



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

**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DA EMPRESA LINEX TRAVEL VIAGENS E  
TURISMO LTDA**

**1. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO**

- 1.1. A empresa, ora impugnante, manifesta pelo “cancelamento” do Credenciamento das Companhias Aéreas, quanto ao “cancelamento do Projeto Básico e anexos”, por supostamente ofenderem a “Constituição federal e a legislação pertinente”.
- 1.2. Depreende-se, portanto, que pugna pela anulação do Credenciamento nº 1/2014 – CENTRAL/MP, referindo-se a questões de discricionariedade da Administração e de legalidade, que serão analisadas.

**2. DA TEMPESTIVIDADE**

- 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.
- 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.”.
- 2.3. Dessa forma, dado que a republicação do Edital ocorreu em 11 de junho de 2014 e, tendo como data final de entrega das documentações o dia 23 de julho de 2014, a data limite para interposição de impugnação é 21 de junho de 2014.
- 2.4. Logo, tem-se que a impugnação é tempestiva, pelo que se passa à análise de suas alegações.

**3. DAS ALEGAÇÕES**

- 3.1. Segue-se a análise das alegações apresentadas quanto à suposta “AUSÊNCIA DE PRESUPOSTO FÁTICO E JURÍDICO PARA A INEXIGIBILIDADE”.
- 3.1.1. A impugnante colaciona:

Entretanto, o que ocorre no presente caso é uma flagrante forma de burla à legislação específica, a Lei 8.666/93, que determina que toda e qualquer contratação, seja para prestação serviços, seja para o fornecimento de quaisquer gêneros deve ser feita mediante prévio certame licitatório.

A inexigibilidade surge como forma excepcional de contratação e não regra, podendo ocorrer apenas nos casos em que a licitação seria inteiramente descabida em face da inviabilidade de competição, ou porque o objeto perseguido é singular, não existindo outro similar, ou porque singular é o ofertante do serviço ou o produtor/fornecedor do bem desejado. Em suma, um único particular está em condições de atender ao interesse público. Ou seja, ocorre a impossibilidade de competição.

Como se observa da definição do instituto da inexigibilidade, o objeto do Edital de Credenciamento não se adéqua a nenhuma de suas hipóteses, sendo perfeitamente realização a competição para a contratação em tela.

- 3.1.2. Apesar de a impugnante alongar suas ponderações acerca da legalidade em credenciar companhias aéreas pelo instituto da inexigibilidade, a essência do protesto é por reconhecimento de ilegalidade aos procedimentos, pelo que deixamos de reproduzir a integralidade das alegações e passamos a prestar os esclarecimentos.
- 3.1.2.1. Afirma que há obrigação de licitar e que há competição, no caso concreto.
- 3.1.3. A inexigibilidade, como bem afirma a impugnante, funda-se na inviabilidade de competição e é exceção à regra.
- 3.1.4. Há equívoco no entendimento de que a inexigibilidade só se aplica quando fundamentada em inviabilidade de competição decorrente da singularidade do objeto ou na exclusividade de fornecimento.
- 3.1.5. O rol do art. 25 da lei de Licitações traz três hipóteses em seus incisos. Tal rol não é taxativo.
- 3.1.6. Há situações que caracterizam a inviabilidade de competição com fundamentos diversos nos previstos nos incisos do referido artigo.
- 3.1.7. É o caso presente. Apresentamos os esclarecimentos trazendo a análise do caso concreto realizada pelo Consultivo, no Parecer citado pela impugnante, do qual virá a afirmar que o item 37 reconhece a "ilegalidade" do procedimento de Credenciamento atacado.

3.1.7.1. Para melhor clareza, fazemos transcrição, ainda, dos trechos em que o parecerista apresenta o histórico que antecedeu a providência do Credenciamento:

### **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.

16. Nesse sistema, além da pouca gerência da Administração Pública no procedimento de aquisição de trechos de viagens, observam-se inúmeras desvantagens na permanência do referido sistema. Em primeiro lugar, as prestações de contas são realizadas manualmente pelos servidores. Em segundo lugar, a APF depende das agências para a pesquisa e marcação de viagens. Em terceiro lugar, não há prazo de garantia para as reservas de trecho e assento, gerando retrabalhos. Em quarto lugar, há remarcações e cancelamentos de bilhetes de conhecimento às vezes restrito às agências. Além disso, merece ressalva à falta de controle entre os ganhos realizados pelas agências de viagens ao negociar diretamente com as companhias aéreas, ganhos esses que poderiam ser feitos pela própria administração para fins de redução do preço final da passagem aérea adquirida.

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

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. 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.

21. 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.

22. 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 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.)

<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.

\*\*\*\*\*

### **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.

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

<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.

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>

#### **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. (destaque nosso)

<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.

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 Niebhur 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 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.

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

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

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 excludência entre as contratações públicas, a solução será o credenciamento.

(...)

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 credenciarem 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.

