



ILMO. SR. PREGOEIRO DA CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE CICLISMO - CBC – SR. LÚCIO ORLANDO COSER

C. R. TURISMO LTDA. - EPP, sociedade empresária limitada, com sede na Rua Ernesto de Paula Santos, nº 1172, Loja 03, Empresarial Nestor Rocha, Boa Viagem, Recife/PE, inscrita no CNPJ sob o nº 09.452.599/0001-79 (**Doc. 01**), respeitosa e tempestivamente, em virtude da publicação do **PROCESSO SELETIVO nº 001/2017 (PREGÃO ELETRÔNICO nº 01/2017)**, por esta **CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE CICLISMO - CBC**, com fulcro no artigo 18, do Decreto nº 5.450/05 e no item 10.1.1. do Edital supracitado, vem **IMPUGNAR O ATO CONVOCATÓRIO DO PREGÃO**, nos termos abaixo explicitados.

1. DA TEMPESTIVIDADE



O art. 18, do Decreto nº 5.450/05, que regulamenta a Lei nº 10.520/02, assim preconiza:

Art. 18. Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica.

No mesmo sentido é o item 10.1.1. do Edital.

Diante disso, cumpre ressaltar a tempestividade da presente impugnação, haja vista que a abertura da sessão pública está marcada para o dia 12/04/2017 (quarta-feira), às 14h, de modo que as impugnações podem ser apresentadas até as 14h do dia 10/04/2017 (segunda-feira). Apresentada a insurgência até tal data, patente sua tempestividade.

2. DOS FATOS

O certame em epígrafe visa a *“Contratação de agência de viagens para prestação de serviços de emissão e remarcação de passagens aéreas nacionais e internacionais, intermediação de serviços de Hospedagem, transporte terrestre nacional através de locação de veículos para deslocamento de atletas, funcionários entre outros indicados pela CBC e seguro viagem nacional ou internacional para viagem ou locomoção de funcionários ou atletas da Confederação Brasileira de Ciclismo, conforme demanda, para atender às necessidades da CBC conforme descrito no presente EDITAL e seus Anexos”*.

Como se observa da descrição do objeto, o grupo alvo da contratação é das empresas que trabalham no ramo do turismo, em especial, as denominadas agências de turismo. Por se tratar de serviços classificáveis como comuns, era esperado da entidade licitante que buscasse promover a maior competitividade possível, visando obter melhores preços para contratação.

Ocorre que a organização responsável pelo certame incluiu no instrumento convocatório cláusula que tem o condão de dificultar sobremaneira a participação de agências de turismo que se utilizam de relações comerciais com agências consolidadoras, qual seja o item 11.1.1.j., *in verbis*:



11.1. A vencedora deverá enviar aos cuidados do Pregoeiro no endereço de funcionamento da CBC (Avenida Maringá 627 sala 501- Jardim Vitoria – Londrina – PR – CEP 86060-000), no prazo de 3 (três) dias úteis, contados da data da sessão pública virtual, um envelope indevassável e lacrado, constando, obrigatoriamente, da parte externa, a seguinte indicação: (...)

11.1.1 O envelope deverá conter, em originais ou cópias autenticadas, os documentos especificados a seguir: (...)

j) A empresa vencedora, deverá apresentar uma declaração no ato da habilitação com papel timbrado, que está de acordo com a cláusula da termo de referência, que explicita o fato de que deverá ser apresentado em conjunto com a fatura emitida pela agencia de viagens, a fatura emitida diretamente pela companhia aérea tanto para agencia de viagens quanto para a sua consolidadora, para a conferência dos valores dos bilhetes aéreos emitidos para o contrato junto a CBC, sob pena de não pagamento da fatura até a apresentação da mesmas. (Anexo 7);

Ademais, tal exigência também se encontra nos itens “12.1.1” e “12.2.” do Edital, além de outros no Termo de Referência e na Minuta de Contrato, condicionando o pagamento dos serviços à apresentação de tal malsinada documentação.

Ora, caro Pregoeiro, como será demonstrado, tal cláusula gera uma obrigação que independe da vontade da licitante para ser cumprida, haja vista que obriga a contratada a apresentar a fatura emitida pela companhia aérea para a consolidadora, documento estranho à relação entre a agência de viagens “consolidada” e a “consolidadora”.

Além disso, restringe a competitividade do certame ao dificultar sobremaneira a efetiva participação das empresas que se valem de “consolidadoras” para aquisição de bilhetes sem nenhuma justificativa jurídica ou econômica para tanto.

3. DA RELAÇÃO ENTRE AS AGÊNCIAS DE TURISMO “CONSOLIDADAS” E AS AGÊNCIAS DE TURISMO “CONSOLIDADORAS”

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

Rua Ernesto de Paula Santos, 1172,
loja 03, Boa Viagem, Recife-PE
81.3198.5900 - fax 81.3465.6688
crturismo@crturismoviagens.com.br
CNPJ: 09.452.599/0001-79



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.

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, a Confederação Brasileira de Ciclismo – CBC, fez constar em seu edital a obrigação da agência de turismo *apresentar uma declaração no ato da habilitação com papel timbrado, que está de acordo com a cláusula da termo de referência, que explicita o fato de que deverá ser apresentado em conjunto com a fatura emitida pela agência de viagens, a fatura emitida diretamente pela companhia aérea tanto para agência de viagens quanto para a sua consolidadora, para a conferência dos valores dos bilhetes aéreos emitidos para o contrato junto a CBC, sob pena de não pagamento da fatura até a apresentação da mesmas*

Da própria relação comercial existente entre as empresas se mostra inviável tal exigência, além de ilegal, como será demonstrado no tópico posterior, haja vista a flagrante ofensa ao princípio basilar das licitações, qual seja a busca da proposta mais vantajosa.



