

## 1. Documento: 25808-2022-30

### 1.1. Dados do Protocolo

**Número:** 25808/2022

**Situação:** Ativo

**Tipo Documento:** Pregão

**Assunto:** Licitação

**Unidade Protocoladora:** SAC - SECAO DE APOIO A CONTRATACOES

**Data de Entrada:** 13/07/2022

**Localização Atual:** SAC - SECAO DE APOIO A CONTRATACOES

**Cadastrado pelo usuário:** FRANCIAR

**Data de Inclusão:** 08/08/2022 11:34

**Descrição:** PE-12-2022 Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo a reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais para os magistrados, servidores e colaboradores do TRT-MG, mediante demanda

### 1.2. Dados do Documento

**Número:** 25808-2022-30

**Nome:** e-PAD 25.808- 2022- PJ - PE n. 12-2022 - passagens aéreas - Revogação.pdf

**Incluído Por:** ASSESSORIA JURIDICA DE LICITACOES E CONTRATOS

**Cadastrado pelo Usuário:** ANTONISJ

**Data de Inclusão:** 05/08/2022 01:05

**Descrição:** Parecer Jurídico

### 1.3. Assinaturas no documento

Assinador/Autenticador	Tipo	Data
ANTONIO COSTA DA SILVA	Login e Senha	05/08/2022 01:05

---

**Documento Gerado em 08/08/2022 12:02:45**

As informações acima não garantem, por si, a validade da assinatura e a integridade do conteúdo dos documentos aqui relacionados. Para tanto, acesse a opção de Validação de Documentos no sistema e-PAD.



## TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos

**e-PAD:** 25.808/2022 (1.844/2022).

**Ref.:** PE n. 12/2022. Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo a reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais para magistrados, servidores e colaboradores do TRT-MG.

**Assunto:** Revogação da fase externa do certame.

### Senhor Diretor-Geral,

Como é de Vosso conhecimento, este Tribunal deflagrou licitação para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo a reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas nacionais e internacionais para magistrados, servidores e colaboradores do TRT-MG, mediante demanda, através do Pregão Eletrônico n. 12/2022, publicado no Diário oficial da União no dia 14/07/2022 (doc. n. 25808-2022-10).

Observa-se que o Edital do certame previa a seguinte qualificação técnica das empresas licitantes (doc. n. 25808-2022-9):

7.9. Para comprovar a QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, a licitante deverá:

7.9.1. apresentar atestado(s) de capacidade técnica que comprove o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto a ser licitado, emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado.

7.9.1.1. Para tanto, deverá ser comprovada a execução de serviços similares de emissão/cancelamento/remarcação de bilhetes aéreos em contratos através de pelo menos 1(um) atestado de capacidade técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, com, no mínimo, 280 operações anuais.

7.9.2. comprovar registro no Ministério do Turismo com apresentação de certificado para o seu regular funcionamento, nos termos da Lei n.º 11.771/2008 (art. 22), Decreto n.º 4.898/2003 e legislação complementar.

7.9.3. apresentar no mínimo uma declaração expedida por companhia aérea legalmente estabelecida no País, de que é autorizada a comercializar passagens em seu nome.



## TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos

7.9.4. apresentar declaração de que possui idoneidade creditícia, que se encontra em dia com suas obrigações contratuais e financeiras perante companhias aéreas e que dispõe de terminal para reservas.

Foram apresentados dois pedidos de esclarecimentos ao Edital, respondidos a contento pela Unidade Técnica e pela Pregoeira (doc. n. 25808-2022-12 e 13).

Adiante, consta dos autos propostas e documentos de habilitação das Empresas *V&P Serviços de Viagens* (1ª classificada – doc. n. 25808-2022-14 a 18) e *Koa Turismo e Intercâmbio* (2ª classificada - doc. n. 25808-2022-19 a 22).

Verifica-se, ainda, o resumo eletrônico da licitação e a Ata da Sessão Pública do Pregão (doc. n. 25808-2022-23), indicando que as duas primeiras licitantes com menor preço, apesar de classificadas na disputa do lote, foram consideradas **inabilitadas**, por não terem comprovado todos os requisitos de qualificação técnica exigidos no edital.

