

ILUSTRÍSSIMO (A) SENHOR (A) AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIACHO DE SANTANA**Processo Licitatório n.º:** 029/2025**Pregão Eletrônico n.º:** 012/2025**Objeto:** Registro de preços para prestação de serviços de hospedagem, na sede do município de Riacho de Santana, para recepcionar equipes, palestrantes e pessoal a serviço da municipalidade, destinadas a atender às necessidades das diversas secretarias municipais.

FUTURA AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA., pessoa jurídica de direito privado devidamente inscrita no CNPJ sob o n.º 08.808.153/0001-71, com sede à Rua Floriano Peixoto de Paula, n.º 75, complemento 101, Bloco 05, São Gabriel, Belo Horizonte – MG, CEP 31.980-280, com fundamento na “cláusula 5.1.” e demais itens relacionados, bem como no art.º 164 da Lei n.º 14.133/2021¹ a presença de Vossa Senhoria apresentar sua **IMPUGNAÇÃO PREVENTIVA AO EDITAL COM EFEITO SUSPENSIVO**, o que o faz consoante as razões de fatos e fundamentos a seguir aduzidas.

I. DA TEMPESTIVIDADE

Conforme se denota da cláusula 11.1 e seguintes do edital, bem como se extrai do artigo 164 da Lei 14.133/2021, o prazo para apresentar impugnação é de 03 (três) dias úteis anteriores a data fixada para abertura da sessão pública, devendo este ser respondido no prazo de 03 (três) dias úteis do seu protocolo, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

Assim, tendo em vista que a sessão pública será realizada no dia 16/05/2025, tempestivo a presente impugnação proposta na presente data, que dispensa preparo, a qual deverá ser respondida até o dia 14/05/2025.

II. BREVE SÍNTESE DOS FATOS E DA COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE HOSPEDAGENS E SERVIÇOS DE HOTELARIA PRESTADOS POR AGÊNCIAS DE VIAGENS SEM QUE SEJA CARACTERIZADO COMO SUBCONTRATAÇÃO**III.**

A Empresa Impugnante presta serviços de Assessoria em Licitações Públicas, prestando serviços a diversos clientes dos mais diversos ramos de atividade, dentre os ramos de atividade, enquadram-se clientes prestadores de serviços objeto do presente certame.

Pois bem, na qualidade de Empresa especializada em Assessoria em Licitações Públicas, ao realizar a análise minuciosa do presente edital, a Impugnante constatou que o Anexo I do Edital (Termo de

Referência), mais especificamente no item “5.1.”, prevê **deixando dúvida quanto a extensão da cláusula a vedação da subcontratação do objeto contratual** conforme abaixo transcrevemos:

“ 5.1. Não será admitida a subcontratação do objeto contratual...”

¹ Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Neste contexto, surgem algumas dúvidas que merecem ser sanadas, a fim de viabilizar a ampla competitividade do processo licitatório. **O ponto central desta impugnação consiste em entender a extensão do que se considera subcontratação, para, em um segundo momento, demonstrar que os serviços prestados por agência de viagens não configurariam, neste cenário um subcontratação do objeto contratual, a fim de garantir a participação desta e de outras agências de viagens no processo licitatório.**

Em resumo, a subcontratação em processos licitatórios é uma prática comum porque ajuda a aumentar a eficiência, permite acesso a habilidades especializadas, reduz custos e facilita o cumprimento dos requisitos e prazos do contrato. Não obstante, o edital e seus anexos não deixam claro **o que se entende por subcontratação**, em relação aos serviços que serão prestados.

Isso porque, os serviços de hotelaria, incluindo hospedagem, alimentação, com disponibilização de instalações físicas adequadas (apartamentos, salas, auditório, equipamentos e serviço de apoio técnica), em regra, podem ser executados tanto por agências de viagens e turismo, como também pelas empresas que possuem atividade de hotelaria.

No caso dos autos, tal possibilidade é ainda mais evidente, ao passo que os objetos estão divididos em grupos, em cidades diferentes, ocorrendo em datas diferentes, necessitando de acomodações e espaços de auditórios para números distintos de pessoas, devendo ainda oferecer serviços de buffet e hospedagens em quartos triplos e individuais, notadamente obedecendo uma dinâmica de operação realizada por agências de viagens.