3.1.8. Quanto à conclusão de que o PARECER Nº 0724-8.1.10/2014/ASF/CONJUR-MP/CGU/AGU, juntado às folhas 95-107 do processo administrativo nº 03001.000017/2014-59, relativo ao Credenciamento nº 1/2014 – CENTRAL/MP, ao item 37 “traz a inaplicabilidade do instituto da inexigibilidade para o caso concreto em debate” porque escreve que “As hipóteses clássicas de inexigibilidade de licitação são aquelas que se referem a fornecedores e produtos e prestadores de serviços exclusivos”, há que se afirmar que é afronta à verdade.

3.1.8.1. O Parecerista afirma que a singularidade do objeto e a exclusividade são as **HIPÓTESES CLÁSSICAS e não únicas de inexigibilidade de licitação**. E continua, no mesmo item para afirmar que “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 restrição no que se refere à quantidade de pessoas aptas a prestar serviços à Administração”.

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

- 3.1.9. É esta a particularidade do caso concreto que faz inviável a competição: a Administração fará habilitar todo e qualquer interessado, uma vez preenchidos determinados requisitos.
- 3.1.10. E por que a Administração fará habilitação nas condições acima? Porque a necessidade será melhor atendida quanto mais fornecedores se habilitarem.
- 3.1.11. Nota-se que a impugnante conhece o conteúdo do Parecer e, sendo assim, s.m.j., as alegação até agora analisadas têm cunho meramente protelatório.
- 3.1.12. A impugnante afirma que “o que está a ocorrer no caso em tela é uma clara forma de burla à lei, tendo em vista a falta de base legal, doutrinária e jurisprudencial”.
- 3.1.13. Nos itens acima, fez-se a análise da previsão legal, **demonstrando que não assiste razão à impugnante** e no Parecer parcialmente transcrito há citações doutrinárias. Vejamos mais do que se tem quanto à doutrina jurídica e à jurisprudência, sem esgotar as referências existentes, por óbvio, no mesmo sentido, favorável ao credenciamento por inexigibilidade de licitação.
- 3.1.14. Trazendo referência doutrinária que consta no projeto Básico:

*3.4.5. Na lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, “Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do ‘credenciamento’, que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento”<sup>9</sup>.*

- 3.1.14.1. A lição de Jorge Ulisses Fernandes vem esclarecer, inclusive, que a exclusão das agências de viagens é justificada, pois essas não são do mesmo setor das companhias aéreas: “Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor (...)”, já que não se está a credenciar empresas para prestação de serviços de agenciamento de viagens e, sim, para a aquisição de bilhetes de passagens aéreas, sem agenciamento.
- 3.1.15. Em artigo publicado no “Âmbito Jurídico”<sup>10</sup>, há análise do enquadramento legal e hipóteses de cabimento do credenciamento, que reforçam as motivações do credenciamento em discussão:

*Credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação  
Eduardo Augusto Guimarães*

*Resumo: O credenciamento é, sem dúvidas, uma figura atípica que ganhou força com as várias orientações dos Tribunais de Contas e com a doutrina pátria, que ainda é escassa, é verdade, mas ainda assim, o pouco*

<sup>9</sup> <http://www.jacoby.pro.br/votos/arquivo26.html>

<sup>10</sup> [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10573](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10573)

subsídio oferecido pelos doutrinadores já deixa claro os seus aspectos e características, podendo-se firmar uma opinião contundente sobre a aplicabilidade desse mecanismo. O presente artigo pretende abordar o sistema de credenciamento considerando a sua viabilidade e os requisitos para a sua efetivação, demonstrando de maneira clara que o seu fundamento realmente está na inviabilidade de competição. Em outras palavras, o sistema do credenciamento nada mais é do que uma hipótese de inexigibilidade de licitação.

**Palavras-chave:** credenciamento, inexigibilidade, contratação, inviabilidade de competição.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. A Figura do Credenciamento. 2.1 Base Legal. 2.2 Conceito e Requisitos. 2.3 A viabilidade do Sistema do Credenciamento. 3. Conclusão. 4. Referências Bibliográficas

“Credenciamento é algo como bruxaria: ninguém acredita nele, mas que ele existe, existe! Essa é a impressão que se tem ao compilar os principais repositórios de jurisprudência e os índices das principais revistas jurídicas.” (Adilson Abreu Dallari, Revista Eletrônica de Direito do Estado. Número 5 Janeiro/fevereiro/março 2006 – Salvador – Bahia).

## 1. Introdução

Como se sabe, a regra geral para a Administração Pública contratar serviços, realizar compras, obras e alienações é a de que tais contratos sejam precedidos de procedimento licitatório, a teor do que dispõe o art. 37 XXI da 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”

O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Entretanto, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, ao fazer a exigência da licitação, ressalva “os casos especificados na legislação”, ou seja, o próprio texto Constitucional abre a possibilidade de a Lei ordinária fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar, que é exatamente o que se observa pelas disposições dos artigos 24 e 25 da Lei 8666/93, que tratam, respectivamente, sobre os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Para os casos de dispensa de licitação parece não haver grande problemática, uma vez que o rol taxativo disposto no art. 24 da Lei 8666/93 é claro ao estabelecer, sistematicamente, os casos em que pode incidir citado meio de contratação direta.