Desta feita, a Pregoeira do certame, constatando a dificuldade das licitantes em apresentar a declaração exigida no item 7.9.3. do edital do PE n. 12/2022 e diante do potencial risco de restrição à competitividade do certame, submeteu os autos à apreciação da Diretoria-Geral, unidade demandante da presente licitação, sugerindo a revisão da referida cláusula, com a consequente republicação do edital e a reabertura do prazo para apresentação de propostas, com as seguintes considerações (doc. n. 25808-2022-24):

Em 28/07/2022, a empresa primeira classificada, V&P Serviços de Viagens Ltda, foi inabilitada em razão de não ter comprovado o atendimento a todos os requisitos de qualificação técnica elencados no instrumento convocatório, mais especificamente, por ter deixado de apresentar a declaração exigida no item 7.9.3., qual seja:

“7.9.3. apresentar no mínimo uma declaração expedida por companhia aérea legalmente estabelecida no País, de que é autorizada a comercializar passagens em seu nome.”

A licitante, no caso, apresentou declarações das companhias aéreas em nome de uma terceira empresa, de nome Confiança Agência de Passagens e Turismo Ltda, esta sim credenciada diretamente junto às aéreas. Segundo consta da documentação apresentada pela empresa V&P, existe entre ela e a empresa denominada Confiança, um contrato em que a primeira figura como “consolidada” e a segunda como “consolidadora”. Por meio de tal instrumento, a consolidadora transfere à consolidada poderes para a



## TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos

comercialização dos serviços a que está autorizada, dentre eles a emissão de bilhetes aéreos nacionais e internacionais das diversas companhias às quais está vinculada.

Considerando que o edital exige que a licitante apresente declaração de que tem autorização para comercializar as passagens aéreas, emitida diretamente pelas companhias aéreas, vedada a participação de intermediárias, a empresa foi inabilitada;

Em seguida à inabilitação de V&P Serviços de Viagens Ltda, a segunda classificada no certame, Koa Turismo e Intercâmbio Ltda, foi convocada a apresentar proposta. A documentação referente à qualificação técnica desta empresa foi submetida à apreciação da unidade técnica em 28/07/2022, conforme doc. 25808- 2022-22, estando a sessão, desde então, suspensa.

Verificando a documentação de qualificação técnica apresentada pela empresa Koa Turismo, segunda classificada, esta pregoeira notou que a mesma situação se repete, sendo que a licitante, mais uma vez, figura como consolidada, mantendo contrato com a CVC Brasil Operadora e Agência de Viagens S.A., que atua como consolidadora. Em razão disso, também não apresentou a declaração expedida por companhia aérea, de que é autorizada a comercializar passagens em seu nome, uma vez que, quem tem esta autorização direta das aéreas é a consolidadora.

Por ocasião do envio da proposta ajustada, o representante legal da empresa Koa Turismo alertou esta pregoeira que a declaração exigida no item 7.9.3. do edital só seria conseguida diretamente junto às aéreas por empresas possuidoras do IATA, o que contraria jurisprudência do TCU, no sentido de que não devem ser inseridas nos editais cláusulas restritivas à competitividade do certame.

IATA é a sigla para Associação Internacional de Transportes Aéreos (em inglês International Air Transport Association). Dentre suas diversas atribuições, *“a agência internacional possui um papel importante na regulamentação da venda de passagens aéreas. Para uma empresa de turismo poder comercializar passagens diretamente ao consumidor, sem intermediários, ela precisa ter o registro na associação internacional”* (Fonte: <https://loglifelogistica.com.br/sem-categoria/o-que-ea-iata/>).

Diante da alegação do licitante, a pregoeira, então, pesquisou e diligenciou no sentido de se inteirar sobre o tema, que até então, lhe era desconhecido.

Há, de fato, abundante jurisprudência do Tribunal de Contas da União no sentido da ilegalidade de exigência do IATA (Acórdãos 1677/2006, 1766/2006, 1285/2011 e 3360/2015, todos do Plenário).



## TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos

Cumprе ressaltar que o edital do PE 12/2022 não traz em seu bojo a exigência de associação à IATA, mas tão somente da mencionada *“declaração expedida por companhia aérea legalmente estabelecida no País, de que é autorizada a comercializar passagens em seu nome”*.

Ocorre que o posicionamento do TCU é no sentido de que a exigência deste tipo de declaração também restringe a competitividade do certame, por vetar a participação de empresas consolidadas, [...]

Diante disso, a Assessoria-Chefe da Diretoria-Geral (ASC/DG) considera prudente acatar a sugestão da Pregoeira para revisão da cláusula, razão pela qual propõe a revogação da licitação e a republicação do edital, com reabertura do prazo para apresentação de propostas, por entender que *“não [...] parece razoável manter tal exigência se isto restringe a participação de grande parte das agências de viagens que se interessaram pelo objeto. E o posicionamento do TCU a respeito do tema apenas reforça tal ideia”* (doc. n. 25808-2022-28).

