



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
Assessoria Especial para Modernização da Gestão – ASEGE  
Central de Compras e Contratações – CENTRAL

**RESPOSTA À “IMPUGNAÇÃO” DA EMPRESA VOETUR TURISMO E  
REPRESENTAÇÕES LTDA**

**1. DAS PRELIMINARES**

**1.1. Do instrumento interposto**

- 1.1.1. A empresa em questão apresentou peça inominada contra o Edital de Credenciamento nº. 01/2014, juntada em anexo à correspondência eletrônica, denominado “Ofício MPOG - credenciamento”.
- 1.1.2. Esclarece-se que, no conteúdo do “Ofício”, a empresa questiona a decisão em credenciar Companhias Aéreas para o fornecimento de bilhetes de passagens aéreas e a aplicação da legislação vigente.
- 1.1.3. Considerando a matéria questionada, trata-se de “impugnação” aos termos de edital.

**1.2. Da tempestividade**

- 1.2.1. Considerando que o procedimento em questão utilizou, por analogia, prazo do pregão para publicidade do edital, conforme o disposto no inciso V, do art. 4º, da Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, “*V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;*”, mantém-se a analogia para fins de análise de tempestividade da impugnação.
- 1.2.2. Ao art. 12, do Decreto nº. 3.555, de 8 de agosto de 2000, tem-se que, “*Até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do pregão.*”.
- 1.2.3. Dessa forma, dado que a publicação do Edital ocorreu em 30 de junho de 2014 e, tendo como data final de entrega das documentações o dia 10 de julho de 2014, a data limite para interposição de impugnação é 08 de junho de 2014.
- 1.2.4. Logo, **tem-se que a “impugnação é intempestiva”**, pois é datada de 08 de julho de 2014, mas foi encaminhada e recebida no dia 09 de julho de 2014, por meio eletrônico, no e-mail [central.licitacao@planejamento.gov.br](mailto:central.licitacao@planejamento.gov.br):

**Assunto:** Credenciamento 01/2014

**De:** Gilberto de Souza Pinheiro <[gilberto.pinheiro@voetur.com.br](mailto:gilberto.pinheiro@voetur.com.br)> [+] [X]

**Data:** 09/07/2014 17:32:05

**Destinatário:** "central.licitacao@planejamento.gov.br"  
<central.licitacao@planejamento.gov.br> [...]  
**Anexos:** *oficio MPOG - credenciamento.pdf* (455.9 KB)

1.2.5. Em respeito ao princípio da transparência administrativa, respondemos ao referido documento com o efeito de "ESCLARECIMENTO".

1.2.6. Passemos então aos esclarecimentos:

## 2. DAS ALEGAÇÕES E ANÁLISE

2.1. Questiona a empresa "*quais estudos econômicos foram realizados e se tais estudos estão anexados ao procedimento administrativo em questão*".

2.1.1. Diante desse questionamento cumpre, inicialmente, informar que foram feitas reuniões com as companhias aéreas; com associações, inclusive com representatividade de Companhias Aéreas; com áreas demandantes de passagens aéreas e gestores de contratos de agenciamento dos órgãos da Administração; bem como formação de grupo de trabalho para tratar da temática "passagens aéreas", do qual, inclusive, fazia parte a Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno da Administração Pública Federal.

2.1.2. Informa-se à empresa que os documentos encontram-se disponíveis para cópia na Central de Compras e Contratações - Setor de Rádio e TV Sul/SRTVS, Quadra 701, bloco M - 1º andar - Edifício Dário Macedo, Brasília/DF, - CEP: 70.340-909, nos dias úteis, no horário de 09h00min às 12h00min e 14h00min às 17h00, mediante apresentação de pagamento de Guia de Recolhimento da União - GRU, sob o custo de R\$ 0,12 (doze centavos de real) por página.

2.1.3. Os documentos serão copiados mediante pedido de vistas e/ou cópias. Para retirada das cópias deverá apresentar Guia de Recolhimento da União - GRU, devidamente autenticada pela instituição financeira, onde comprove o pagamento do valor total correspondente à quantidade de páginas copiadas, em atendimento à sua solicitação.

2.1.4. **Logo, tem-se que foram feitos estudos e que a empresa poderá ter vistas aos documentos pertinentes.**

2.2. A empresa ainda traz outro ponto: se tais estudos levaram em consideração o impacto da receita de impostos a serem auferidos pelo Governo tendo em vista a prestação de serviços de assessoramento feita pelas agências de viagens.

