

**AO
TRIBUNAL DE JUSTICA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

COMISSÃO DE LICITAÇÃO

A/C

**Autoridade competente
MARINA LOPES ROSSI**

**Pregoeiro titular
THAIS FONSECA CORREA**

**Pregoeiro suplente
MONICA FARIA CAMPOS GUIMARAES**

REF. PREGÃO ELETRÔNICO N° 003/2024

IMPUGNAÇÃO DO EDITAL

SX CORP LTDA, sociedade civil de direito privado regularmente estabelecida na Rua dos Inconfidentes, 867, 2º andar, Savassi, Belo Horizonte, Minas Gerais, inscrita no Ministério da Fazenda sob o número de CNPJ 14.278.276/0001-40, neste ato representada por seu administrador, in fine assinado, vem tempestiva e respeitosamente à presença de V.Sa. na forma da Legislação Vigente impetrar a devida **IMPUGNAÇÃO** ao Edital supracitado, com base nos fatos e fundamentos que passa a descrever:

1 – Considerações Iniciais, fatos e fundamentos:

Inicialmente, cumpre fazer uma breve explicação sobre a forma como se dá o relacionamento empresarial entre as agências de viagens "consolidadas" e as empresas "consolidadoras", muito comum no ramo do turismo.

As empresas "consolidadoras" funcionam intermediando a aquisição de bilhetes junto às companhias aéreas. Trata-se de empresas de grande porte, possuidoras de todas as especificações necessárias à realização de tais negócios, bem como possuidoras de fácil trânsito junto às companhias aéreas.

Ao prestar tal serviço de intermediação a "consolidadora" aumenta seu volume de vendas junto às companhias aéreas, obtendo condições especiais para aquisição de passagens, ao passo que proporciona às "consolidadas" a possibilidade tratar com um único fornecedor, simplificando a relação contratual destas últimas, que antes das empresas "consolidadoras" dependiam da relação específica com cada companhia – o que, no caso de passagens internacionais, representa dezenas de empresas.

Essas condições especiais alcançam tarifas menores que as apresentadas nos sites oficiais das Companhias aéreas, o que pode ser verificado e comprovado.

Assim, a empresa "consolidadora" trata diretamente com as companhias aéreas, prestando o serviço à "consolidada", que foca apenas na formação de pacotes e no relacionamento com os clientes, ciente de que terá como obter os bilhetes necessários à sua atividade junto à "consolidadora" sem maiores percalços.

Como se vê, nesse tipo de relação comercial, as tratativas entre a empresa "consolidada" e "consolidadora" não envolvem diretamente as companhias aéreas, de modo que o cliente final adquirirá o serviço junto à "consolidada" que adquirirá as passagens junto à "consolidadora", cabendo a esta última a obtenção dos bilhetes.

Portanto, a relação entre a "consolidadora" e a companhia aérea é estranha à "consolidada", não tendo esta última acesso a valores ou eventuais condições contratuais daquela operação. **A "consolidada" recebe a fatura da "consolidadora" e, considerando outras questões comerciais, emite sua fatura de prestação de serviço ao consumidor final.**

Ocorre que, no presente caso, o item 6.1.5.3.1, exige:

A CONTRATADA deverá encaminhar à CONTRATANTE, obrigatoriamente, e como condição para o pagamento do serviço, as notas fiscais ou faturas das companhias emitidas contra a agência ou sua consolidadora, referente a todos os localizadores adquiridos pela CONTRATANTE, bem como as notas fiscais ou faturas correspondentes à reserva de hospedagem ou contratação de serviços correlatos.

Porém, da própria relação comercial existente entre as empresas se mostra inviável tal exigência, além de ilegal, como será demonstrado abaixo.

Tal ilegalidade já foi, inclusive, reconhecida pelo Poder Judiciário, em litígio travado entre uma agência de viagens e a Confederação Brasileira de Judô.

A inclusão da necessidade da empresa contratada apresentar ao TJMMG a fatura da companhia aérea apresentada à "consolidadora" não possui nenhuma pertinência com o objeto licitado, não havendo justificativa para sua presença no projeto que não prejudicar as agências de turismo "consolidadas".