Ressalta-se que a execução do contrato por agência de viagem, não implica, em nenhuma hipótese, o encarecimento dos custos para operar tais serviços, pelo contrário. Na maioria das vezes, as redes de hotéis não desejam ter o "trabalho" de realizar toda a logística de tais eventos, se reservando em seu direito de fornecer o espaço para que ocorram os encontros (como auditórios) e fornecendo os quartos para as reservas de hospedagens. Para enquadrar tal dinâmica, oferecem condições especiais para as agências de viagens operarem tais contratos dentro de seu hotel, resultando na possibilidade de se obter preços ainda mais vantajosos caso os serviços sejam prestados pelas agências de viagens.

Outro ponto que merece atenção também, reside no fato de que, qualquer imprevisto na hipótese de indisponibilidade de acomodações, etc, as agências de viagens podem procurar outras opções de acomodações que sejam compatíveis em qualidade e preço, sempre visando prestar os serviços integralmente e de forma satisfatória.

O Edital e seus anexos, **ao mencionar que não poderá ocorrer a subcontratação do objeto sem que haja maior clareza do que se entende por subcontratação deste, poderá resultar no entendimento incorreto acerca da subcontratação, e por consequência, afastar diversas empresas que possuem condições de prestar os serviços, por indevidamente os considerar como subcontratação.**

Nota-se que a presente impugnação, possui um caráter preventivo, qual seja: busca-se entender a extensão da cláusula impugnada, com o intuito de assegurar o caráter competitivo do certame, e ao final, busca-se ainda garantir à Administração Pública a obtenção da **proposta mais vantajosa**.

Isso porque, os serviços de hotelaria, incluindo hospedagem, alimentação, com disponibilização de instalações físicas adequadas (apartamentos, salas, auditório, equipamentos e serviço de apoio técnica) na prática, independe do fato da prestadora dos serviços serem titular da propriedade/posse do empreendimento hoteleiro.

Os serviços de objeto desta licitação se caracterizam pelo fornecimento dos serviços de hospedagem, serviços de infraestrutura, fornecimento de salas para oficinas e coordenações, alimentação e pensão completa, sendo irrelevante para a consecução da finalidade da contratação, se a empresa vencedora do certame é titular (proprietária) do estabelecimento comercial.

Convém destacar ainda, que, conforme a própria consulta do CNPJ que pode ser realizada a um dos CNAES da empresa Impugnante (**79.11-2-00 - Agências de viagens**), inclui, dentre outras atividades, a reserva em Hotéis.



Atividades | Estrutura

classificação: CNAE-Subclasses 2.3 | buscar | todas as seções

Hierarquia

Seção: N ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E SERVIÇOS COMPLEMENTARES

Divisão: 79 AGÊNCIAS DE VIAGENS, OPERADORES TURÍSTICOS E SERVIÇOS DE RESERVAS

Grupo: 79.1 Agências de viagens e operadores turísticos

Classe: 79.11.2 Agências de viagens

Subclasse: 7911-200 Agências de viagens

Notas Explicativas:
Esta subclasse compreende:
- as atividades de organização e venda de viagens, pacotes turísticos, excursões
- as atividades de reserva de hotel e de venda de passagens de empresas de transportes
- o fornecimento de informação, assessoramento e planejamento de viagens para o público em geral e para clientes comerciais
- as atividades de venda de bilhetes de viagens para qualquer finalidade

Lista de Descritores
Registros encontrados: 17

Mostrar: Todos | registros por página

Código	Descrição
7911-200	AGENCIAMENTOS TURÍSTICOS, SERVIÇOS DE
7911-200	AGÊNCIA DE VIAGEM, SERVIÇOS DE
7911-200	ASSESSORIA TÉCNICA DE TURISMO, SERVIÇOS DE
7911-200	EXCURSÕES, VENDA DE
7911-200	FORNECIMENTO DE INFORMAÇÕES, ASSESSORAMENTO E PLANEJAMENTO DE VIAGENS, SERVIÇOS DE
7911-200	INTERMEDIÁRIO NA VENDA DE PASSAGENS AÉREAS
7911-200	PACOTES DE VIAGEM MARÍTIMA, VENDA DE
7911-200	PACOTES DE VIAGEM, VENDA DE
7911-200	PLANEJAMENTO, ASSESSORAMENTO E ORGANIZAÇÃO DE VIAGENS
7911-200	PROGRAMAS E PACOTES TURÍSTICOS, VENDA DE
7911-200	RESERVA DE HOTEL, SERVIÇOS DE
7911-200	TURISMO; AGÊNCIA DE
7911-200	TURISMOLOGO
7911-200	VENDA DE PASSAGENS AÉREAS; AGÊNCIA DE EMPRESA ESTRANGEIRA DE
7911-200	VIAGEM DE TURISMO, VENDA DE
7911-200	VIAGEM TURÍSTICA, VENDA DE
7911-200	VIAGENS E PACOTES TURÍSTICOS, ORGANIZAÇÃO E VENDA DE

Conforme disponibilizado pela pesquisa no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), elaborado pela Comissão Nacional de Classificação (CONCLA), esta subclasse compreende: i) atividades de organização e venda de viagens, pacotes turísticos, excursões; **ii) as atividades de reserva de hotel** e de venda de passagens de empresas de transportes, iii) o fornecimento de informação, assessoramento e planejamento de viagens para o público em geral e para clientes comerciais e ainda iv) as atividades de venda de bilhetes de viagens para qualquer finalidade.