2.2.1. Neste ponto, para considerar impacto de não auferição de impostos, estar-se-ia tratando de isenção ou extinção de tributo, que não é o caso.

2.2.2. Ressalta-se que o tributo não é criado para auferir lucro.

2.2.3. O conceito de tributo é dado pelo Código Tributário Nacional:

*“Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”*

- 2.2.3.1. Ou seja, a cobrança de tributo é vinculada à atividade administrativa. Se não há atividade administrativa vinculada, não há cobrança.
- 2.2.4. Cumpre lembrar que as Companhias Aéreas e as administradoras de aeroportos são tributadas.
- 2.2.5. A empresa questiona se houve estudo do “impacto”, quando deveria, se estiver em pretensão de contestar a decisão administrativa de realizar procedimentos para a aquisição de passagens sem intermediação de agências de viagens, alegar inconformidades e demonstrá-las. Do contrário, tem-se ingerência nos assuntos estratégicos da Administração, o que não se pode admitir.
- 2.2.6. **Em conclusão, prestamos os esclarecimentos acima, ainda que sem a compreensão exata do que pretendeu a empresa com a citação a suposto impacto tributário e sua avaliação.**
- 2.3. Em relação à alegação de que as atividades próprias das agências de viagens são objeto do credenciamento, conforme art. 27 da Lei nº 11.771/2008, de 17 de setembro de 2008, a empresa comete erro ao afirmar que a Administração fará atividades de agenciamento de viagens, pois não se trata de realização de serviços de agenciamento de viagens.
- 2.3.1. Tal lei dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico.
- 2.3.2. A contratação de agenciamento é mais ampla, inserindo, também, a possibilidade de aquisição de viagens aéreas, entretanto, intermediada. O que se adquire junto às agências é o serviço de agenciamento. Os servidores públicos, por sua vez, não prestarão serviços de elaboração de roteiro, contratação de viagens com táxi aéreo, viagens terrestres, por exemplo.
- 2.3.3. De acordo com o art. 27 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, **“Compreende-se por agência de turismo a pessoa jurídica que exerce a atividade econômica de intermediação remunerada entre fornecedores e consumidores de serviços turísticos ou os fornece diretamente.”** (grifo nosso), o que novamente reforça que a Administração não se enquadra nem se enquadrará nessa classificação.
- 2.3.4. Com a Política Nacional de Turismo já em curso há mais de 5 (cinco) anos, lei posterior e específica foi editada, a dizer, a Lei nº 12.974, de 15 de maio

de 2014, e dispõe sobre as atividades das Agências de Turismo e definiu o que é Agência de Turismo e quais suas atividades privativas ou não.

(...)

*Art. 2º Entende-se por **Agência de Turismo a empresa que tenha por objeto, exclusivamente, a prestação das atividades de turismo definidas nesta Lei.***

*Art. 3º É privativo das Agências de Turismo o exercício das seguintes atividades:*

*I - venda comissionada ou intermediação remunerada na comercialização de passagens, passeios, viagens e excursões, nas modalidades aérea, aquaviária, terrestre, ferroviária e conjugadas;*

*II - assessoramento, planejamento e organização de atividades associadas à execução de viagens turísticas ou excursões;*

*III - (VETADO);*

***IV - organização de programas, serviços, roteiros e itinerários de viagens, individuais ou em grupo, e intermediação remunerada na sua execução e comercialização; e***

*V - organização de programas e serviços relativos a viagens educacionais ou culturais e intermediação remunerada na sua execução e comercialização.*

*§ 1º As Agências de Turismo poderão exercer todas ou algumas das atividades previstas neste artigo.*

*§ 2º O disposto no inciso I do caput deste artigo não inclui a organização dos programas, serviços, roteiros e itinerários relativos aos passeios, viagens e excursões.*

*§ 3º O disposto no inciso III do caput deste artigo não elide a venda direta ao público dos serviços prestados pelas empresas transportadoras, pelos meios de hospedagem e pelas demais empresas fornecedoras de serviços turísticos, inclusive por meio da rede mundial de computadores. (grifos nossos)*

(...)

