cláusulas restritivas.

Fazem as impugnantes alguns apontamentos sobre a violação do direito das licitantes de competirem em igualdade de condições e das ilegalidades e restrições à competição.

III – DOS PEDIDOS

A impugnante VOAR TURISMO EIRELI pede que seja retificado o ato convocatório incluindo que seja permitido o certificado da IATA como forma de comprovação para o subitem “7.7.4” e excluindo o itens “7.7.5” e “7.7.7”, e a suspensão do certame com a prorrogação da abertura da sessão.

Já a impugnante DENITUR VIAGENS E TURISMO EIRELI pede que seja julgado procedente a impugnação e retirados do Edital os itens “7.7.5”, “7.7.6”, “7.7.7”, “7.7.7.1” e “7.7.7.2”.

IV- DA ANÁLISE

Por se tratarem praticamente dos mesmos questionamentos, o Pregoeiro fará a análise e julgamento em conjunto.

As impugnantes observaram 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) diretamente ao Pregoeiro Oficial deste Poder, que tem o prazo de 24 (vinte e quatro) horas úteis para respondê-las.

Ao discorrer sobre os fundamentos, a impugnante VOAR questiona a exigência de apresentação de declaração que comprove que a licitante possui créditos perante as companhias aéreas internacionais e está autorizado a emitir bilhetes de passagens aéreas internacionais, a saber:

7.7.4. Apresentar declaração expedida pelas empresas internacionais de transporte aéreo regular, listadas na página da internet da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, obtida no site www.anac.gov.br, traduzidas por tradutor juramentado, se for o caso, comprovando que o licitante é possuidor de crédito direto e está autorizado a emitir bilhetes de passagens aéreas internacionais durante a vigência do contrato.

Tal declaração pode ser emitida por empresa consolidadora, conforme previsto no subitem “7.7.3”.

A empresa impugnante questiona também a exigência de se comprovar que tem autorização para atuar junto a empresas de transporte rodoviários de passageiros devidamente regulares, que atuem no Estado do Tocantins:

7.7.5. 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.

A emissão de passagens terrestres também é objeto do certame e possui relevância na contratação.

Por fim, a impugnante VOAR considera também ferir o princípio da exigência de comprovação de experiência mínima de prestação de serviços relacionados ao objeto do certame, a saber:

7.7.7. Cópia(s) de contrato(s), atestado(s) ou declaração(ões) que comprovem experiência mínima de 3 (três) anos na prestação de serviços objeto do presente contrato (aéreo e rodoviário), ininterruptos ou não, até a data da sessão pública de abertura deste Pregão.

A Assembleia Legislativa preza pela segurança e qualidade dos serviços e para isso exige empresas com experiência mínima de atuação no ramo.

A impugnante DENITUR apresenta os seus fundamentos ao questionar além dos subitens “7.7.5” e “7.7.7” acima citados, a exigência da Declaração de aptidão emitida pela própria licitante:

7.7.6. 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.

Se a empresa interessada não dispõe de habilidades e conhecimentos suficientes para a execução do objeto contratado, não poderá contratar com a Assembleia Legislativa.

A impugnante encerra seus fundamentos, questionando os critérios de comprovação de experiência mínima da licitante:

7.7.7. (...).
7.7.7.1. Os períodos concomitantes serão computados uma única vez;
7.7.7.2. Para a comprovação de tempo de experiência, poderão ser aceitos outros documentos idôneos, mediante diligência do Pregoeiro.

Inicialmente, julgo conveniente analisarmos o objeto do presente certame:

1.1. Constitui objeto de o presente certame **selecionar a melhor proposta** para o Registro de Preços para a **contratação de serviço de natureza continuada**, por intermédio de empresa especializada na prestação 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) visando prestações futuras, para atender as necessidades da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, de acordo com as quantidades e especificações constantes neste Termo de Referência, estimada para o período de 12 (doze) meses. (grifo nosso)

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.

No Termo de Referência fica claro a importância para a administração dessa contratação:

2. DA JUSTIFICATIVA

2.1. A presente contratação se faz necessária para atender as necessidades da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, tendo em vista:

2.1.1. A grande demanda de emissões de passagens;

2.1.2. **A necessidade da continuidade dos serviços considerando a sua relevância no desenvolvimento das atividades da Instituição;**

2.1.3. **A necessidade de membros e servidores se deslocarem a trabalho para outras unidades da federação a fim de participarem de cursos, capacitações, seminários, reuniões, dentre outros eventos;**

2.1.4. **A necessidade de trazer pessoas contratadas e convidadas pela AL – TO para proferir palestras e cursos ou prestar consultoria, com finalidade institucional e de interesse público desta Casa de Leis.** (grifo nosso)

Considerando que para a execução dos serviços, exige-se que a empresa disponha de experiência na prestação desses serviços, seja habilitada perante as empresas aéreas e de transporte terrestre de passageiros e possua créditos perante a elas para a emissão de passagens. Dessa forma, as exigências combatidas pelas empresas impugnantes 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, a necessidade das exigências ora combatidas pelas impugnantes, 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, o valor e os quantitativos estimados, exigem a necessária comprovação da experiência e domínio dos serviços a serem executados 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

Não é suficiente, por outro lado, delimitação implícita dos requisitos técnicos de participação. As exigências quanto à qualificação técnica devem estar previstas de modo expresse. 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 habilidade 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 a critérios técnicos de execução do objeto, definidos claramente no Termo de Referência, que procura 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.

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 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 as impugnantes atenderam os requisitos do Edital. Assim, CONHEÇO das impugnações apresentadas pelas empresas VOAR TURISMO EIRELI e DENITUR VIAGENS E TURISMO EIRELI.

Pelos fundamentos apresentados, JULGO IMPROCEDENTES AS IMPUGNAÇÕES das empresas VOAR TURISMO EIRELI e DENITUR VIAGENS E TURISMO EIRELI na totalidade, e NEGO PROVIMENTO AOS PEDIDOS das referidas empresas, mantendo todos os termos do Edital do Pregão Presencial nº. 0021/2019, uma vez que se encontra em consonância com a legalidade.

Palmas – TO, aos 08 de outubro de 2019.

JORGE MÁRIO SOARES DE SOUSA
Pregoeiro