O Tribunal de Contas da União tem posicionamento pacífico com relação à impossibilidade de criação de encargos específicos às empresas "consolidadas" de modo a restringir sua participação na licitação. Vejamos o entendimento do TCU:

(...) 8. De fato, **exigências que findam por obstruir a participação de agências de viagens 'consolidadas'**, como é o caso da empresa representante (que juntou aos autos cópia do contrato assinado com a Intervisa Brasiliense Agência de Viagens Ltda., sendo esta a agência de viagem 'consolidadora'), **prejudicam o caráter competitivo do certame. Este Tribunal já reconheceu, em licitação realizada por sua área administrativa (Tomada de Preços n.º 4/96), a legalidade da participação de agências de viagens 'consolidadas'**. (Acórdão n.º 1.677/2006-TCU-Plenário, Relator Ubiratan Aguiar, Data da Sessão: 13/9/2006 – Ordinária)

(...) 9. Consoante constou da manifestação da Consultoria Jurídica desta Casa à época, **em decorrência de contrato assinado entre 'consolidada' e consolidadora', a agência de viagem 'consolidada' fica autorizada a assumir diversos compromissos comerciais, 'valendo-se para tanto da prerrogativa sinalagmática adquirida junto à consolidadora, vez que esta segunda empresa, por ser a repassadora dos bilhetes aéreos, respalda a relação mercantil firmada e consolidada, e o meio consumidor'**. Ademais, **ressaltou a Conjur que 'Este tipo de parceria autoriza a empresa consolidada a representar comercialmente a consolidadora'**. Nesse contexto, diversas das exigências devem ser supridas por declarações expedidas em nome da 'consolidadora', uma vez que é dela o relacionamento direto com as companhias aéreas. 13. O art. 5º do Decreto nº 84.934/80, que "Dispõe sobre as atividades e serviços das Agências de Turismo, regulamenta o seu registro e funcionamento e dá outras providências", estabelece que as agências de turismo só poderão funcionar no País após serem registradas na Embratur. O citado dispositivo regulamentar não exige a obrigatoriedade de filiação a outras associações e/ou entidades de classe, como as mencionadas na representação em tela: International Air Transport Association - IATA, Associação Brasileira de Agências de Viagem - ABAV, Sindicato das Empresas de Turismo - SINDETUR e Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias - SNEA. Assim, a exigência editalícia de que as licitantes fossem filiadas às mencionadas entidades extrapola o texto legal e afigura-se restritiva ao caráter competitivo do certame ora examinado. (...) "1.1.1. abstenha-se de exigir filiação em associações e/ou entidades de classe, como a International Air Transport Association (IATA) e o Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA), de modo a não restringir o caráter competitivo da licitação e a atender ao disposto nos arts. 5º do Decreto n. 84.934/1980 e 30 da Lei n. 8.666/1993; (...) 1.1.2. **observe que as exigências relativas à habilitação de agências podem ser supridas por suas agências consolidadoras**, consoante Acórdão 1677/2006. (Acórdão n.º 3.379/2007-TCU-Primeira Câmara, Relator Marcos Bemquerer, Data da Sessão: 30/10/2007 – Ordinária)

Não poderia ser diferente, tendo em vista que a quase integralidade das empresas que participam de licitações e outras contratações públicas no setor das agências de turismo se vale de tal espécie de relação comercial.

A exigência constante é flagrantemente anti-isonômica, ao imputar obrigação à agência de turismo "consolidada" de obter documento relativo à operação comercial da qual não participa.

Se a presente contratação é do tipo "menor taxa de transação global" e as transações serão devidamente realizadas pela empresa "consolidada" junto à "consolidadora", com apresentação das faturas de tais operações questionemos a relevância de obrigar à "consolidada" a apresentar a fatura que a companhia aérea cobrou da "consolidadora".

Por fim, ressalte-se que a exigência de tal documento para a efetivação de pagamentos à empresa eventualmente contratada culmina por gerar um enriquecimento ilícito por parte do órgão, haja vista que, no caso de não apresentação da documentação, o TJMMG não efetuará os pagamentos, apesar de já ter se beneficiado dos serviços prestados, em verdadeira inversão de situações, haja vista que o direito ao crédito do contratado estará submetido à boa vontade de um terceiro em lhe fornecer documentos.