2.3.5. Verifica-se no texto legal que não assiste razão à empresa.

2.4. A empresa aduz que as atividades de agenciamento são custeadas pelo pagamento de uma singela taxa de agenciamento, ínfima para a administração, em vista dos inúmeros benefícios decorrentes da atividade realizada pelas agências de viagens.

2.4.1. Cumpre esclarecer que o Tribunal de Contas da União avaliou o modelo de contratações de aquisição de passagens aéreas por intermédio de Agências de Viagens, com base na IN nº 7/2012, em razão de alegações de que traria antieconomicidade para a Administração Pública, em representação junto àquela Corte de Contas.

2.4.2. A referida análise da Corte de Contas da União foi elaborada com conhecimento dos preços “ínfimos”, que a VOETUR traz como argumento de vantagem para a Administração Pública.

2.4.2.1. Ainda assim, dentre outras, fez determinação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), que transcrevemos:

ACÓRDÃO Nº 1973/2013 – TCU – Plenário

9.6. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que promova estudos no sentido de avaliar a vantajosidade de contratar diretamente das companhias aéreas o fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais para a Administração Pública, informando ao Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as conclusões;

2.4.2.2. Impende trazer em que contexto argumentativo e fático foi construída a referida determinação, extraindo parte do relatório do Acórdão em comento:

84. Alternativa também discutida no Painel de Referência foi a possibilidade de contratação direta das companhias aéreas para fornecimento das passagens aéreas.

85. Com o advento da internet, grande parte dos consumidores privados tem comprado bilhetes de passagem diretamente nos sítios das companhias aéreas. Pensando na busca de maior economia para a Administração Pública, foi discutida essa alternativa também para as compras governamentais, o que eliminaria os custos de intermediação das agências de viagens e também os riscos decorrentes das fragilidades inerentes ao processo, tratadas no subtítulo anterior.

86. Ora, no caso de passagens nacionais, por exemplo, existem hoje apenas quatro empresas fornecedoras no mercado brasileiro, sendo que duas delas correspondem a aproximadamente 80% das vendas. Discutiu-se no Painel de Referência a possibilidade de realizar credenciamento para contratação direta com todas as quatro companhias, elegendo-se, no momento da compra, aquela que apresentar o preço mais vantajoso.

87. Além disso, em função do volume de vendas destinadas aos órgãos públicos, poderiam ser negociados descontos governamentais ou firmados acordos corporativos, a exemplo do que ocorre com grandes empresas privadas, de obtenção de bônus à medida que fossem atingidas determinadas metas. (grifo nosso)

2.4.2.3. Face tal recomendação do TCU, mostrou-se necessária a reavaliação do modelo atualmente utilizado pela Administração Pública Federal para aquisição de passagens aéreas e, em decorrência, a propositura de uma nova metodologia de aquisição.

2.4.2.4. Com relação à mudança de estratégia de contratação de serviços de agenciamento para o modelo de compra direta das passagens aéreas, cabe trazer, ainda, trechos do Parecer Nº 0724-8.1.10/2014/ASF/CONJUR-MP/CGU/AGU:

**II.2.3. PROCEDIMENTO ATUALMENTE ADOTADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIAS DE VIAGENS**

12. A Administração Pública, para compra de passagens aéreas (para trechos nacionais e internacionais), em regra, tem se utilizado da contratação de agências de viagens para efetuar tais aquisições.

13. Na sistemática atual, as agências de viagens são contratadas para prestar serviços de intermediação para a aquisição de passagens, remarcação e cancelamentos de bilhetes. Destaca-se que, mesmo antes de receber da APF, as agências de viagens pagam integralmente às Companhias Aéreas os valores dos bilhetes utilizados pelos servidores.

14. Os pagamentos dos bilhetes utilizados, por sua vez, são realizados diretamente às agências de viagem nos valores informados pelas mesmas, correspondentes aos bilhetes aéreos, bem como das taxas de serviços cobradas.

15. Para fins de remuneração direta, por parte da administração, são praticados valores irrisórios pelas agências de viagem para a prestação dos serviços contratados (R\$ 0,1, R\$ 0,01, R\$ 0,001, por exemplo), sendo que atualmente existem cerca de 283 contratos com 62 agências diferentes. Por sua vez, os ganhos negociais junto às Companhias Aéreas são obtidos pelas Agências de Viagem e não pela APF.