Contudo, igual sorte não ampara os casos de inexigibilidade, e por isso é preciso muito cuidado ao interpretar o art. 25 da Lei de Licitações. Vejamos a redação do citado artigo:

**“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: (Grifo do original)**

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.”

O referido comando legal dispõe que “é inexigível a licitação quando **houver inviabilidade** de competição”. Veja-se que neste caso o legislador não se preocupou em estabelecer um rol taxativo de situações por meio do qual se poderia contratar por inexigibilidade, até mesmo porque a interpretação da expressão “inviabilidade de competição” é ampla, sendo difícil elencar e relacionar todas as hipóteses. (Grifo nosso)

É bem verdade que o próprio art. 25 prevê em seus incisos três situações que podem dar supedâneo à contratação por inexigibilidade. Entretanto, a expressão “em especial”, inserida no caput, traz a ideia de que tal rol é meramente exemplificativo, devendo, assim, ser melhor interpretada a expressão “inviabilidade de competição” contida no art. 25, em um sentido mais abrangente.

Nesta linha de raciocínio, Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2009. pg 367.)[i], após citar exemplos sobre as hipóteses de inexigibilidade trazidas pela Lei 8666/93, ensina que “todas essas abordagens são meramente exemplificativas, eis que extraídas do exame das diversas hipóteses contidas nos incisos do art. 25, sendo imperioso reconhecer que nelas não se esgotam as possibilidades de configuração dos pressupostos da contratação direta por inexigibilidade.” (Grifo do original)

Até pouco tempo tinha-se a ideia de que a “inviabilidade de competição” configurava-se apenas quando o objeto ou serviço pretendido só pudesse ser fornecido ou prestado por pessoa única, ou seja, quando apenas um determinado fornecedor, tido como exclusivo, pudesse satisfazer os interesses da Administração. Obviamente tal conclusão não é equivocada, pois é o que expressamente dispõe o inciso I do art. 25 da Lei 8666/93.

Entretanto, sugerir que essa é a única interpretação do dispositivo em análise é uma tese ultrapassada. (Grifo do original)

A interpretação da expressão “inviabilidade de competição”, conforme suscitado, deve ser mais ampla do que a mera ideia de fornecedor exclusivo. Neste contexto, pode-se dizer que a inviabilidade de competição, além da contratação de fornecedor único prevista no inciso I, e, obviamente, além dos casos inseridos nos incisos II e III, **pode se dar por contratação de todos**, ou seja, nesta hipótese, a inviabilidade de competição não está presente porque existe apenas um fornecedor, mas sim, porque existem vários prestadores do serviço e todos serão contratados. (Grifo do original)

Nesta esteira vejamos os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby (Coleção de Direito Público. 2008. Pg 538):

“Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação.”

Parece claro que, se a Administração convoca profissionais **dispondo-se a contratar todos os interessados** que preencham os requisitos por ela exigidos, e por um preço previamente definido no próprio ato do chamamento, também estamos diante de um caso de inexigibilidade, pois, de igual forma, **não haverá competição** entre os interessados. Esse método de inexigibilidade para a contratação de todos é o que a doutrina denomina de **Credenciamento**. (Grifo do original)

## 2. A figura do credenciamento

### 2.1 Base legal.

Cumpre salientar de antemão que inexistente no ordenamento jurídico pátrio lei específica que trate sobre o sistema do credenciamento. Desta maneira, em um primeiro momento, poderia se questionar se a adoção de tal sistema não esbarraria no Princípio da Legalidade[*ii*]. A resposta é não. Conforme já exposto, a figura do credenciamento é, em verdade, um mecanismo, um sistema para se efetivar uma contratação por inexigibilidade. Portanto, a base legal do credenciamento é justamente o art. 25, caput, da Lei 8666/93. (Grifo nosso)

Neste íterim, vale ressaltar a decisão do Plenário do Tribunal de Contas da União prolatada no processo 016.171/94:

“Finalizando, constatamos ter ficado devidamente esclarecido no processo TC 008.797/93-5 que o sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurando tratamento isonômico aos interessados na prestação dos serviços e negociando-se as condições de atendimento, obtém-se uma melhor qualidade dos serviços além do menor preço, **podendo ser adotado sem licitação amparado no art. 25 da Lei 8.666/93.**” (Decisão nº 104/1995 – Plenário) (grifo do original)

Ressalte-se ainda que em diversas outras oportunidades o Tribunal de Contas da União adotou o mesmo posicionamento, que, inclusive, foi adotado também pelos Tribunais de Contas Estaduais, podendo-se afirmar

com certeza que está pacificado o entendimento no sentido da legalidade do sistema de credenciamento.