Tratando sobre o princípio da isonomia nas licitações públicas, Marçal Justen Filho destaca:

As diferenciações constantes do ato convocatório devem atentar para os limites acima indicados. Será inválida a discriminação contida no ato convocatório se não se ajustar ao princípio da isonomia. Será esse o caso quando a discriminação for incompatível com os fins e valores consagrados no ordenamento, por exemplo. O ato convocatório somente pode conter discriminações que se refiram à "proposta vantajosa". (...) **O ato convocatório viola o princípio da isonomia quando: (a) estabelece discriminação desvinculada do objeto da licitação; (b) prevê exigência desnecessária e que não envolve vantagem para a Administração;** (c) impõe requisitos desproporcionados com necessidades da futura contratação; e (d) adota discriminação ofensiva de valores constitucionais ou legais. Toda e qualquer discriminação deverá constar do ato convocatório. Não são válidas discriminações "inovadoras", introduzidas após editado o ato convocatório. Se é impossível (indesejável) suprimir as diferenciações, devem elas ser definidas de antemão. Também sob esse ângulo, o ato convocatório envolve autorrestrrição à discricionariedade administrativa.

Na classificação apontada pelo autor, a exigência formulada no item 6.1.5.3.1. violaria o princípio da isonomia tanto por possuir exigência estranha ao objeto da licitação, quanto por ser desnecessária e não representar qualquer vantagem para a administração.

Por fim, cumpre destacar que seria muito mais simples para o TJMMG obter tais informações relativas a preços das passagens aéreas diretamente das companhias, se utilizando de seu poder fiscalizatório, bem como dos benefícios de controle atinentes à gerência de recursos estaduais. Todavia, realizar tal exigência de uma empresa "consolidada", que depende da relação comercial com a "consolidadora" para exercer seu ofício, não se demonstra razoável.

Destaque-se, por derradeiro, que a exigência apontada já foi declarada desarrazoada quando analisada pelo Poder Judiciário, a exemplo do acórdão prolatado no **Agravo de Instrumento nº 0008381-90.2016.8.17.0000 (Doc. 03)**, no qual outra agência de viagens buscava a declaração de nulidade de tal cláusula presente em certame da Confederação Brasileira de Judô. Veja-se a ementa:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CERTAME LICITATÓRIO PARA CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE VIAGENS. **AGÊNCIA "CONSOLIDADA" (AGRAVANTE) VENCEDORA DO CERTAME. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE FATURAS EMITIDAS PELAS COMPANHIAS DE VIAGEM FORNECEDORAS DE BILHETES AÉREOS COMO CONDIÇÃO PARA PAGAMENTO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. ABUSIVIDADE.** DECLARAÇÕES E DOCUMENTOS FORNECIDOS PELA AGÊNCIA "CONSOLIDADORA" QUE SUPREM TAL EXIGÊNCIA. RECURSO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. 1. A inclusão de exigências abusivas ou desnecessárias em editais de licitação fere o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, pois somente são permitidas exigências relativas à qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Fere, ainda, o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, que veda a inclusão de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam e/ou frustrem o caráter competitivo dos certames licitatórios, em clara ofensa ao princípio da isonomia. **2. Considerando que a agência de viagem vencedora do certame é agência que ocupa posição de "consolidada" no mercado, é suficiente a apresentação de declarações, documentos e faturas fornecidos pela agência "consolidadora" com quem mantém relação comercial, em substituição às faturas apresentadas diretamente pelas companhias aéreas que fornecem os bilhetes, visto que é a "consolidadora" quem negocia diretamente com tais companhias. É abusiva a exigência de apresentação das faturas emitidas pelas companhias aéreas como condição para pagamento dos serviços prestados pela agência "consolidada", visto que esta não participa diretamente da aludida relação negocial. Precedentes do TCU.** 3. Agravo de instrumento a que se dá provimento para conceder tutela de urgência pleiteada pela agência "consolidada" agravante nos autos originários. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Desembargadores que compõem a 5ª Câmara Cível deste Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, por unanimidade votos, em DAR PROVIMENTO ao agravo de instrumento, tudo na conformidade dos termos do voto do Relator, que passa a integrar este julgado. (Agravo de Instrumento nº 0008381-90.2016.8.17.0000, 5ª Câmara Cível, Relator Des. José Fernandes de Lemos, corp.com.br www.sxcorp.com.br)
Data de Julgamento 08/02/2017)

A exigência afastada pelo Poder Judiciário do Estado do Pernambuco é exatamente idêntica à situação questionada.

Do mesmo modo que o TJMMG permite a participação de empresas "consolidadas", como se depreende da comprovação da nossa capacidade financeira através de apresentação do IATA remetidos à Consolidadora e não a agência consolidada, ainda que no edital, item 6.1.5.3.1, expresse a opção do IATA ser direcionada à **contratada**, com base no entendimento do TCU (Segue em anexo).