#### **II.2.4. ACÓRDÃO do TCU Nº 1973/2013 – RECOMENDAÇÕES À SLTI PARA AVALIAR A VANTAJOSIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA DAS COMPANHIAS AÉREAS**

16. Conforme delineado linhas acima, o modelo atual de aquisição de passagens aéreas pela administração pública apresenta uma série de desvantagens. Por isso, a compra de passagem aérea por instituições governamentais tem constituído desafio por diversos setores da APF, de modo que há uma constante busca por nova sistemática, coerente com a legislação, capaz de tornar o processo de aquisição desses serviços mais transparente, eficiente e econômico.

17. O modelo vigente, pelo qual as agências de viagens fazem a intermediação das negociações junto às companhias aéreas para o atendimento às necessidades da APF, não garante à Administração Pública a necessária transparência e agilidade para as compras governamentais, circunstância que impõe urgente reavaliação e definição de um novo modelo estratégico para esse fim.

18. Nesse passo, mais apropriado que se busque um modelo que não só garanta ao governo o protagonismo na condução da dinâmica do mercado, utilizando o poder de compra a seu favor, como também propicie realizar a negociação das regras do negócio diretamente com as companhias aéreas, visando redução e racionalização dos gastos, além de uma maior eficiência na gestão dos contratos.

19. Nesta toada, no ano de 2013, o Tribunal de Contas da União avaliou as orientações da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI (secretaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), para as aquisições de passagens aéreas por agenciamento, com base na IN 7/2012, em face de alegações de que traria antieconomicidade para a Administração Pública, formuladas em Representação junto àquela Corte de Contas.

20. Apesar de concluir que não restou comprovada a antieconomicidade da forma de remuneração dos serviços, constatou que a aquisição de passagens aéreas, nos moldes definidos na referida instrução normativa, ao menos em tese, exporia a Administração ao risco de ocorrência de irregularidades ou fraudes em seu desfavor.

21. Dentre outras, o plenário do Tribunal de Contas da União fez a seguinte determinação à SLTI:

"ACÓRDÃO Nº 1973/2013 – TCU – Plenário

9.6. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que promova estudos no sentido de avaliar a vantajosidade de contratar diretamente das companhias aéreas o fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais para a Administração Pública, informando ao Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as conclusões." (Grifos nossos)

23. Face tal recomendação do TCU, mostrou-se necessária a reavaliação do modelo atualmente utilizado pela Administração Pública Federal para aquisição de passagens aéreas e análise de um novo método a ser utilizado.

24. Após reflexão do modelo utilizado e da aparente vantajosidade em se contratar diretamente as companhias aéreas para fornecimento de serviço de transporte aéreo, uma nova sistemática foi criada, cuja análise se inicia no item a seguir.

#### **II.2.5. SUGESTÃO DE NOVO PROCEDIMENTO PARA AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS**

25. Após as recomendações do TCU exaradas no Acórdão nº 1973/2013 – Plenário, foi realizado um estudo para verificar a vantajosidade e viabilidade de se contratar diretamente das companhias aéreas o fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais para a Administração Pública.

26. Uma nova metodologia, então, foi proposta, com a contratação direta das companhias aéreas, além da reformulação da forma de pagamento dos trechos utilizados, da forma de pesquisa de trechos e preços, e da sistemática para remarcação/cancelamento/reembolso das passagens aéreas, tudo, com fins a melhorar a eficiência da prestação do serviço buscado, além de representar uma maior transparência, agilidade e economicidade na aquisição das passagens aéreas por parte da APF.

27. Destaca-se, de início, que esse novo sistema não desrespeita a legislação pátria vigente, muito menos conflita com as previsões contidas na Lei de Licitações e Contratos de nº 8.666/93. Para tanto, algumas ponderações merecem ser feitas.

28. A primeira observação diz respeito à necessidade de prévia licitação para realização de obra, aquisição de serviços, alienações, compras, concessões, permissões e locações por parte da Administração Pública, prevista no artigo 2º da Lei nº 8.666/93<sup>1</sup>. Tal necessidade de licitação, contudo, não é absoluta eis que a própria Lei de Licitações, prevê hipóteses de contratação direta, sem licitação, para aquisição de bens e produtos.