Há de se ressaltar que a empresa impugnante reúne todas as condições em fornecer os serviços de hospedagens objeto da presente contratação de forma totalmente satisfatória, **podendo ainda fornecer diversas opções de acomodações, podendo inclusive se adaptar a eventuais ocorrências práticas durante a execução do contrato. Ora, caso não haja disponibilidade em determinado hotel em realizar as acomodações conforme eventual solicitação da Prefeitura, a empresa impugnante buscaria outra acomodação, com as mesmas qualidades mínimas exigidas em outra rede de Hotel, de modo a prestar os serviços de hospedagens conforme o objeto desta contratação.**

Na condição de empresa agência de viagens e turismo, a empresa fornece hospedagens para servidores públicos, palestrantes e demais agentes em colaboração em todo o Brasil, inclusive no Estado de Minas Gerais, em que a empresa Recorrente detém contratos **cujo o objeto é a prestação dos serviços de hospedagens**, como por exemplo o Atestado de Capacidade Técnica, em que atendemos e continuamos atendendo a BH TRANS:

ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA



N.º do Atestado: 276/2023.
N.º Contrato: 2629/22
Nome da Empresa: **FUTURA AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA.**
CNPJ: 08.808.153/0001-71
Representante Legal: Marconi Idefonso Pereira
Endereço: Rua Floriano Peixoto de Paula, no 75 – Apto 101 – Bloco 05 – São Gabriel – na cidade de Belo Horizonte/MG, CEP 31.980-280.

A Gerência de Compras, Contratos e Licitações – GECOL da EMPRESA DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE S/A – BHTRANS, cadastrada no CNPJ sob n.º 41.657.081/0001-84, sediada a Avenida Engenheiro Carlos Goulart, n.º 900, Bairro Buritis, Belo Horizonte, MG, no uso de suas atribuições que lhe conferem a Portaria BHTRANS DAF n.º 001/04, de 12 de março de 2004, e os artigos 4º, 5º e 6º da Instrução Normativa n.º 001/2004, à pedido da interessada,

ATESTA

que a empresa acima identificada, prestou à Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTRANS, os serviços de serviço de reserva, emissão, remarcação, alteração ou cancelamento e entrega de bilhetes de passagens aéreas e terrestres nacionais e internacionais, e reserva de hospedagem.

Vigência do Contrato: 25/03/2022 a 24/03/2023.
Valor do Contrato: R\$ 50.000,00 (Cinquenta mil reais)

Atestamos que a empresa prestou os serviços conforme previsto no contrato, não havendo nada que a desabone até a presente data.

Outra comprovação consiste no Atestado de Capacidade Técnica referente a prestação de serviços de hotelaria, prestados ao Município de Reserva do Iguaçu – PR, cujo objeto **consistiu em serviços de hotelaria**, com café da manhã incluso para 100 pessoas em uma única oportunidade:



ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

MUNICÍPIO DE RESERVA DO IGUAÇU, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob n.º 01.612.911/0001-32, com sede administrativa na Avenida 4 de setembro, n.º 614, neste ato representado por seu Prefeito Municipal, o Sr. VITÓRIO ANTUNES DE PAULA atesta, para fins de qualificação técnica, que a empresa **FUTURA AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º. 08.808.153/0001-71, com sede na Rua Floriano Peixoto de Paula, n.º 75, 0 apto 101, bloco 5 – São Gabriel, Belo Horizonte/MG, prestou os serviços abaixo citados no período de novembro de 2023, conforme ata administrativa n.º 360/2023, Pregão N.º 75/2023.

FUTURA AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA								
Lote	Item	Código	Descrição do produto/serviço	Marca	Unid	Quant	Preço	Preço total
Lote 001	1	29960	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE HOTELARIA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE HOSPEDAGEM INCLUINDO (CAFÉ DA MANHÃ, ALMOÇO E JANTAR) PARA 100 PESSOAS NA CIDADE DE APARECIDA DO NORTE- SP, COM 01 PERNOITE NO DIA 23 DE NOVEMBRO, RETORNO DIA 24 DE NOVEMBRO APÓS JANTAR.	NÃO SE APLICA	SV	100,00	305,98	30.598,00
TOTAL								30.598,00

Ora, resta evidente que a empresa Impugnante possui plena condições de prestar os serviços de hospedagem de forma satisfatória, sem que haja qualquer subcontratação do objeto deste certame.