Não obstante, um detalhe importante deve ser observado. Falo aqui em inexistência de norma geral específica que regre a prática do credenciamento por não haver uma legislação geral que o fundamente, tal como ocorre com o procedimento licitatório (Lei 8666/93). Entretanto, cabe esclarecer que alguns Estados se preocuparam em regrar tal sistema quando da elaboração das suas próprias Leis de Licitações, como é o caso do próprio Estado do Paraná, **que regulamenta o credenciamento nos artigos 24 e 25 da Lei 15.608/2007, ainda que superficialmente**. Os demais Entes que não editaram tais leis continuam sem um regramento específico para o credenciamento, o que não significa dizer que estão impossibilitados de utilizá-lo.

#### **Conceito e requisitos.**

Adilson Abreu Dallari conceitua credenciamento como “o ato ou contrato formal pelo qual a Administração Pública confere a um particular, pessoa física ou jurídica, a prerrogativa de exercer certas atividades materiais ou técnicas, em caráter instrumental ou de colaboração com o Poder Público, a título oneroso, remuneradas diretamente pelos interessados, sendo que o resultado dos trabalhos desfruta de especial credibilidade, tendo o outorgante o poder/dever de exercer a fiscalização, podendo até mesmo extinguir a outorga, assegurados os direitos e interesses patrimoniais do outorgado inocente e de boa-fé.” (Grifo nosso)

Pode-se dizer ainda, de uma maneira mais simples, que o credenciamento é um método, um sistema pelo qual irá se efetivar uma contratação direta (pois lembre-se, trata-se de inexigibilidade), onde o Poder Público não seleciona apenas um participante, mas sim, pré-qualifica todos os interessados que preenchem os requisitos previamente determinados no ato convocatório. (grifo nosso)

Neste caso, há uma necessidade que a Administração Pública pretende suprir mediante contrato, contudo, diferentemente do que ocorre na praxe, onde há apenas um vencedor, e, por consequência, apenas um contratado, no sistema de credenciamento não se objetiva um único contrato, mas vários, sendo que todos podem atender perfeitamente o objeto pretendido pelo Poder Público.

3.1.16. E no Acórdão nº 351/2010 – Plenário/TCU, a Corte de Contas da União assevera que: “embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n.º 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no **caput** do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão”.

3.1.17. E no Acórdão nº 104/1995 – Primeira Câmara, em que avaliou a viabilidade jurídica do credenciamento para fornecimento de medicamentos, em resposta a consulta:

10. Finalizando, constatamos ter ficado devidamente esclarecido no processo TC 008.797/93-5 que o sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurando tratamento isonômico aos interessados na prestação dos serviços e negociando-se as condições de atendimento, obtém-se uma melhor qualidade dos serviços além do menor preço, podendo ser adotado sem licitação amparado no art. 25 da Lei 8.666/93. (Grifo nosso)

3.1.18. Passa-se a tratar a afirmação da impugnante de que:

Em uma breve analogia, se para o fornecimento de passagens aéreas, bem comum, se pode aventar a possibilidade de utilização do instituto da inexigibilidade, poder-se-ia utilizá-lo para qualquer contratação, simplesmente chamando os prestadores dos serviços comuns, os fornecedores dos serviços comuns a se credenciarem perante o órgão que objetiva contratar, pois, sob a ótica do Ministério do Planejamento, qualquer bem poderá ser objeto de inclusão nos casos de inexigibilidade.

3.1.19. Cumpre fazer destaque para o correto entendimento da inexigibilidade quanto ao objeto. A inexigibilidade terá cabimento para bens comuns ou não, a depender da existência de inviabilidade de competição. Uma vez inviável a competição, não será exigível a licitação.

3.1.20. **Desta forma, não assiste razão à impugnante quanto à alegação de que há ausência de pressuposto fático e jurídico para a inexigibilidade.**

3.2. Da suposta **OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA.**

3.2.1. A impugnante alega:

O projeto básico traz em seu texto que o princípio da isonomia foi plenamente respeitado, o que não ocorreu.

O projeto básico restringe às aerolíneas o direito de atender ao chamamento público, excluindo expressamente as agências de viagens.

Ora, onde está sendo respeitado o princípio da isonomia?

Nosso grande jurista Celso Antônio Bandeira de Melo nos ensina que “o princípio da isonomia implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia.”

Dai conclui-se que o presente Edital de Credenciamento fere de morte o princípio da isonomia ao excluir textualmente a possibilidade de as agências de viagens participarem, ao invés de prever que poderão participar todos os que preencham os requisitos necessários.

3.2.2. Reporta-se ao item 3.1.14.1. da presente resposta, para esclarecer que se trata de outro nicho de mercado, que não o de agenciamento de viagens. Logo, não é possível que as agências de viagens acudam ao Credenciamento.

3.2.3. As garantias que as agências poderiam prestar seriam sobre os serviços de agenciamento.

3.2.3.1. Pensar diferente seria admitir que em contratação dos serviços de agenciamento de viagens se definisse que em ocorrendo não cumprimento dos serviços de viagem, por exemplo, por cancelamento de voo ou falência da Companhia Aérea, a agência seria responsável direta pela falta no cumprimento da viagem contratada.