A exigência do item 6.1.5.3.1. trata-se de óbice intransponível à efetiva execução do contrato, vez que qualquer agência de turismo consolidada fatalmente não conseguirá obter a documentação exigida (faturas emitidas pelas companhias aéreas para as agências consolidadas).

2 – Do Pedido

Forte em tais argumentos, faz-se necessário o afastamento da exigência do projeto, permitindo à contratada utilizar das faturas emitidas pelas consolidadoras, apenas, para comprovação dos valores das passagens adquiridas, por se tratar do **único documento acessível às mesmas na relação comercial destacada.**

Diante dos fatos e fundamentos jurídicos apresentados e tendo convicção e certeza de que os atos aqui apontados, explicitados e fundamentados quanto ao Edital de Licitação qual se encontra com um vício insanável, contrariando o Princípio da Igualdade a IMPUGNANTE vem na forma da Legislação Vigente, e suas alterações, as demais normas que sobrepõem sobre a matéria, requerer:

- A alteração do item **6.1.5.3.1 do Edital**, para que seja permitido que a contratada efetue a comprovação dos preços das passagens por intermédio das faturas das "consolidadoras", sob pena de flagrante violação ao princípio da isonomia, nos termos tratados na presente manifestação e já analisados pelo Poder Judiciário, conforme destacado acima.

Antecipo agradecimentos pela sua atenção e compreensão.

Belo Horizonte, 09 de agosto de 2024


Saulo Guimarães Pedrosa
Representante Legal

SX CORP LTDA
Rua dos Inconfidentes, 867 - 2º andar - Savassi | Belo Horizonte | MG | F: 55 31 2532. 2387
CNPJ nº 14.278.276/0001-40

comercial@sxcorp.com.br
www.sxcorp.com.br

INFORMATIVO
REGULARIDADE NO RECEBIMENTO DE
DECLARAÇÕES FORNECIDAS ATRAVÉS DA CONSOLIDADORA

Entendimento favorável do TCU quanto a regularidade no recebimento de declarações fornecidas através da Consolidadora. Ao contrário disso, seria caracterizado um cerceamento da competitividade da licitação.

Segue abaixo o acórdão do TCU:

É possível a participação de empresas 'consolidadas' em licitações para aquisição de passagens aéreas, ainda que declarações necessárias à tal participação sejam emitidas em nome de empresa 'consolidadora'

Representação trouxe notícias ao Tribunal acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico nº 01/2011, realizado pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – (Confea), objetivando a contratação de empresa para fornecimento e prestação de serviços de reserva, marcação e emissão de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais, por meio de um posto de atendimento a ser instalado no edifício sede do Confea. Para a representante, dentre as irregularidades da licitação, estaria a necessidade de as agências de viagens participantes do certame serem filiadas ao Internacional Air Transport Association – (IATA), condição que já teria sido afastada por esta Corte em outras oportunidades, por favorecer as grandes agências. O edital norteador do certame também seria irregular, segundo a representante, por não permitir o atendimento da exigência por intermédio de uma empresa 'consolidadora'. Todavia, ao analisar a matéria, a unidade técnica verificou não existir qualquer disposição editalícia nesse sentido. Ainda assim, no voto, a partir de decisão anterior do Tribunal, o relator destacou que é entendimento do TCU ser possível a participação de agências de viagens 'consolidadas' em licitações que tenham por objeto a aquisição de passagens aéreas, ainda que declarações necessárias à participação sejam emitidas em nome de empresa consolidadora, pois, "em razão do contrato firmado com a consolidadora, a agência de viagem 'consolidada' fica autorizada a assumir diversos compromissos comerciais, valendo-se para tanto da prerrogativa sinalagmática adquirida junto à consolidadora, vez que esta segunda empresa, por ser a repassadora dos bilhetes aéreos, respalda a relação mercantil firmada entre a consolidada e o meio consumidor". Nesse quadro, ao concordar com a unidade técnica de que a irregularidade não veio, efetivamente, a se confirmar, o relator, neste ponto, considerou suficiente o encaminhamento de determinação ao Confea, para as futuras licitações a serem procedidas pela instituição. Precedente citado: Acórdão 1677/2006, do Plenário. Acórdão n.º 1285/2011-Plenário, TC-005.686/2011-3, rel. Min. José Jorge, 18.05.2011.