Para tanto, a Unidade Demandante coligiu ao feito o Termo de Referência retificado (doc. n. 25808-2022-29).

Pois bem.

Feito esse breve relato, cumpre observar que, ao receber o processo da licitação, após os trâmites da sua fase externa, a autoridade administrativa tem três alternativas: a) homologar o procedimento, se reconhecer que está conforme com a Lei e as regras do edital, conferindo, com isso, eficácia ao julgamento e à adjudicação; b) anular a licitação, total ou parcialmente, se constatar ilegalidade ou irregularidade que comprometa sua validade; **c) revogar o procedimento, se demonstrar inconveniência para o interesse público, decorrente de fato superveniente à abertura do certame.**

O entendimento é igualmente aplicável aos pregões e às licitações da Lei n. 8.666/1993, conforme se vê:

Decreto 10.024/2019: Art. 50. A autoridade competente para homologar o procedimento licitatório de que trata este Decreto poderá revogá-lo somente em razão do interesse público, por motivo de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar a revogação, e deverá anulá-lo por ilegalidade, de ofício ou por provocação de qualquer pessoa, por meio de ato escrito e fundamentado.



## **TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO**

Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos

Lei 8.666/1993: Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

Revogação é, portanto, o desfazimento de um ato em razão da ocorrência de um fato superveniente que altere o interesse público que o motivou. Em outras palavras, por meio da revogação, a Administração pode extinguir um ato válido, mas que, diante de um fato superveniente, deixou de ser conveniente e oportuno ao interesse público.

Para que seja regular, então, tal prática pressupõe o atendimento de dois requisitos: (a) existência de um fato superveniente ao da autorização para abertura da licitação; e, (b) esse fato posterior deve ter potencial risco de afetar, de forma significativa, o interesse público a ser atendido.

No caso em apreço, é de se notar que o fato superveniente à deflagração do certame é constatado pela declaração da Pregoeira de que as empresas licitantes arrematantes do lote único, ao serem questionadas sobre a qualificação técnica, trouxeram queixas quanto a declaração exigida ao certame, em razão do mercado de passagens aéreas atuar com a existência de agências consolidadas e agências consolidadoras (doc. n. 25808-2022-24).

Já o potencial risco ao interesse público é a possível restrição de competitividade ao processo licitatório, que pode afastar a Administração de alcançar a proposta mais vantajosa.

Pelo que se expôs, apesar de não ter sido constatado vícios insanáveis no Edital e Anexos, conclui-se que o procedimento licitatório não está apto ao prosseguimento regular, em razão da possibilidade de se vulnerar os princípios básicos da licitação, de modo que a providência adequada é, de fato, a revogação do certame, sob pena de ofensa ao art. 3º da Lei n. 8.666/1993, que trata dos elementos necessários ao edital:

Art. 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:



## **TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO**

Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos

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;

[grifamos]

Ademais, as jurisprudências do TCU colacionadas pela Pregoeira em sua manifestação (doc. n. 25808-2022-24) caminham no sentido de que a exigência trazida no item 7.9.3. poderia ser considerada restritiva ao caráter competitivo da licitação, repisa-se:

### **ACÓRDÃO 3360/2015 – TCU – PLENÁRIO**

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEL RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO PREGÃO PRESENCIAL 10/2015. OITIVA PRÉVIA. CONCESSÃO DE CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DO CERTAME. OITIVAS. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. INSUBSISTÊNCIA DA MEDIDA CAUTELAR. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

(...)

21.3. Com relação ao pregão eletrônico 68/2015 do TCU (ata na peça 23), apontado como paradigma pela Apex-Brasil, por ter replicado o critério alternativo de registro na lata ou comprovação de crédito direto junto às companhias aéreas, cabe tecer algumas considerações.

21.4. Essa licitação tem como objeto a 'contratação de serviço de natureza continuada, por intermédio de operadora ou agência de viagens, para cotação, reserva e fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais'. A sessão foi realizada no dia 4/9/2015 e contou com a participação de vinte empresas, o que, em tese, indica não ter havido prejuízo à competitividade. Há que se assinalar, contudo, que o objeto naquele certame consiste apenas na emissão de passagens aéreas.

(...)