3.2.3.2. São serviços diferentes, prestados por setores de mercado igualmente diferentes.

3.2.4. As empresas que fazem parte do setor de mercado que presta os serviços do objeto – companhias aéreas – estarão a se credenciar em igualdade e concorrerão todas a cada aquisição, com disputa pelo critério do menor preço, por demanda.

3.2.5. Lembra-se, nesta oportunidade, Rui Barbosa:

*“A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desiguam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade... Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.” (Grifo nosso)*

3.2.6. No bojo de sua defesa de que a Administração está a desrespeitar o princípio da isonomia, a impugnante insere comentário sem qualquer nexos com a matéria, que transcrevemos a seguir:

Haverá, com certeza, demissão de funcionários e fechamento de muitas agências, que ficarão impossibilitadas de dar continuidade às suas atividades em razão da perda de seus principais clientes, o que ocorrerá com certeza, ferindo outro princípio, o do desenvolvimento nacional sustentável, previsto no art. 3º, da Lei 8.666/93.

3.2.6.1. Sem julgamento de mérito quanto a ser exigível à Administração abrir mão da estratégia de contratação de passagens de forma direta, para que houvesse

continuidade ou incentivo de qualquer setor, contesta-se a afirmação. Vejamos:

3.2.6.2. O Poder Executivo federal tem, em dados atuais, aproximadamente 70 agências de viagens contratadas para a prestação dos serviços de agenciamento.

3.2.6.3. Essas agências detêm 280 contratos.

3.2.6.4. Eis os dados do CADASTUR, na data de hoje:

✓ Total de agências de turismo habilitadas no Brasil: 17.751

pesquisa de prestadores

Consulte os prestadores de serviços turísticos com cadastro regular e os serviços que oferecem:

Cnpj	Nome Fantasia	UF	Atividade	Situação	Detalhamento
00.478.484/0001-89	TRANSFER TOUR	SC	Agência de Turismo	Em Operação	
85.143.857/0001-13	DIDOS TURISMO	SC	Agência de Turismo	Em Operação	
03.460.632/0001-26	MACCHI VIAGENS E TURISMO	RS	Agência de Turismo	Em Operação	
05.421.635/0001-39	VOU.TUR	SP	Agência de Turismo	Em Operação	
33.538.133/0001-75	GII TURISMO	GO	Agência de Turismo	Em Operação	
07.676.127/0001-74	BELA BRASIL VIAGENS E TURISMO	SP	Agência de Turismo	Em Operação	
01.490.334/0001-93	AGENCIA DE TURISMO BASTISTUR	MG	Agência de Turismo	Em Operação	
71.754.435/0001-14	ATLANTICO VIAGENS E TURISMO LTDA-ME	SP	Agência de Turismo	Em Operação	
07.138.257/0001-93	VIAGENS FLORIPA	SC	Agência de Turismo	Em Operação	
32.599.289/0001-88	N & A VIAGENS, TURISMO E CAMBIO	RJ	Agência de Turismo	Em Operação	
59.450.592/0001-77	PIQUETUR PASSAGENS E TURISMO LIMITADA	SP	Agência de Turismo	Em Operação	
07.942.232/0001-08	TERRA RASGADA EVENTOS TURÍSTICOS LTDA - ME	SP	Agência de Turismo	Em Operação	

Página 1 de 1480

Total Geral: 17.751

<< Voltar

Fonte: [www.cadastur.turismo.gov.br/cadastur/PesquisarEmpresas.mtur](http://www.cadastur.turismo.gov.br/cadastur/PesquisarEmpresas.mtur)

✓ Total de agências de turismo habilitadas no DF: 468

pesquisa de prestadores

Consulte os prestadores de serviços turísticos com cadastro regular e os serviços que oferecem:

Cnpj	Nome Fantasia	UF	Atividade	Situação	Detalhamento
04.078.765/0001-83	CASA DE VIAGENS	DF	Agência de Turismo	Em Operação	
06.068.926/0001-03	AIR TOUR VIAGENS	DF	Agência de Turismo	Em Operação	
00.819.533/0001-08	ROTA TURISMO	DF	Agência de Turismo	Em Operação	
04.315.807/0001-74	TERRA NOVA	DF	Agência de Turismo	Em Operação	
00.645.465/0001-08	DECOLA TURISMO	DF	Agência de Turismo	Em Operação	
36.187.060/0001-02	A & T TURISMO	DF	Agência de Turismo	Em Operação	
07.632.586/0001-08	DF TURISMO E REPRESENTAÇÕES	DF	Agência de Turismo	Em Operação	
06.157.430/0001-08	ECOS TURISMO E DESENVOLVIMENTO	DF	Agência de Turismo	Em Operação	
05.204.646/0001-04	CONTATO EVENTOS	DF	Agência de Turismo	Em Operação	
00.019.687/0001-07	PRESHIC TURISMO	DF	Agência de Turismo	Em Operação	
07.457.600/0001-22	SANTA MARTA MODI	DF	Agência de Turismo	Em Operação	
33.212.500/0001-61	TOURLINE TURISMO	DF	Agência de Turismo	Em Operação	

