

Brasília-DF, 07 de julho de 2014

À Presidente da Comissão de Credenciamento
Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
Central de Compras e Contratações
Setor de Rádio e TV Sul, Quadra 701, Bloco M, 1º Andar
Brasília/DF
Sandra Maria de Menezes Belota

Ref. Edital de Credenciamento nº 01/2014-CENTRAL/MP
Processo nº. 03001.000017/2014-59

SANTA EDWIGES TURISMO EIRELI EPP, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no CNPJ sob nº 09.215.207/0001-58 (doc 1) com endereço no SCN Quadra 8, Bloco B-50, Salas 509/511/513, Shopping Venâncio 2000, Brasília/DF, por seus advogados, vem, com fundamento no art. 12, do Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, apresentar

IMPUGNAÇÃO

ao Edital de Credenciamento nº 01/2014-CENTRAL/MP, pelas seguintes razões.

O Aviso de Credenciamento nº 01/2014 foi publicado no Diário Oficial da União em 30/06/2014, e destacou seu objeto como *“credenciamento, pelo prazo de 60 (sessenta) meses, das empresas de transporte aéreo regular para fornecimento de passagens em linhas aéreas*

regulares domésticas, sem o intermédio de agencia de viagens e turismo, para fins de transporte de servidores, empregados ou colaboradores eventuais em viagens a serviço, dos órgãos e entidade da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, facultado o uso à Administração Indireta.”


O objeto do Edital de Credenciamento nº 01/2014-CENTRAL/MP revela que a intenção do Ministério do Planejamento é a exclusão integral de todas agências de viagens como pretensas fornecedoras de passagens aéreas aos órgãos da Administração Pública.

A ilegalidade está evidente e deve ser declarada pelo agente administrativo, para que então se invalide o ato viciado.

O advogado subscritor da presente impugnação, por razão de urgência, requer desde já o prazo de 5 (cinco) dias para apresentação do mandato firmado pela empresa impugnante, nos termos do que assegura o art. 5º, § 1º, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil).

- Da exigência de licitação.

A justificativa do credenciamento apontou que *“a pretensa contratação tem enquadramento na inexigibilidade de licitação e serão credenciadas todas as companhias aéreas que tenham cobertura de voos distribuída no território nacional, verificado o atendimento às condições de habilitação previstas no Edital de Credenciamento”*.



Ministério do Planejamento pretende contratar diretamente as companhias aéreas para fornecimento das passagens por procedimento de inexigibilidade de licitação e invocou como respaldo legal o art. 25, da Lei nº 8.666/93, “*sob o argumento de estar configurada a inviabilidade de competição*”.

Seguindo em suas justificativas, o projeto básico para prestação de serviços utilizou-se de trechos da obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, de Marçal Justen Filho:

3.4.3 Nesse sentido, Marçal Justen Filho, em seus Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª edição, página 343:

“Deve-se ressaltar que o caput do art. 25 apresenta função normativa autônoma, de modo que uma contratação direta poderá nele se fundar direta e exclusivamente. Não se impõe que a hipótese seja enquadrada em um dos incisos do referido art. 25, os quais apresentam natureza exemplificativa.”

Esse mesmo autor às fl. 342 esclarece o seguinte sobre a inviabilidade de competição:

“Deve destacar-se, portanto, que a **inviabilidade de competição ocorre em casos em que a necessidade estatal apresenta peculiaridades que escapam aos padrões de normalidade**. A disputa entre particulares por contratos administrativos retrata as peculiaridades do mercado, apto a atender satisfatoriamente as necessidades usuais, costumeiras, padronizadas. (sem grifo no original)



Assim, como regra, é impensável inexigibilidade para aquisição de folhas de papel para fotocopadora. Trata-se de produto disponível no mercado, que não possui maior especialidade. A questão muda de figura quando a Administração Pública necessitar prestações que escapam da normalidade. Nesses casos é que surgirá a inviabilidade de competição.”

Contudo, a leitura do texto recomenda justamente contrário da pretensão do órgão. É que como diz o professor Marçal Justen Filho, a inviabilidade de competição ocorre em casos em que a necessidade estatal apresenta peculiaridades que escapam dos padrões de normalidade.

A compra de passagens aéreas por órgãos da administração **não** apresenta peculiaridades que escapam aos padrões da normalidade. Trata-se de necessidade normal, como aquela que possui a iniciativa privada.

Passagens aéreas são produtos disponíveis no mercado, tanto que até o momento são fornecidas à Administração por meio das agências de viagens. A variação de preço das passagens aéreas, natural em razão de inúmeros fatores como antecedência e demanda, é experimentada tanto pela Administração quanto pelo particular da iniciativa privada. Esse fato não tem o condão de conferir peculiaridade em favor do órgão público.

