



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

## RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO DA EMPRESA DF TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA-ME

### 1. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO

- 1.1. A empresa, ora impugnante, em resumo, manifesta pela anulação do Projeto Básico, pelo cancelamento do Credenciamento e requer o encaminhamento de toda a documentação para o Tribunal de Contas da União e disponibilização de cópia dos autos referentes ao processo de Credenciamento.
- 1.2. Alega em sua impugnação que: a) o Decreto 8.189/2014 é inconstitucional; b) há ilegalidade da contratação direta pelo critério da inexigibilidade; c) há contrariedade às normas legais sobre a possibilidade de extensão do projeto à Administração Indireta; d) há contrariedade às normas legais sobre as agências e servidores; e) há equívoco na ideia de economicidade por via da execução do projeto.

### 2. DAS PRELIMINARES

#### 2.1. Da tempestividade

- 2.1.1. 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.
- 2.1.2. 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.*”.
- 2.1.3. 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.
- 2.1.4. Logo, tem-se que a impugnação é tempestiva, pelo que se passa à análise de suas alegações.

### 3. DAS ALEGAÇÕES E ANÁLISE

#### 3.1. Da inconstitucionalidade do Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014

##### 3.1.1. Inicialmente, a impugnante alega que:

O objeto da oposição é a criação de Central de Compras e Contratações, vinculada à Assessoria Especial de Modernização da Gestão, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, (...).

Em cumprimento ao decreto, foi criado projeto básico que possibilita a contratação direta de transporte aéreo por meio de credenciamento de Companhias aéreas, para que sem licitação e sem licitação e sem o intermédio de Agência de Viagens e Turismo passem a fornecer passagens em linhas aéreas regulares e domésticas.

3.1.1.1. Cumpre, inicialmente, esclarecer à impugnante que o presente processo trata do **Credenciamento de companhias aéreas para vendas diretas de bilhetes de passagens à APF**, não sendo o *locus* para discussão quanto à criação da Central de Compras. Todavia, por arguir a inconstitucionalidade de ato que fundou esta unidade administrativa, cabe trazer à baila os embasamentos que comprovam a legalidade de sua instituição, bem sua competência e pertinência para executar o Credenciamento.

3.1.1.1.1. Em primeiro lugar invoca-se o texto Constitucional que dispõe sobre a competência privativa do Presidente da República para dispor matéria por meio de decreto:

Art. 84. **Compete privativamente ao Presidente da República:**

(...)

VI – **dispor**, mediante **decreto**, sobre:

a) **organização e funcionamento da administração federal**, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (grifos nossos).

3.1.1.1.1.1. Pelos trechos destacados fica óbvio que o decreto é o meio hábil para a estruturação dos órgãos públicos, desde que não haja aumento da despesa, caso da Central de Compras e Contratações, que foi comprovado por meio da NT nº. 385/2013/DEPEF/SEGEP-MP, de 23 de outubro de 2013.

3.1.1.1.2. Em segundo lugar, cabe mencionar a **Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003**, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, a qual prevê que:

Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

(...)

XVII - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

(...)

**g) coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais;**

(...)

**l) política e diretrizes para modernização do Estado;**

(...)

**Art. 50. O Poder Executivo disporá sobre a organização, reorganização, denominação de cargos e funções e funcionamento dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, mediante aprovação ou transformação das estruturas regimentais.**

**Art. 52. Fica o Poder Executivo autorizado a atribuir a órgão ou entidade da Administração Pública Federal diverso daquele a que está atribuída a competência a responsabilidade pela execução das atividades de administração de pessoal, de material, patrimonial, de serviços gerais, de orçamento e finanças e de controle interno.** (grifos nossos).