29. Exsurge, dessarte, a seguinte indagação: para contratação das companhias aéreas pela administração, restaria por necessária a realização de licitação, ou estaríamos diante situação de dispensa ou inexigibilidade de procedimento licitatório? Para responder à indagação suscitada, prudente a

<sup>1</sup> Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

análise da regra geral aplicável às aquisições de bens e execução de serviços e suas exceções, cujo exame será feito no tópico seguinte.

## **II.2.6. EXIBILIDADE DE LICITAÇÃO, DISPENSA E INEXIGIBILIDADE**

30. A regra geral que disciplina as contratações públicas tem como premissa a obrigatoriedade da realização de licitação para a aquisição de bens e a execução de serviços e obras. Tal obrigatoriedade emana da Constituição Federal (artigo 37, inciso XXI) e da Lei de Licitações (artigo 2º) Vejamos o que dispõe os normativos citados:

### **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

**XXI - ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (g.n.)

\*\*\*\*\*

### **LEI DE LICITAÇÕES (LEI Nº 8.666/93)**

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (g.n.)

31. Todavia, como em toda regra há exceções, não seria diferente com a Lei de Licitações (lei nº. 8.666/93). Esse diploma legal dispõe algumas hipóteses nas quais a obrigatoriedade de realizar licitação estará afastada.

32. Doutrinariamente, podem-se classificar essas hipóteses em três figuras distintas: a licitação dispensada, a licitação dispensável e a inexigibilidade de licitação. Na Licitação dispensável<sup>2</sup>, a lei autoriza a não realização da licitação. A licitação é possível, mas a Lei autoriza a Administração, segundo critério seu de oportunidade e conveniência, a dispensar sua realização. Com relação à Licitação Dispensada<sup>3</sup>, a lei dispensa a realização da licitação. Não existe discricionariedade da Administração, e lei afirmou que, embora fosse juridicamente possível, estará a situação dispensada.

<sup>2</sup> As hipóteses de licitação dispensável têm rol taxativo no art. 24 da Lei 8.666/93.

<sup>3</sup> As hipóteses de licitação dispensada está prevista no art. 17, incisos I e II da Lei 8.666/93.

33. Assim, na licitação dispensada não existe a faculdade para se fazer a análise do caso concreto, inclusive com relação ao custo-benefício desse procedimento e a bem do interesse público, levando-se em conta o princípio da eficiência, pois, em certas hipóteses, licitar pode não representar a melhor alternativa.

34. Já a inexigibilidade de licitação se refere aos casos em que o administrador **não tem a faculdade para licitar**, em virtude de **não haver competição ao objeto a ser contratado**, condição imprescindível para um procedimento licitatório.

### II.2.6.1. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

35. A norma geral da licitação pública, conforme já delineado no presente parecer, disciplina os casos em que se apresenta dispensável ou inexigível o certame, abrindo ensejo à contratação direta com profissionais ou instituições idôneas e em condições de bem prestar o serviço almejado, a fim de que as necessidades do serviço público possam ser prontamente atendidas.

36. Nas hipóteses de inexigibilidade licitatória, a teor do art. 25 da Lei nº 8.666/93, a contratação direta faz-se sempre imperiosa em virtude da inviabilidade da competição. De acordo com o escólio do Ministro Eros Roberto Grau, é a exclusão do critério competitivo, por irrealizável, que constitui a essência do permissivo legal da inexigibilidade:

“Não está a Administração autorizada a dispensar a licitação senão, e exclusivamente, nas hipóteses expressamente indicadas pela lei. Já no que concerne aos casos de inexigibilidade de licitação, ao contrário, não incide o dever de licitar. A não realização da licitação decorre, não de razão de conveniência administrativa, **mas da inviabilidade de competição**.”<sup>4</sup>  
(grifo nosso)

37. As hipóteses clássicas de inexigibilidade de licitação são aquelas que se referem a fornecedores de produtos ou prestadores de serviços exclusivos. Existem, contudo, casos nos quais a Administração Pública habilita todo e qualquer interessado a, uma vez preenchidos determinados requisitos, cadastrarem-se para realizar o serviço. Nessas hipóteses, a licitação é igualmente inexigível, tendo em vista a ausência de construção no que se refere à quantidade de pessoas aptas a prestar serviços à Administração.