Por esta razão o Acórdão nº 1492/2009, lançado na justificativa de inexigibilidade de licitação, não é capaz de ser “*aplicado analogicamente*” ao caso em tela, pois o julgado refere-se a editoriais, colunas, análises conjunturais realizadas por profissionais, que, como

destacado na decisão, “*por serem de natureza intelectual e especializada, não são passíveis de avaliação subjetiva*”, diferentemente das passagens aéreas, que não possuem “*natureza intelectual e especializada.*”

A aquisição de passagens pelos órgãos públicos não requer maiores especialidades, o que seria capaz, em tese, de se atrair a inviabilidade de competição. A necessidade da Administração é usual e costumeira.

No caso, a inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, tal qual pretendido pelo Ministério do Planejamento, somente poderia acontecer caso as agências de viagens que atualmente atendem os órgãos não estivessem atendendo necessidades estatais peculiares que escapam aos padrões da normalidade.

É o que está escrito na lição de Marçal Justen Filho trazida no próprio projeto básico. Na 15ª edição da obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, o mesmo autor destaca¹:

De modo geral, poderia dizer-se que a inviabilidade de competição apenas ocorre em casos em que a necessidade estatal apresenta peculiaridades e anomalias. Quando o interesse estatal puder ser satisfeito por uma prestação padrão, desvestida de alguma peculiaridade, a competição será possível e haverá licitação.

Ao se aplicar este raciocínio e o art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93 ao caso concreto, chega-se a uma resposta inevitável: Como o fornecimento de passagens em linhas aéreas regulares domésticas à Administração não apresenta peculiaridades e anomalias, pode ser

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Dialética. 2012, pg. 408.

satisfeito via prestação padrão por meio das agências de viagens, as quais competem entre si, atraindo, assim, a necessidade de licitação.

- Da afronta ao princípio da igualdade

Outra justificativa inadequada é aquela referente ao princípio da igualdade. Segundo o projeto básico (anexo 1), esse preceito restou *severamente observado, visto que será possibilitado o pedido de credenciamento de toda e qualquer companhia aérea que demonstre interesse em fornecer o serviço de transporte aéreo de passageiros para a Administração Pública Federal.*

Para Celso Antonio Bandeira de Melo², “o princípio da igualdade implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputa-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia. É o que prevê o já referido art. 37, XXI, do Texto Constitucional.”

Já para Marçal Justen Filho³, o princípio da isonomia pode ser definido da seguinte maneira:

O princípio da isonomia significa, de modo geral, **o livre acesso de todo e qualquer interessado à disputa pela contratação com a Administração.** Como decorrência direta e imediata da isonomia, é vedado à Administração escolher um particular sem observância de um

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 30ª ed. São Paulo: Dialética. 2013, pg. 542.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15 ed. São Paulo: Dialética. 2012, pg. 60.

procedimento seletivo adequado e prévio, em que sejam estabelecidas exigências proporcionais à natureza do objeto a ser executado. (sem grifo no original)

Sob esse ângulo, **a isonomia significa o direito de cada particular participar na disputa pela contratação administrativa, configurando-se a inviabilidade de restrições abusivas, desnecessárias ou injustificadas.**

Trata-se então, da isonomia como tutela aos interesses individuais de cada sujeito particular potencialmente interessado em ser contratado pela Administração. (sem grifo no original)

O formato do Edital de Credenciamento nº 01/2014-CENTRAL-MP fere frontalmente o princípio da igualdade por excluir as agências de viagens do credenciamento. Como posto na justificativa, será possibilitado o pedido de credenciamento de toda e qualquer companhia aérea que tenha interesse em fornecer passagens, **mas serão excluídas as agências de viagens e turismo**, que possuem condições de fornecer as passagens aéreas, tanto que atualmente fornecem.

No caso concreto, a restrição imposta às agências de viagens é categoricamente abusiva e desnecessária.

O objeto do credenciamento é expresso em excluir as agências de viagens do fornecimento de passagens aéreas - *credenciamento, pelo prazo de 60 (sessenta meses), das empresas de transporte aéreo regular, doravante denominadas CREDENCIADAS, para fornecimento de passagens em linhas aéreas regulares domésticas, sem o intermédio de Agência de Viagens e Turismo [...]*.

Os serviços de reserva de passagem e de assento, emissão, remarcação, cancelamento e reembolso objeto do credenciamento são atualmente prestados satisfatoriamente pelas agências de viagens, que, com a implantação desse modelo, serão impedidas de fornecer passagens aéreas à Administração, sem processo licitatório. É evidente que esse credenciamento não observa o princípio da isonomia explícito no art. 3º, da Lei nº 8.666/93, de envergadura constitucional.