3.1.1.1.2.1. Pelos trechos destacados na lei ficam nítidos o equívoco e a falta de razão da impugnante ao mencionar a incompetência da Central de Compras para realização do Credenciamento em tela, uma vez que:

3.1.1.1.2.1.1. é competência legal do Ministério do Planejamento expressa nas alíneas "g" e "l", do inciso XVII, do art. 27, definir políticas e diretrizes para modernização do Estado, inclusive, no que tange aos sistemas estruturantes, dentre os quais está o de serviços gerais. E a Central de Compras é uma materialização de uma dessas políticas e diretrizes;

3.1.1.1.2.1.2. o instrumento (Decreto) que institui a Central de Compras é meio próprio para tal, uma vez que foram observadas as disposições do art. 50 da lei supramencionada, sendo o Poder Executivo competente para definir as estruturas internas dos órgãos e entidades por este ato regulamentar;

3.1.1.1.2.1.3. que o Decreto também é o meio próprio tanto para definir as competências das próprias unidades Ministério (art. 50) quanto para atribuir a outrem, diverso daquele para o qual foi atribuída competência originária, responsabilidade para execução de atividades do sistema de serviços gerais (art. 52).

3.1.1.1.2.2. Deste modo, tanto o meio pelo qual a Central foi instituída quanto sua competência para avocar as funções de licitações dos órgãos e entidades do Poder Executivo da Administração Pública Federal encontram total amparo legal.

3.1.1.1.2.3. Além da Lei nº. 10.683/2003 e do Decreto nº. 8.189, de 21 de janeiro de 2014, este que institui a Central de Compras em seu art. 13, do Anexo I, também fundamenta a atividade da Central o Decreto nº. 1.094, de 23 de março de 1994, que dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências.

3.1.1.1.2.3.1. Primeiro porque traz, em seu art. 1º, quais são as atividades que integram o Sistema de Serviços Gerais, quais sejam “*administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material, transporte, comunicações administrativas e documentação.*”, sendo os procedimentos de licitação e contratação os meios que viabilizam essas atividades;

3.1.1.1.2.3.2. Segundo porque traz, em seu art. 6º, previsão de situação na qual algumas atividades de serviços gerais poderão ser executadas de forma centralizada, caso em que se insere a Central de Compras e Contratações.

3.1.1.1.3. Oportunamente, a título de esclarecimento à impugnante, lembrar que o presente projeto básico não tem dimensão de “*cumprimento ao decreto*”, mas sim cumprimento ao inciso I, do art. 7º, da Lei nº. 8.666/1993, sendo requisito obrigatório a qualquer procedimento de licitação ou de contratação direta.

3.1.1.1.4. Diante do exposto, **não assiste razão quanto à alegação de inconstitucionalidade.**

3.1.2. Na sequência, a impugnante alega contrariedade às normas legais, especialmente quanto ao art. 173 da Constituição Federal, sobre a possibilidade de extensão do projeto à Administração Indireta.

3.1.2.1. Cumpre esclarecer que o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.666/93, assim preceitua:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade,



compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (grifo nosso).

3.1.2.2. Logo, não faz sentido argumentar afronta ao art. 173, § 1º, III, da CF/88, eis que a Administração Indireta está sujeita à observância da Lei n.º 8.666/93 até a edição de lei específica que regulamente as contratações de bens e serviços, podendo utilizar-se da Norma Geral.

3.1.2.3. Assim, conclui-se que, neste ponto, não assiste razão à impugnante.

### 3.2. Da ilegalidade da contratação direta pelo critério da inexigibilidade

3.2.1. Alega a impugnante que:

A inexigibilidade está ligada a inviabilidade de competição, ou seja, quando a licitação é impossível. (...).

No caso do serviço prestado, transporte aéreo, a natureza é singular, porem, ultrapassa de 5 a quantidade de prestadores de serviços desse tipo de transporte, no caso as Companhias aéreas, há competitividade neste âmbito.

3.2.1.1. Diante desses argumentos cumpre, inicialmente, registrar que o credenciamento funda-se em inviabilidade da competição, com fulcro no caput do artigo 25 da lei nº 8.666/93, exaustivamente comprovada no Projeto Básico, na Nota Técnica nº 12/CENTRAL/ASEGE/GM-MP, de 06 de junho de 2014, às fls. 59-68 dos autos, e no Parecer nº 0724-8.1.10/2014/ASF/CONJUR-MP/CGU/AGU, às fls. 95-107 dos autos.