Ademais, tal ilegalidade já foi, inclusive, reconhecida pelo Poder Judiciário, em litígio travado entre esta empresa e a Confederação Brasileira de Judô.

4. DA NECESSIDADE DE EXCLUSÃO DO ITEM 11.1.1.j DO EDITAL – RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE – EXIGÊNCIA DESPROVIDA DE EMBASAMENTO LEGAL – INVIABILIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS CAPAZES DE PRESTAR OS SERVIÇOS LICITADOS, A EXEMPLO DA IMPUGNANTE

Num ramo de extrema concorrência como o das agências de turismo, a atuação da Confederação Brasileira de Ciclismo – CBC, em incluir cláusula passível de restringir a competitividade do certame, culmina por malferir frontalmente os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, positivados no art. 3º, da Lei nº 8.666/93¹, além da vedação expressa à inclusão de cláusulas que comprometam o caráter competitivo da licitação, prevista no inciso I do artigo supracitado.

A inclusão da necessidade da empresa contrata apresentar à CBC a fatura da companhia aérea apresentada à “consolidadora” não possui nenhuma pertinência com o objeto licitado, não havendo justificativa para sua presença no edital 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 os excertos abaixo:

1Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

(...) 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 Brasileira 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 do item 11.1.1.j é flagrantemente anti-isonômica, ao imputar obrigação à agência de turismo “consolidada” de obter documento relativo à operação comercial da qual não participa.

Fazendo um paralelo do quão teratológica é a referida cláusula editalícia, é como se numa contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza fosse exigida além da fatura dos gastos relativos a material de limpeza (adquiridos junto a um supermercado, por exemplo), fosse exigida a apresentação da fatura de aquisição de tais materiais pelo supermercado junto ao fornecedor do material de limpeza (p.ex. uma fábrica de vassouras).

Ora, se o serviço foi efetivamente prestado e a vassoura utilizada na limpeza praticada pela contratada, devidamente comprovado o valor pelo qual foi adquirida, qual a relevância para a contratante em saber por qual valor o supermercado adquiriu as vassouras junto à fábrica?

Trazendo tal exemplo para o presente caso, se a presente licitação 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, qual a relevância de obrigar à “consolidada” a apresentar a fatura que a companhia aérea cobrou da “consolidadora”?

Além de ser um documento que diz respeito apenas à relação comercial entre “consolidadora” e companhia aérea, não se vislumbra a utilidade de tal documentação para a contratação a ser efetivada pela Confederação Brasileira de Ciclismo – CBC.

Ademais, tal documento não possui nenhuma importância para aferição da capacidade técnica ou habilitação jurídico econômica do licitante. No caso da impugnante, por exemplo, apesar de ser empresa “consolidada”, a mesma presta serviços a diversos órgãos públicos e privados há mais de 10 (dez) anos, incluídas outras confederações, a exemplo da CBDA (desportos aquáticos), da de esgrima, da CBV (vôlei) e da CBJ (judô) (**Doc. 02**).

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 desta Confederação, haja vista que, no caso de não apresentação da documentação, a Confederação 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.²**

Destacamos

Na classificação apontada pelo autor, a exigência formulada no item 11.1.1.j do edital 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 a Confederação 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 federais. Todavia, realizar tal exigência de uma empresa “consolidada”, que depende da relação comercial com a “consolidadora” para exercer seu ofício, não se demonstra razoável.

2JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 70.



Diante do exposto, merece ser expurgada do ato convocatório a referida exigência.

5. DA DECISÃO PROFERIDA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0008381-90.2016.8.17.0000 – LITÍGIO ENTRE A EMPRESA IMPUGNANTE E A CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE JUDÔ

Destaque-se, por derradeiro, que a exigência ora impugnada 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 a empresa impugnante buscava a declaração de nulidade de tal cláusula editalícia 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, Data de Julgamento 08/02/2017)

Ora, a exigência afastada pelo Poder Judiciário pernambucano é exatamente idêntica à ora impugnada. Do mesmo modo a CBC permite a participação de empresas "consolidadas", como se depreende da leitura do próprio item 11.1.1.j e do item 11.1.1.p.³, mas inclui óbice intransponível à efetiva concorrência, vez que tais empresas fatalmente não conseguirão obter a documentação exigida (faturas emitidas pelas companhias aéreas para as agências consolidadoras).

Forte em tais argumentos, faz-se necessário o afastamento da exigência editalícia, permitindo às agências "consolidadas" utilizarem 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.

6. DOS REQUERIMENTOS

Por todo exposto, requer que V. Exa. receba a presente impugnação, e ao analisar seu mérito, retire do edital a exigência contida no "item 11.1.1.j", além dos itens 12.1.1. e 12.2, do Edital, "7.2.2" do Termo de Referência e "4.3.1" da Minuta de Contrato, permitindo às agências "consolidadas" a comprovação dos preços das passagens por intermédio das faturas das "consolidadoras", sob pena de

³11.1.1.p) Para fins de cumprimento nos itens Cláusula 11.1.1, é facultado às empresas interessadas em participar do certame, na condição de consolidadas, apresentar tais documentos em nome da Consolidadora, contanto que comprove vínculo contratual com a mesma para prestação dos serviços;



flagrante violação ao princípio da isonomia, nos termos tratados na presente manifestação e já analisados pelo Poder Judiciário, conforme destacado no tópico anterior.

Nestes termos,

Pede deferimento,

Recife, 31 de março de 2017

Karina F. Novelino

Karina Ferreira Novelino
RG: 5.398.095 SDS/PE
CPF: 029.016.834-10