- Inobservância de promoção do desenvolvimento nacional sustentável

Vale lembrar que todas as agências de viagens serão proibidas de fornecer passagens aos órgãos públicos.

Portanto, o modelo de credenciamento exclusivo das companhias aéreas afronta diretamente a observância de promoção do desenvolvimento nacional sustentável estampada também no art. 3º, da Lei nº 8.666/93, pois a totalidade das agências de viagens, em âmbito nacional, serão excluídas do mercado de vendas de passagens aéreas à Administração.

Vale lembrar que esse modelo poderá ser adotado pelos *“órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, facultado o uso à Administração indireta.”*

O desenvolvimento nacional sustentável da integralidade do setor das agências de viagens será rigorosamente abalado, em contrariedade a este preceito explícito no art. 3º Lei nº 8.666/93. O

contrato administrativo possui caráter de instrumento para fomentar atividades no País, segundo Marçal Justen Filho:

O Contrato Administrativo é concebido como um instrumento para fomentar atividades no Brasil. Tanto podem ser atividades materiais realizadas aqui como o desenvolvimento de ideias, no âmbito do conhecimento, da ciência, e da tecnologia.

Isso significa, em última análise, assegurar um tratamento preferencial às empresas estabelecidas no Brasil. Poderá haver uma preferência pela contratação de empresas aptas a assegurar empregos, a pagar impostos e manter a riqueza nacional no Brasil. [...]

A exclusão das agências de viagens desse nicho de mercado, sem justificativa razoável, inevitavelmente ocasionará demissões de funcionários, queda de receita de impostos e outros inúmeros outros problemas financeiros em escala nacional. Esse cenário não parece ser aquele preceituado pelo art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Além do mais, ao impedir que agências de viagens possam fornecer passagens aéreas à Administração, o Edital de Credenciamento nº 01/2014 ofende o parágrafo único do art. 170, da Constituição Federal de 1988, que assegura *“a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”*

Vale lembrar que a ressalva de previsão em lei para restrição desse direito não se aplica ao caso, eis que, como visto não lei que defina ou permita o afastamento de todo um seguimento profissional das



agências de viagens para fornecimento de passagens aéreas aos órgãos da Administração Pública.

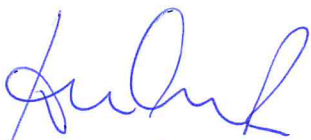
- Pedido

Ante o exposto, a empresa impugnante requer:

- a) Seja deferido do prazo de 5 dias para apresentação da procuração da empresa impugnante aos advogados subscritores desta peça, nos termos do art. 5º, § 1º do Estatuto da Advocacia;
- b) Seja presente impugnação recebida e conhecida; e
- c) Quanto ao mérito, seja a impugnação julgada **PROCEDENTE**, para que sejam anulados todos os atos administrativos referentes ao Edital de Credenciamento nº 01/2014-CENTRAL/MP, de modo que o credenciamento seja cancelado.

É o que requer.

Gustavo Penna Marinho de A. Lima
OAB/DF 38.868


José Lavinias da Rocha Filho
OAB/DF 29.327

Conrado Donati Antunes
OAB/DF 26.903

Paulo Victor Marcondes Buzanelli
OAB/DF 26.957


doc 1



Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral

Contribuinte,

Confira os dados de Identificação da Pessoa Jurídica e, se houver qualquer divergência, providencie junto à RFB a sua atualização cadastral.

		REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL	
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA			
NÚMERO DE INSCRIÇÃO 09.215.207/0001-58 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL		DATA DE ABERTURA 20/11/2007
NOME EMPRESARIAL SANTA EDWIGES TURISMO EIRELI EPP - EPP			
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) CHARM TOUR			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 79.11-2-00 - Agências de viagens			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS Não informada			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 230-5 - EMPRESA INDIVIDUAL DE RESP.LIMITADA (DE NATUREZA EMPRESARIA)			
LOGRADOURO Q SC/SUL QUADRA 08 BLOCO B	NÚMERO 50	COMPLEMENTO SALA 509, 511 E 513 EDIF VENANCIO 2000	
CEP 70.333-900	BAIRRO/DISTRITO ASA SUL	MUNICÍPIO BRASILIA	UF DF
SITUAÇÃO CADASTRAL ATIVA		DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL 20/11/2007	
TIPO DE SITUAÇÃO CADASTRAL			
SITUAÇÃO ESPECIAL *****		DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****	

Aprovado pela Instrução Normativa RFB nº 1.183, de 19 de agosto de 2011.

Emitido no dia **07/07/2014** às **13:09:05** (data e hora de Brasília).

Página: 1/1

Voltar