21.6. Dessa forma, a exigência alternativa de registro na lata ou comprovação de crédito direto junto às companhias aéreas pode, considerando a abrangência de todo o objeto do certame, de fato, resultar em restrição à competitividade, uma vez que o mercado de



## TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos

agências capazes de atender ao objeto por si só é mais restrito que o universo de agências intermediadoras somente de passagens.

21.7. Com o intuito de mitigar essa restrição, sem que resulte na insegurança quanto à eventual inexecução da prestação dos serviços, poderia a administração exigir da futura contratada, além da garantia prevista no art. 31, III, da Lei 8.666/1993, que, durante toda a vigência do contrato, comprove sua vinculação à agência consolidadora, sob pena de rescisão contratual.

21.8. Especificamente em relação ao certame do TCU, em que pese não se ter constatado prejuízo à competitividade, não restou afastado o seu risco potencial atrelado à exigência indevida, razão pela qual se conclui que, quando da análise de mérito, seja avaliada a possibilidade de dar ciência à Secretaria Geral de Administração do Tribunal a respeito desse fato.

**28. Neste sentido, propõe-se dar ciência à Secretaria Geral de Administração do TCU (Segedam) acerca das impropriedades verificadas nos itens 36.4 e 36.5 do edital do Pregão Eletrônico TCU 68/2015, quais sejam, exigência de registro da licitante perante a Internacional Air Transport Association (Iata), e de declaração de que a licitante é possuidora de crédito perante as companhias aéreas, vetando a participação de agências consolidadas, em desconformidade com a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 1.677/2006, 1.766/2006 e 1.285/2011, todos do Plenário, e 171/2007-1ª Câmara).** - GRIFAMOS

Ressalta-se, por oportuno, que não é função desta Assessoria Jurídica aferir as condições de mercado em que se inserem os objetos contratados para atestar sua veracidade e atualidade, bem assim os requisitos técnicos necessários à execução dos trabalhos. Tais tarefas são inerentes ao conhecimento de quem detém capacidade técnica e afinidade com os serviços licitados.

Desta feita, a Assessoria-Chefe desta Diretoria-Geral trouxe aos autos novo Termo de Referência (doc. n. 25808-2022-29), com as seguintes alterações:

### 15. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

15.1. A licitante deverá apresentar atestado(s) de capacidade técnica que comprove o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto a ser licitado, emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado.

15.2. Para tanto, deverá ser comprovada a execução de serviços similares de emissão/cancelamento/remarcação de bilhetes aéreos





### TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO

Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos

em contratos através de pelo menos 1(um) atestado de capacidade técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, com, no mínimo, 280 operações anuais.

15.3. O licitante deverá comprovar registro no Ministério do Turismo com apresentação de certificado para o seu regular funcionamento, nos termos da Lei n. 11.771/2008 (art. 22), Decreto n. 4.898/2003 e legislação complementar;

15.4. Apresentar declaração de que dispõe de terminal para reservas.

Bem assim, fez constar que, apesar de não ser permitida a subcontratação, *“não será considerada subcontratação a intermediação do contato com a companhia aérea por empresa consolidadora”* (item 4.3 e 4.4 do Termo de Referência), e que a Contratada deverá *“fornecer a qualquer momento, quando solicitado pelo Contratante, comprovação de vinculação à agência consolidadora”* (item 16.19 do Termo de Referência – doc. n. 25808-2022-29).

Assim, constata-se que as alterações ao Termo de Referência realizadas pela ASC e a proposição de revogação da licitação e republicação do Edital caminham para melhor eficiência e eficácia do processo licitatório.

À vista do exposto, restrita a presente análise aos aspectos jurídico-formais e visando ao aproveitamento dos atos da fase interna do procedimento, submeto o processo licitatório à consideração de V. S<sup>a</sup>, para, entendendo prudente, encaminhar o feito ao Exmo. Desembargador Presidente para análise da conveniência e oportunidade de **revogar** a fase externa do Pregão n. 12/2022, nos termos da Lei n. 8.666/1993 (art. 49) e do Decreto n. 10.024/2019 (art. 50) e **autorizar** a republicação do edital, nos termos especificados no novo Termo de Referência de doc. n. 25808-2022-29.

Após, retorne-se os autos a esta Assessoria para fins de aprovação da nova minuta de edital, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93.

Belo Horizonte, data da assinatura eletrônica.

**Antônio Costa da Silva**

Assessor Jurídico de Licitações e Contratos

Portaria TRT/GP n. 13/2022

---