3.2.1.1.1. Recortam-se trechos da Nota Técnica nº 12/CENTRAL/ASEGE/GM-MP:

31. A inexigibilidade de licitação funda-se na inviabilidade de competição.

31.1. Preliminarmente, porque a licitação implica contratação da(s) empresa(s) vencedora(s) num processo de disputa, segundo os quantitativos, valores e condições previamente estipuladas, sendo relevante salientar acerca da necessidade da Administração não poder ser atendida por uma única empresa, mas pela totalidade daquelas que atuam nesse segmento, com abrangência nacional.

32. Para tanto, foi elaborado o anexo Edital de Credenciamento para habilitação e assinatura por parte das companhias aéreas do Termo de Credenciamento, vez que a Administração Pública Federal necessita da disponibilidade dos serviços do maior número possível de companhias aéreas, não podendo prescindir disso.

32.1. Vale esclarecer, entretanto, que no processamento da aquisição de cada uma das passagens será utilizado sistema gerenciador de viagens,

que possibilita a busca de voos e respectivos preços, tendo como principal atributo identificar nos sites das empresas aéreas as informações necessárias para que o gestor público proceda à escolha do bilhete de menor preço, dentre todos aqueles informados. **Daí observa-se haver, na prática em questão, a incidência de disputa a cada compra de passagem aérea.**

33. De mesma forma, **corroborar com a contratação por inexigibilidade de licitação e impossibilidade de estabelecer critério para julgamento objetivo para a escolha de única companhia aérea (...).** (grifos nossos).

3.2.1.1.2. Recortam-se também trechos do Parecer nº 0724-8.1.10/2014/ASF/CONJUR-MP/CGU/AGU:

#### 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>1</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*

<sup>1</sup> Licitação e Contrato Administrativo - estudos sobre a interpretação da lei. São Paulo: Ed. Malheiros, 1995, p 70.



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>2</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.

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,*

<sup>2</sup> Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, Dialética, São Paulo, 2008, p. 46.

   7

o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por um ou por outro, mas é prestado por todos”.<sup>3</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 Sundfeld<sup>4</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)*

<sup>3</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública*. São Paulo: Dialética, 2003. p. 212

<sup>4</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitação e contrato administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p.42

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>5</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.

52. Apesar do instituto credenciamento não possuir regulamento federal próprio, o Tribunal de Contas da União e a doutrina pátria já se debruçaram sobre o tema, apresentando a necessidade do cumprimento de alguns requisitos para que o credenciamento possa ser utilizado nos casos de inexigibilidade de licitação pelo aproveitamento de todos os interessados. No item a seguir, os requisitos apontados pela doutrina e pelo TCU serão analisados de forma pontual.

3.2.1.2. Pretende-se com o presente procedimento **credenciar empresas aéreas, para a aquisição de bilhetes de viagem sem a intermediação de agência de viagem.** Este mercado caracteriza-se por um cenário de inviabilidade de competição a partir do momento em que a Administração chama todas as interessadas, num contexto de igualdade de condições, a se credenciarem diante dela; ou seja, passível de realização de procedimento de inexigibilidade de licitação.

3.2.1.3. Por outro lado, deve restar claro que não compõe o objeto do edital credenciar agência de viagem para a prestação de serviços de agenciamento, dada a competitividade nítida existente nesse setor, ao

<sup>5</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 46

qual aplica-se a regra do dever de licitar, com fulcro no inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal de 1988.

3.2.1.4. **Assim, resta nítida a falta de razão da impugnante.**

3.2.2. Outro fundamento para alegar a impossibilidade jurídica do Credenciamento é baseado na Decisão nº 409/1994-Plenário.