38. Conforme explica Marçal Justen Filho, “somente se impõe a licitação quando a contratação por parte da Administração pressupuser a competição entre os particulares por uma contratação que não admita a satisfação concomitante de todos os possíveis interessados”, pois “a obrigatoriedade de licitação somente ocorre nas situações de exclusão, em que a contratação pela Administração com determinado particular exclui a possibilidade de contratação de outrem”.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Licitação e Contrato Administrativo - estudos sobre a interpretação da lei. São Paulo: Ed. Malheiros, 1995, p. 70.

<sup>5</sup> Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, Dialética, São Paulo, 2008, p. 46.

## II.2.7. CREDENCIAMENTO COMO FORMA DE EXECUTAR A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NECESSIDADE DE CONTRATAR MAIS DE UM FORNECEDOR. IMPOSSIBILIDADE DE FORNECEDOR ÚNICO

39. Nos termos do exposto no item acima, denota-se que temos uma hipótese singular de inexigibilidade de licitação: quando a Administração pretenda selecionar todas as propostas que forem consideradas aptas. Em tais hipóteses, pode-se adotar uma forma de contratação direta pela Administração, qual seja, o credenciamento.

40. Pois bem. O Credenciamento Público é uma ferramenta procedimental que utilizada em algumas hipóteses de contratação direta pela Administração Pública, e possui, conforme já dito, embasamento no caput do art. 25 da Lei 8.666/93, que prevê a possibilidade de contratação sem licitação prévia, nos casos em que exista inviabilidade de competição.

41. Conforme já explanado, para que ocorra a licitação é indispensável que haja competitividade e julgamento objetivo. E, só existe competitividade quando houver mais de uma possibilidade efetiva de contratação, quer no que tange ao objeto (mais de um), quer no que concerne ao fornecedor, produtor ou prestador (mais de um). Em não havendo esta possibilidade de competição está-se, via de regra, diante de um caso típico de inexigibilidade de licitação. Neste sentido é a previsão do caput e incisos do artigo 25 da Lei 8.666/93.

42. Nesses casos, a inviabilidade de competição ocorrerá diante da necessidade da Administração contratar com o máximo possível de particulares, ou seja, tendo em vista que todos os possíveis interessados poderão ser contratados, não há que se falar em competição para a escolha da melhor proposta através de procedimento licitatório.

43. Urge ressaltar, contudo, que o credenciamento não possui previsão expressa em nenhum dispositivo da Lei 8.666/93, decorrendo de uma interpretação doutrinária e jurisprudencial do permissivo contido no caput do art. 25 da Lei. Destaca-se, ainda que o Tribunal de Contas da União também reconhece a possibilidade de sua utilização (vide as seguintes decisões: Decisão nº 307/2000 - Plenário, do Processo nº 010.178/1996-1; Decisão nº 494/94 - Plenário, in Ata nº 26/94; Decisão nº 604/95 - Plenário, in Ata nº 54/95).

44. Afirma o doutrinador Joel de Menezes Niebuhur que "todos os credenciados celebram, sob as mesmas condições, contrato administrativo, haja vista que, pela natureza do serviço, não há relação de exclusão, isto é, o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por um ou por outro, mas é prestado por todos".<sup>6</sup>

45. O instituto do credenciamento, apesar de não encontrar previsão expressa na Lei nº 8.666/93, já se encontra regulamentada em algumas leis de licitações estaduais, como ocorre, por exemplo, na Lei 15.608/2007 do Estado do Paraná, que regulamenta as licitações realizadas no âmbito dos órgãos do Estado do Paraná, na Lei nº 9.433/2005, do Estado da Bahia e a Lei Goiana de licitações, Lei Estadual nº 16.920/2010. Na esfera federal, entretanto, ainda não foi expressamente regulamentado o instituto do credenciamento. Em que pese ausência de legislação regulando

<sup>6</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 212

especificamente a matéria, em nível federal, a sua autorização legal reside, conforme já posto, no caput do art. 25 da Lei 8.666/93, em face da inviabilidade de competição.

46. No processo sob análise, conforme se infere dos itens 3 e 4 da minuta de Edital apresentada (fls. 71-72), a inviabilidade de competição resulta da possibilidade de contratação de todos os interessados do ramo do objeto pretendido, e que atendam às condições mínimas estabelecidas no regulamento. No projeto básico, inclusive, encontramos no item 3.4 a justificativa do consulente para a inexigibilidade de licitação (fls. 76-78).