A Lei n.º 11.771/2008, instituiu a Política Nacional do Turismo e dentre outras medidas, conceituou em sua Subseção II os meios de hospedagem e por sua vez, na Subseção III as agências de turismo, mais precisamente nos artigos 23 e 27:

Subseção II Dos Meios de Hospedagem

Art. 23. Consideram-se **meios de hospedagem os empreendimentos ou estabelecimentos destinados a prestar serviços de alojamento temporário, ofertados em unidades de frequência individual ou coletiva de uso exclusivo de hóspede, bem como outros serviços necessários aos usuários, denominados serviços de hospedagem**, mediante instrumento contratual, tácito ou expresso, e cobrança de diária. (Redação dada pela Lei nº 14.978, de 2024)

§ 1.º Os empreendimentos ou estabelecimentos de hospedagem que explorem ou administrem, em condomínios residenciais, a prestação de serviços de hospedagem em unidades mobiliadas e equipadas, bem como outros serviços oferecidos a hóspedes, estão sujeitos ao cadastro de que trata esta Lei e ao seu regulamento.

Subseção III Das Agências de Turismo

Art. 27. Considera-se agência de turismo a pessoa jurídica que exerce a atividade econômica de intermediação remunerada entre prestadores, consumidores e usuários de serviços turísticos ou que fornece diretamente esses serviços. (Redação dada pela Lei nº 14.978, de 2024)

§ 1.º A intermediação a que se refere este artigo **abrange o agenciamento, o assessoramento, o planejamento, a organização, a promoção**, a contratação e a operação dos serviços intermediados, isolados ou conjugados, individuais ou coletivos, inclusive os fretamentos e os bloqueios, totais ou parciais, de meios de transporte, de **hospedagem**, de cruzeiros aquaviários e afins. (Redação dada pela Lei nº 14.978, de 2024).

[...]

§ 3.º As atividades de intermediação de agências de turismo **compreendem a oferta, a reserva e a venda** a consumidores de um ou mais dos seguintes serviços turísticos fornecidos por terceiros:

I - Passagens;

II - **Acomodações e outros serviços em meios de hospedagem**; (Redação dada pela Lei nº 14.978, de 2024)

Conforme a normativa que institui a Política Nacional do Turismo, resta evidente que, as agências de viagem possuem autorização legal para executar diretamente, dentre outras atividades a oferta, reserva, o agenciamento, o assessoramento, planejamento, organização e promoção de acomodações e outros serviços em meios de hospedagens.

Por todo exposto, resta evidente que as agências de viagens e turismo estariam aptas a prestar os serviços objetos da presente contratação, de forma direta, sem que isso caracterizasse subcontratação.

O problema se revela, ao passo que, uma análise literal da referida cláusula leva a conclusão única de que se trata de uma cláusula que **poderá restringir o caráter competitivo do certame**, caso seja interpretada de uma forma incorreta, uma vez que, como não há precisão do que se considera subcontratação ou ainda, da parcela de maior relevância do objeto, é possível que o(a) agente de contratação, no momento de análise das propostas e demais documentações, concluir indevidamente que o fato do edital proibir subcontratação do objeto, leve ao entendimento de que as agencias de viagens estariam subcontratando o objeto, o que não é verdade.

Noutro giro, é de notório conhecimento que **os serviços de hospedagem/hotelaria são serviços prestados, em sua totalidade, de forma on-line, mediante a utilização de sistemas de reservas, selfbooking e demais plataformas e software**, revelando que, **pela própria natureza dos serviços objeto do presente certame, os serviços serão prestados integralmente pela agencia de viagens e turismo, que irá efetuar a reserva dentre diversas possibilidades que ofertará a Administração.**

II.I. Ainda que, na remota hipótese de a Administração buscar justificar eventual prescindibilidade da referida cláusula, o que é inadmissível, uma vez que devido à natureza dos serviços prestados, a ilegalidade da referida cláusula persistiria, vez que está diminuída a concorrência entre as Empresas participantes do certame devendo ser considerada nula de pleno direito.