Página 1 de 39

Total Geral: 468

<< Voltar

Fonte: [www.cadastur.turismo.gov.br/cadastur/PesquisarEmpresas.action](http://www.cadastur.turismo.gov.br/cadastur/PesquisarEmpresas.action)

- 3.2.6.5. Cumpra-se destacar que as licitações para agenciamento de viagens, com prestação dos serviços em várias Unidades da Federação – UF, permitem a participação de agências sediadas em outras UF. Sagrando-se vencedora, a Agência de Viagens instalará escritório na sede de prestação dos serviços.
- 3.2.6.6. De um total de 17.751 agências que operam com regularidade, pois as em situação irregular não poderiam cumprir as condições de habilitação dos certames licitatórios, nem contratar com a Administração Pública, apenas aproximadamente 70 têm contrato com o Executivo federal.
- 3.2.7. Mas os números e notícias acerca do mercado de turismo demonstram que as viagens para turismo crescem ano a ano e o mercado é bastante promissor, não sendo consistente afirmar que as agências subsistem graças a, unicamente, as viagens contratadas para as viagens a serviços do Executivo federal.

3.2.8. Em 2013, foram emitidos 669.953 bilhetes nacionais e 23.706 internacionais, por meio dos então 63 contratos para a prestação de serviços de agenciamento de viagens.

3.2.9. Em 2012, chegaram ao Brasil 5.700.000 turistas, conforme quadro copiado do portal do Ministério do Turismo:

Ano	Turistas (milhões de chegadas)					
	Mundo		América do Sul		Brasil	
	2.440,9	Variação anual (%)	Total	Variação anual (%)	Total	Variação anual (%)
2000	689,2	-	15,2	-	5,3	-
2001	688,5	(0,10)	14,6	(3,95)	4,8	(10,16)
2002	708,9	2,96	12,7	(13,01)	3,8	(20,70)
2003	696,6	(1,74)	13,7	7,87	4,1	9,19
2004	765,5	9,89	16,2	18,4	4,8	15,99
2005	801,6	4,72	18,3	12,82	5,4	11,76
2006	842,0	5,04	18,8	2,73	5,0	(6,68)
2007	897,8	6,63	21,0	11,70	5,0	-
2008	916,6	2,09	21,8	3,81	5,1	2,00
2009	882,1	(3,76)	21,4	(1,83)	4,8	(5,88)
2010	950,1	7,71	23,6	10,28	5,2	8,33
2011	996,0	4,83	26,0	10,17	5,4	3,85
2012	1.035,5	3,97	27,2	4,62	5,7	5,56

Fonte: Estatísticas Básicas do Turismo. (Arquivo Estatísticas\_Basicas\_do\_Turismo\_-\_Brasil\_2006-2012\_-\_Junho\_2013 (1), publicado no site [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br))

3.2.10. E as viagens em turismo de brasileiros são, preferencialmente, para destinos no país, segundo resposta de 69,9% de entrevistados, dados também noticiados no portal do Ministério do Turismo:

**Brasileiros escolhem o próprio país como destino**  
**Este é o resultado do último levantamento feito pelo Ministério do Turismo, segundo o qual 69,6% dos entrevistados que pretendem viajar pelos próximos seis meses o farão pelo próprio país (Grifo do original)**  
 19/05/2014

O Brasil está em alta. **A visibilidade do país não atrai apenas os visitantes estrangeiros, atraídos especialmente pela Copa do Mundo e pelas belezas naturais. Os brasileiros também estão preferindo viajar por aqui.** É o que revela a Sondagem do Consumidor – Intenção de Viagem, segundo a qual 69,6% dos brasileiros que pretendem fazer alguma viagem nos próximos seis meses, período que inclui a Copa do Mundo, devem optar por cidades brasileiras. O percentual é maior do que o registrado em abril do ano passado (66,8%). Os moradores de Recife (76,4%) são os que mais desejam viajar pelo Brasil, entre as sete capitais

monitoradas, seguidos por Brasília (72,1%), Rio de Janeiro (71,8%), São Paulo (68,4%), Belo Horizonte (67,2%), Salvador (63,5%) e Porto Alegre (48,9%). (Grifo nosso)

O avião é hoje o meio de transporte preferido do viajante brasileiro, conforme revela a pesquisa. Ele é requisitado por 61,1% dos turistas que manifestaram intenção de viajar pelos próximos seis meses. Os cariocas registraram o maior aumento na intenção de viajar de avião entre as capitais monitoradas; subindo de 57,6% em abril do ano passado para 68,9%, em abril deste ano, um aumento de onze pontos percentuais. A preferência pelo meio aéreo teve maior destaque entre os turistas com faixa de renda entre R\$ 2.101 a R\$ 4.800: de 52,5% para 61,7%. Já a faixa etária dos viajantes mais jovens, com menos de 35 anos, foi a que registrou o maior aumento: de 73,1% para 81,8%.