47. Isto posto, não há possibilidade de competição, pois todos podem ser contratados pela Administração. Na verdade, para o caso em tela, as contratações das passagens aéreas, para que sejam atendidas todas as demandas da Administração Pública, não podem ser feitas por um só fornecedor, pois não existe companhia aérea que cubra todos os trechos de navegação aérea do interesse da Administração Pública Federal, o que afastaria a possibilidade de utilização do sistema de registro de preços ou outro procedimento licitatório para atender a tais demandas. Além disso, pode ocorrer que uma companhia aérea não ofereça o trecho desejado pela administração em um determinado horário. Por esse motivo, urge a necessidade da Administração Pública contar com todas as companhias aéreas nacionais (ou o maior número possível) para a prestação do serviço de transporte aéreo de passageiros.

48. O ilustre doutrinador Carlos Ari Sunfeld<sup>7</sup>, no tocante ao instituto jurídico que se busca utilizar, também reconhece a figura do credenciamento, interpretando:

“Se a Administração pretende credenciar médicos ou hospitais privados para atendimento à população e se admite credenciar todos os que preenchem os requisitos indispensáveis, não se há de falar em licitação. É que o credenciamento não pressupõe disputa, que é desnecessária, pois todos os interessados aptos serão aproveitados.”

(Grifou-se)

49. Em suma, o sistema de credenciamento é um conjunto de procedimentos por meio do qual a Administração credencia, mediante chamamento público, todos os prestadores aptos e interessados em realizar determinados serviços, quando o interesse público for melhor atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos.

50. Nessa toada, colhemos os ensinamentos de Marçal Justen Filho<sup>8</sup>:  
“Não haverá necessidade de licitação quando houver número ilimitado de contratações e (ou) quando a escolha do particular a ser contratado não incumbir à própria Administração. Isso se verifica quando uma alternativa de contratar não for excludente de outras, de molde que todo o particular que o desejar poderá fazê-lo. (...)”

Nas hipóteses em que não se verifica a exclusão entre as contratações públicas, a solução será o credenciamento.

(...)

<sup>7</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Licitação e contrato administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p.42

<sup>8</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 46

*O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviços ou fornecedores. O credenciamento é ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro.”*  
(g.n.)

51. *Conforme visto, o credenciamento servirá para possibilitar a contratação, por parte da APF, de todos aqueles que se credenciam para o oferecimento do serviço de transporte aéreo de pessoas. Referida situação representará uma hipótese de inexigibilidade de licitação com espeque no caput do artigo 25 da Lei nº 8.666/93.*

**2.4.3. Assim, não assiste razão ao protesto da empresa, no sentido de concluir-se que é vantajoso contratar os serviços de agenciamento, com base nos preços cobrados pela Agências de Viagens, até porque mais significante será buscar melhores preços na aquisição das passagens, em si.**

2.5. Em continuidade, a empresa afirma que *“Assim, o Ministério do Planejamento, está indo na contra mão da legislação acima citada (...), questão já superada no item 2.3., acima , continuando a alegação para dizer que “bem como se opondo também ao princípio da eficiência administrativa, na medida em que busca trazer para a administração direta, uma atividade que não é a finalidade do Governo Federal, impondo encargo desnecessário para a administração, sob a suposta alegação de economia.”*

2.5.1. Pelo princípio da eficiência, o administrador público está obrigado a buscar, na sua pauta de conduta, os melhores resultados ou, ainda, objetivar com suas ações resultados positivos para os administrados.

2.5.2. É exatamente o que se está a concretizar, com diversos ganhos, ao tornar possível a aquisição de passagens aéreas diretamente das Companhias Aéreas.

2.5.2.1. Fala-se em diversos ganhos, porque a Administração agregará, também, controle e agilidade, inclusive, nas rotinas de pagamento.

2.5.3. À esfera privada cabe respeitar a discricionariedade administrativa e questionar os atos administrativos discricionários nada mais é do que atuar com intenção protelatória.

2.5.4. Destaca-se que não haverá inclusão de servidores adicionais para a utilização dos sistemas. Os servidores que têm a atribuição para fazê-lo, atualmente, serão os mesmos que o farão por via da aquisição direta junto às Companhias Aéreas.

2.5.4.1. Os servidores que hoje tratam as demandas de viagens inseridas no SCDP – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens o fazem encaminhando, via sistema, as demandas à autoridade competente

para emitir a autorização da viagem e das despesas e encaminham solicitação de passagens para as agências de viagens, por via de mensagem eletrônica (e-mail).