3.2.2.1. Em relação à Decisão nº 409/94, do Plenário do Tribunal de Contas da União, cumpre anotar que o estudo da contratação direta das companhias aéreas foi determinado pelo Tribunal de Contas da União, recentemente e a Decisão referida é de 20 (vinte) anos pretéritos. É exatamente o que o Ministério do Planejamento estará concretizando com o credenciamento das companhias aéreas.

3.2.2.2. Cabe um breve contexto quanto a esse estudo, expresso no Parecer Nº 0724-8.1.10/2014/ASF/CONJUR-MP/CGU/AGU:

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.

3.2.2.3. **Pelo exposto, novamente a impugnante não tem razão em suas alegações.**

3.2.3. Diante, alega a impugnante, invocando a Lei nº. 8.112/90, que:

Outra questão importante ao caso, é que com a edição da Lei n. 12.974, em 15 de maio de 2014, ficou firmado com atividade privativa das agências de turismo a venda comissionada e intermediação remunerada de passagens. (...)

Por conseguinte, a execução do projeto caracterizará desvio de cargo dos servidores, realizando serviços diferentes do qual foram contratados.

3.2.3.1. Deve-se esclarecer, inicialmente, que o papel privativo resguardado às agências de viagem, disposto no inciso I, do art. 3º supracitado, refere-se à intermediação para comercialização de passagens, o que não ocorre no presente caso, por se tratar o credenciamento de forma de contratação direta, sem a figura de um ator que intermedeia a relação Administração Pública e companhias aéreas. O que a Administração não poderia fazer é contratar fornecedor não habilitado na forma da lei para realizar as atividades de intermediação da venda de passagens.

3.2.3.2. Ainda, que os servidores envolvidos nas atividades operacionais referentes ao modelo de contratação direta de passagens aéreas são os mesmos que atualmente já possuem funções de apoio administrativo nessa aérea, não realizando atividades adicionais, nem papel de agentes de viagens, mas as mesmas que já realizam para demandar viagens junto às agências, atualmente.

3.2.3.2.1. Para maior agilidade e segurança nas tarefas contarão com suporte de sistema informatizado para o gerenciamento de bilhetes, o qual, a partir de pesquisa direta nos webservices das companhias aéreas, lhes retornará dados referentes aos voos, horários, rotas e preços.

3.2.3.2.2. Demais questões administrativas e gerenciais referentes ao funcionamento do modelo, constituem espaço discricionário da Administração, havendo uma ingerência por parte da impugnante ao pretender definir o modus operandi das atividades administrativas.

3.2.3.3. **Novamente, não assiste razão à impugnante em suas alegações.**

3.2.4. Por fim, a impugnante aduz que é um equívoco a ideia de economicidade por via da execução do projeto.

3.2.4.1. Cabe destaque para o contexto que levou à escolha dessa estratégia de aquisição direta de passagens aéreas, conforme 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.

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 (...).

3.2.4.2. Resta claro que os objetivos principais são avaliar o sistema informatizado de gestão de bilhetes e os procedimentos operacionais envolvidos e, não, o teste da vantajosidade financeira do modelo, uma vez que esta, conforme supramencionado, restou comprovada nas motivações do procedimento de credenciamento.

3.2.4.3. **Novamente, não assiste razão à impugnante em seus argumentos.**

#### 4. DA CONCLUSÃO

4.1. Diante do exposto, verifica-se que a viabilidade 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.

- 4.2. Assim, esta Comissão se manifesta pela improcedência da presente impugnação, entendendo-se que não há ilegalidade ou invalidade do Edital do Credenciamento nº 01/2014, razão pela qual NÃO subsistem motivos para anulação dos atos administrativos.
- 4.3. Informa-se à impugnante que os autos 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.
- 4.3.1. Os documentos serão copiados mediante pedido de vistas e/ou cópias do processo. 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.

Brasília, 09 de julho de 2014.



---

**KARLA CAVALCANTI E SILVA**  
Membro



---

**VIRGÍNIA BRACARENSE LOPES**  
Membro



---

**SANDRA MARIA DE MENEZES BELOTA**  
Presidente