Já a capital Porto Alegre é a cidade do país cujos moradores registraram o maior índice de hospedagem em hotéis e pousadas: 71,3%. O percentual está acima da média das sete capitais monitoradas (53,3%) em abril pelo Ministério do Turismo. Na sequência estão Brasília (67,5%), Salvador (60,1%), Rio de Janeiro (54,2%), Belo Horizonte (52,2%), São Paulo (51,2%) e Recife (50,6%).

O levantamento é realizado mensalmente pelo Ministério do Turismo em parceria com a Fundação Getúlio Vargas com dois mil moradores de sete cidades do país: Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo, todas sedes da Copa. As capitais representam 70% do fluxo de turistas do país.

Assessoria de Comunicação Social - Ascom/MTur

Telefone: (61) 2023-7055

e-mail: [imprensa@turismo.gov.br](mailto:imprensa@turismo.gov.br)

Fonte:

[http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/geral\\_interna/noticias/de\\_talhe/20140519](http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/geral_interna/noticias/de_talhe/20140519)

- 3.2.11. Outra notícia do mesmo portal da Internet, que além traz os números de desembarques domésticos e internacionais:

**Ampliação do setor aéreo favorece o turismo brasileiro  
Segmento prevê ampliação do número de turistas à bordo de  
aeronaves pelos próximos anos. Eventos como a Copa do Mundo  
trarão voos extras para o país**  
28/04/2014

Turistas brasileiros e estrangeiros têm viajado cada vez mais de avião. Só no ano passado, o país recebeu 89 milhões de passageiros por desembarques domésticos e 9,4 milhões por desembarques internacionais. Estima-se que a maioria (62%) dos brasileiros que manifestaram intenção de viajar pelos próprios seis meses, o farão de avião, de acordo com a pesquisa Sondagem do Consumidor – Intenção de Viagem, do Ministério do Turismo. (Grifo nosso)

A importância do transporte aéreo para o turismo brasileiro foi reforçada, na semana passada, por um levantamento da Associação Brasileira das Empresas Aéreas (Abeaer), segundo a qual as companhias associadas transportaram cerca de 400 milhões de passageiros nos últimos seis anos. A Abeaer prevê ainda que até 2020 cerca de 211 milhões turistas brasileiros e estrangeiros viajem de avião.

Para o mundial sediado no Brasil, é esperado um aumento do tráfego aéreo. São Paulo deve receber a maior parte dos voos extras do país para a Copa. A cidade é o primeiro destino de turistas estrangeiros a negócios e o quarto de turistas a lazer. Estão previstos 941 voos para o estado de São Paulo.

*Durante o período da Copa são esperados 600 mil estrangeiros e 3,1 milhões de brasileiros no país. Além de investimentos do governo federal na ampliação e na reforma de aeroportos brasileiros, com vistas a atender melhor os viajantes, o Ministério do Turismo investiu R\$ 180 milhões em sinalização, acessibilidade de pontos turísticos e centros de atendimento ao turista.*

*O aumento dos deslocamentos de turistas por avião vão ao encontro das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Turismo 2013-2016, cujo objetivo é alçar o país à condição de terceira economia turística do mundo até 2022. Atualmente, o Brasil é a sexta maior economia do setor e movimentou, em 2012, cerca de R\$ 250 bilhões.*

Assessoria de Comunicação Social - Ascom/MTur

Telefone: (61) 2023-7055

e-mail: [imprensa@turismo.gov.br](mailto:imprensa@turismo.gov.br)

Fonte:

[http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/geral\\_interna/noticias/detalhe/20140428.html](http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/geral_interna/noticias/detalhe/20140428.html)

- 3.2.11.1. Ou seja, de um universo de 89 milhões de desembarques domésticos, menos de 700 mil foram de passageiros em serviço, com viagens contratadas pelo Executivo federal, o que representa 0.75% dos desembarques nacionais.
- 3.2.12. **Assim, não assiste razão à impugnante.**
- 3.3. Da suposta **DESOBEDIÊNCIA AO INCISO II, DO ART. 57, DA LEI Nº 8.666/93**
- 3.3.1. Primeiro, a impugnante afirma que o edital segue as regras da Lei de Licitações e a duração dos contratos dica adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários e que, por força do inciso II, a prestação dos serviços de natureza contínua poderá ter duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, limitada a 60 (sessenta) meses.
- 3.3.2. Esta é uma regra, é bem verdade. Mas não absoluta, conforme se demonstrará a seguir.
- 3.3.2.1. Trata-se de procedimento enquadrável no inciso I, do art. 57, da Lei nº. 8.666/1993, permitindo que a vigência do credenciamento ultrapasse o exercício financeiro, uma vez que os recursos orçamentários para arcar com as despesas de passagens aéreas estão associados a ação prevista no Plano Plurianual – PPA.
- 3.3.2.1.1. O art. 5º, da Lei nº. 12.593, de 18 de janeiro de 2012 dispõe que:

*Art. 5º – O PPA 2012-2015 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, assim definidos:*

*I - Programa Temático: que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e*

*II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.*

3.3.2.1.2. De modo complementar, o art. 8º da mesma lei dispõe que:

*Art. 8º Os Programas constantes do PPA 2012-2015 estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional.*

*§ 1º As ações orçamentárias serão discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais.*

*(...)*

*§ 3º As vinculações entre ações orçamentárias e Iniciativas constarão nas leis orçamentárias anuais.*

3.3.2.1.3. Os recursos destinados às despesas com passagens aéreas compõem os Programas de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado, na rubrica Despesas Correntes, previstos no Anexo II da Lei nº. 12.593, de 18 de janeiro de 2012, havendo um programa para órgão da Administração Pública Federal, os quais se encontram detalhados no Volume IV, Tomo I, do Projeto de Lei Orçamentária de 2014, que resultou na Lei Orçamentária Anual nº. 12.952, de 20 de janeiro de 2014.

3.3.2.1.4. E ainda, tem-se a ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 1, DE 1º DE ABRIL DE 2009:

*O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.015975/2008-95, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:*

*A VIGÊNCIA DO CONTRATO DE SERVIÇO CONTÍNUO NÃO ESTÁ ADSTRITA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO.*

*INDEXAÇÃO: VIGÊNCIA. CONTRATO. SERVIÇO CONTÍNUO. EXERCÍCIO FINANCEIRO.*

*REFERÊNCIA: Art. 57, inc. II, Lei no 8.666, de 1993; art. 60, Lei no 4.320, de 1964; art. 30, Decreto no 93.872, de 1986; NOTA/DECOR/CGU/AGU no 298/2006-ACMG; Informativo NAJ/RJ, ANO 1, No 1, jun/07, Orientação 02. Decisões TCU 586/2002-Segunda Câmara e 25/2000-Plenário.*

*JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI*

3.3.2.1.5. E, a ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 38, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2011)

*"NOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA DEVE-SE OBSERVAR QUE: A) O PRAZO DE VIGÊNCIA ORIGINÁRIO, DE REGRA, É DE ATÉ 12 MESES; B) EXCEPCIONALMENTE, ESTE PRAZO PODERÁ SER FIXADO POR PERÍODO SUPERIOR A 12 MESES NOS CASOS EM QUE, DIANTE DA PECULIARIDADE E/OU COMPLEXIDADE DO OBJETO, FIQUE TECNICAMENTE DEMONSTRADO O BENEFÍCIO ADVINDO PARA A ADMINISTRAÇÃO; E C) É JURIDICAMENTE POSSÍVEL A PRORROGAÇÃO DO CONTRATO POR PRAZO DIVERSO DO CONTRATADO ORIGINARIAMENTE."*

*INDEXAÇÃO: CONTRATO, PRESTAÇÃO DE SERVIÇO, NATUREZA CONTINUADA, OBRIGATORIEDADE, OBSERVÂNCIA, PRAZO,*

VIGÊNCIA, DEFINIÇÃO, ORIGEM, LIMITAÇÃO, PERÍODO, EXCEPCIONALIDADE, FIXAÇÃO, PECULIARIDADE, COMPLEXIDADE, OBJETO, DEMONSTRAÇÃO, BENEFÍCIO, ADMINISTRAÇÃO, POSSIBILIDADE, PRORROGAÇÃO.

REFERÊNCIA: Art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666, de 1993; Parecer/AGU/NAJSP/nº 0417/2009-MTU; Nota-Jurídica PGBC-7271/2009; Acórdão TCU 1.858/2004 - Plenário; 551/2002 - Segunda Câmara.

PROCESSO Nº 00400.010939/2010-50

3.3.2.2. Desta forma, justificamos o prazo de vigência do credenciamento, com amparo normativo, **pelo que resta evidente que não assiste razão à impugnante.**

3.3.2.3. **Não assiste razão à impugnante em seus argumentos.**

#### 4. DA CONCLUSÃO

4.1. 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, doutrinários, jurisprudenciais, técnicos e fáticos, no interesse de se resguardar as necessidades da Administração com a devida qualidade, por instituições com capacidade operacional e *expertise* adequadas.

4.2. Assim, esta Comissão se manifesta pela improcedência da presente impugnação, entendendo-se que não há inconstitucionalidade, ilegalidade ou invalidade do Edital do Credenciamento nº 01/2014, razão pela qual não subsistem motivos para anulação dos atos administrativos.

Brasília, 18 de julho de 2014.



KARLA CAVALCANTI E SILVA

Membro



VIRGÍNIA BRACARENSE LOPES

Membro



SANDRA MARIA DE MENEZES BELOTA

Presidente