O princípio da ampla competição relaciona-se à competitividade, às cláusulas assecuratórias da igualdade de condições a todos os concorrentes. Viés deste princípio na área econômica é o princípio da livre concorrência (inciso IV do art. 170 da Constituição Federal). Assim, vez que a Constituição Federal reprime o abuso do poder econômico que vise à denominação dos mercados e a eliminação da concorrência, a lei e os demais atos normativos não podem limitar a competitividade na licitação.

É no sentido de assegurar iguais condições aos concorrentes que o inciso do § 1º, do art. 9º, da Lei nº 14.133/2021 ressalta a vedação aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, dentre as cláusulas vedadas, encontram-se aquelas que estabelecem preferências ou distinções em razão da sede ou domicílio dos licitantes, ou ainda, alcançando qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

O § 1.º é imperativo, vedando à Administração Pública de admitir, prever, incluir ou tolerar nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou ainda frustrem o caráter competitivo, estabelecendo preferências ou distinções em razão da sede ou domicílio dos licitantes, e ainda de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

Desta forma, para que fosse considerada válida a referida cláusula, caberia a Administração Pública de forma objetiva e, nos termos do edital, ter justificado a relevância ou a pertinência da referida cláusula, o que não o fez, e ainda, nem poderia, dada a natureza do objeto do presente certame.

Assim, qualquer cláusula que, de forma injustificada favoreça, limite, exclua, prejudique ou de qualquer modo fira a impessoalidade exigida do gestor público poderá recair sobre a questão da restrição de competição. Conforme o Tribunal de Contas, não se admite a discriminação arbitrária na seleção do contratante, sendo insuprível o tratamento uniforme para situações uniformes, tendo em vista que a licitação se destina a garantir não só a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, como também a observância do princípio constitucional da isonomia. Acórdão 1631/2007 Plenário.

A Administração Pública não pode de forma discricionária afastar o entendimento de que as exigências de qualificação técnica e econômica devem se restringir ao estritamente indispensável para garantia do cumprimento das obrigações (inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal).

Neste ponto, convém destacar que as Exigências quanto a qualificação técnica, se prestam a estabelecer parâmetros mínimos, razoáveis e proporcionais, e visam demonstrar que a Empresa vencedora possuirá condições de realizar a execução do objeto licitado, sem, contudo, resultar tais exigências em tratamento diferenciado de qualquer natureza para qualquer licitante, sob pena de violar o princípio da ampla competição.

A Administração deve, sempre, decidir em favor da ampla concorrência, tendo em vista que perquire a proposta mais vantajosa. No âmago do administrador deve estar arraigado este princípio. Qualquer conduta que restrinja a competitividade, quando possível, é passível de impugnação pelos interessados.

A ampliação da disputa não significa estabelecer quaisquer condições para a disputa, mas, analisar, sempre que possível, a proporcionalidade das exigências para uma dada contratação. Não poderá estabelecer tão somente condições genéricas, até por que cada bem e serviço possui a sua peculiaridade, entretanto a exigência demasiada, que figure desproporcional, deve ser rechaçada.

Por fim, vale ressaltar que a presente impugnação **não se destina a questionar se é permitido ou não estabelecer-se vedações a subcontratação** pois tal possibilidade, seja qual for o objeto licitado possui amparo legal. Busca-se atribuir e entender o limite/extensão da referida cláusula para que então, conforme nosso entendimento, não haja a exclusão das agências de viagens e turismo do presente certame, vez que podem prestar integralmente os serviços objetos da presente contratação oferecendo o melhor preço para a Administração Pública.

No caso dos autos, o previsto nas cláusulas **5.1** e todas que lhe for acessória, devem ser retiradas/revisadas, de modo que a vedação da subcontratação total do objeto **não seja indevidamente aplicada para afastar agências de viagens e turismo que comprovem ser prestadoras de serviços de agenciamento de hospedagem/hotelaria**, auferidas mediante a verificação de seus CNAES, contratos sociais e ainda, obtidos por intermédio dos atestados de capacidade técnica.

IV. DO PEDIDO

Em face do exposto, requer-se seja a presente **IMPUGNAÇÃO** julgada procedente, com efeito de retirar/revisar do edital as cláusulas o previsto nas cláusulas **5.1** e todas que lhe for acessória, devem ser retiradas/revisadas, de modo que a vedação da subcontratação total do objeto **não seja indevidamente aplicada para afastar agências de viagens e turismo que comprovem ser prestadoras de serviços de agenciamento de hospedagem/hotelaria**, auferidas mediante a verificação de seus CNAES, contratos sociais e ainda, obtidos por intermédio dos atestados de capacidade técnica.

Termos em que,
Pede deferimento.

São Paulo – SP, 06 de abril de 2025.

Gabriel Augusto dos Santos Porto
OAB/SP 424.429