- 2.5.4.2. Na estratégia atual de aquisição de passagens aéreas, para fiscalizar a execução e a correção das tarifas dos bilhetes informadas pelas agências de viagens contratadas e, ainda, se representam os valores do melhor preço, os servidores realizam pesquisas na Internet, nos sites das Companhias Aéreas.
- 2.5.4.3. É oportuno esclarecer que o servidor que viaja apresenta os cartões de embarque para que o servidor formalmente designado para atuar como Representante Administrativo efetue a prestação de contas no SCDP, inserindo manualmente os dados no sistema, com base nesses cartões, para então constar como prestadas as contas relativas à viagem.
- 2.5.4.4. O item 5.1.1 do edital cita o uso de dois sistemas, o primeiro, o SCDP, que é utilizado para a inserção das demandas e para o encaminhamento dessas para o fluxo de aprovação, bem como para a prestação de contas pelos servidores e o SGPA, sistema integrado ao SCDP e que será integrado aos webservices das Companhias Aéreas que se credenciarem.
- 2.5.4.5. Cumpre observar que o Representante Administrativo sequer perceberá a existência de dois sistemas, pois o SGPA foi contratado para que se tenha uma evolução do SCDP. Ou seja, o servidor utilizará apenas o SCDP, já com as funcionalidades do sistema gerenciador.
- 2.5.4.6. Ao invés de realizar os procedimentos que detalhamos acima, o Representante Administrativo, responsável pelas atividades administrativas de providenciar autorização e aquisição de passagens passará a solicitar no SCDP a pesquisa de preços, que retornará, automaticamente, os voos e tarifas praticados para os parâmetros de busca informados (data, horário e quantidade de passageiros), exibindo na tela a listagem dos resultados da busca nos webservices.
- 2.5.4.7. Diante das informações, o servidor escolherá, dentre as opções de voos apresentadas pelo sistema, o de Melhor Preço (nos termos da Portaria nº 505/2009) e o sistema emitirá comando para os webservices das Companhias Aéreas, para a efetuação da reserva de assento e tarifa.
- 2.5.4.8. Par e passo, a demanda caminhará dentro do sistema para autorização da despesa e, após emissão da autorização, o sistema comandará a confirmação da reserva e emissão dos bilhetes.



- 2.5.4.9. Além das funcionalidades que simplificam bastante as providências para a aquisição de passagens, o SCDP será capaz de verificar o status dos voos e dispensará a entrega de cartões de embarque para o lançamento da prestação de contas de forma manual no sistema.
- 2.5.4.10. Ou seja, a rotina é racionalizada, de fácil operação, garante o controle sobre as aquisições e eventuais reembolsos e desonera o servidor público que as realiza, comparativamente aos procedimentos atuais.
- 2.5.5. Por último, a discricionariedade da APF para suas questões internas, meramente operacionais, reforçamos, deve ser respeitada.
- 2.5.6. A insistência em apresentar questionamentos de forma vazia, sem atacar de forma direta os pontos do edital é atitude meramente protelatória e contrária ao interesse público.
- 2.5.7. **Conclui-se que a empresa está equivocada quanto à oposição do credenciamento de Companhias Aéreas à eficiência administrativa.**

### 3. CONCLUSÃO

- 3.1. Diante do exposto, verifica-se que a motivação, o enquadramento e as justificativas apresentadas pela Administração nos documentos referentes ao Credenciamento nº 01/2014 encontram fundamentos legais, técnicos e fáticos, no interesse de se resguardar as necessidades da Administração com a devida qualidade, por instituições com capacidade operacional e *expertise* adequadas.
- 3.2. Assim, esta Comissão se manifesta pela improcedência dos argumentos da VOETUR, entendendo-se que não há qualquer inconformidade ou ilegalidade decorrente da decisão de credenciar-se Companhias Aéreas para o fornecimento de passagens aéreas à APF, referindo-se ao Edital do Credenciamento nº 01/2014, razão pela qual não subsistem motivos para a revisão dos atos administrativos.

Brasília, 14 de julho de 2014.



---

KARLA CAVALCANTI E SILVA  
Membro



---

VIRGÍNIA BRACARENSE LOPES  
Membro



---

SANDRA MARIA DE MENEZES BELOTA  
Presidente