DECISÃO

PREGÃO ELETRÔNICO N° 03/2024

PROCESSO LICITATÓRIO N° 03/2024

PROCESSO DE COMPRA SIAD N° 54/2024

SOLICITAÇÃO 0002 - IMPUGNAÇÃO

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de agenciamento de viagens, por meio de cotação, reserva, marcação, remarcação, emissão, cancelamento, reembolso, aquisição e entrega/disponibilização de bilhetes físicos ou eletrônicos de passagens aéreas nacionais e internacionais para viagens a serviço do Tribunal, por meio da utilização de sistema informatizado de gestão de viagens corporativas com acesso via "web"; reservas de hospedagens nacionais e internacionais com alimentação, por meio da utilização de sistema informatizado de gestão de viagens com acesso via "web"; agenciamento, reserva, emissão e reemissão (alteração/remarcação) e cancelamento de passagens e serviços de transporte rodoviários nacionais e serviços correlatos de contratação de franquia de bagagem, marcação de assentos, entre outros, quando não contratada juntamente com a passagem, e de contratação de seguro de viagem, conforme especificações constantes no Termo de Referência.

I - Do Relatório

Trata-se de impugnação interposta pela empresa SX Corp Ltda, encaminhada via sistema eletrônico do Portal de Compras de Minas Gerais no dia 11 de agosto de 2024. A impugnante apresenta, em síntese, os seguintes questionamentos:

- ao item 6.1.5.3.1 do Termo de Referência, - Anexo I do Edital que exige que a *"CONTRATADA deverá encaminhar à CONTRATANTE, obrigatoriamente, e como condição para o pagamento do serviço, as notas fiscais ou faturas das companhias emitidas contra a agência ou sua consolidadora, referente a todos os localizadores adquiridos pela CONTRATANTE, bem como as notas fiscais ou faturas correspondentes à reserva de hospedagem ou contratação de serviços correlatos"*. A impugnante alega que o Tribunal de Contas da União veda a obstrução à participação de agências de viagens consolidadas em editais de licitação, o que configuraria restrição ao caráter competitivo do certame. Diante disso, a empresa impugnante solicita que se permita à contratada utilizar das faturas emitidas pelas consolidadoras para comprovação dos valores das passagens adquiridas, por se tratar do único documento acessível às mesmas na relação comercial destacada.

II – Da Análise e do Mérito

Preliminarmente, verifica-se que a impugnação apresentada é TEMPESTIVA, conforme item 3.3 do Edital, motivo pelo qual CONHEÇO da impugnação interposta.

Quanto ao mérito, decido pela IMPROCEDÊNCIA da Impugnação.

- Questionamento relativo ao item 6.1.5.3.1 do Termo de Referência - Anexo I do Edital

Inicialmente vale esclarecer que não há no Edital do Pregão Eletrônico nº 03/2024 do TJMMG qualquer vedação à participação de agências de viagem consolidadas, como reconhece a própria impugnante.

Com relação ao item 6.1.5.3.1 do Termo de Referência, esclarecemos que o objetivo da exigência é que se comprove exatamente o valor pago pela passagem, de modo que eventuais incentivos recebidos pela Agência de Viagens Consolidadora ou pela Agência de Viagens Consolidada sejam efetivamente repassados ao TJMMG. Diante disso, a fim de esclarecer o disposto no item 6.1.5.3.1 esclarecemos que serão considerados documentos exigidos à título de nota fiscal:

- a) as notas fiscais emitidas pelas companhias aéreas para a Agência de Viagens ou para a Agência Consolidadora;
- b) os bilhetes aéreos, conforme resposta ao Esclarecimento 001
- c) as faturas emitidas pelas agências consolidadoras para as agências de viagens, comprovando os valores das passagens adquiridas.

Assim, considerando que o item impugnado não configura restrição de competitividade, mas apenas objetiva garantir a comprovação do valor pago pela CONTRATADA para o bilhete aéreo e tendo em vista que o documento indicado pela empresa impugnante pode ser utilizado para essa comprovação, decido pela IMPROCEDÊNCIA da Impugnação, sendo mantida a redação do edital, conforme interpretação acima detalhada.

III - Da Decisão

Isto posto, decido pela IMPROCEDÊNCIA da Impugnação interposta pela empresa SX Corp Ltda, no procedimento licitatório referente ao Edital do Processo Licitatório nº 03/2024 - Pregão Eletrônico nº 03/2024.



Documento assinado eletronicamente por **THAIS FONSECA CORREA, Pregoeiro**, em 14/08/2024, às 15:54, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.tjmmg.jus.br/servicos> informando o código verificador **0311547** e o código CRC **3036F15E**.