



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

STERFERSON ALEXANDRE JUNIOR

**AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL: ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A ECONOMICIDADE E A LEGALIDADE
DA CONTRATAÇÃO POR CREDENCIAMENTO**

FORTALEZA

2018

STERFERSON ALEXANDRE JUNIOR

AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL: ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A ECONOMICIDADE E A LEGALIDADE DA
CONTRATAÇÃO POR CREDENCIAMENTO

Monografia apresentada ao Programa de
Graduação em Direito da Universidade Federal
do Ceará, como requisito parcial à obtenção do
título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Federal do Ceará

Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A1a Alexandre Junior, Serferson.

Aquisição de passagens aéreas pela administração pública federal: análise crítica sobre a economicidade e a legalidade da contratação por credenciamento / Serferson Alexandre Junior. – 2018.
85 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2018. Orientação: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.

1. Credenciamento. 2. Contratação Direta. 3. Passagens Aéreas. 4. Administração Pública Federal. 5. Legalidade. I. Título.

CDD 340

STERFERSON ALEXANDRE JUNIOR

AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL: ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A ECONOMICIDADE E A LEGALIDADE
DA CONTRATAÇÃO POR CREDENCIAMENTO

Monografia apresentada ao Programa de
Graduação em Direito da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial à
obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito
Administrativo

Aprovado em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestrando Weber Busgaib Gonçalves
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestrando Tiago Vasconcelos Queiroz
Universidade Federal do Ceará (UFC)

*Aos meus pais, Alexandre e Elisabete, por
serem a origem dos meus valores e o alicerce
da minha força.
À Brenda Barros Freitas, cuja colaboração
foi fundamental para o presente estudo.*

AGRADECIMENTOS

Encerro minha jornada no curso de Direito certo de que não teria conseguido chegar onde cheguei sem o suporte material, emocional e instrutivo de alguns notáveis, que por seus atos me fizeram ter a plena convicção de que tudo posso, com o apoio daqueles que me fortalecem. Por fazerem parte dessa minha jornada eu agradeço.

A Deus, que guiou o meu caminho quando tudo parecia ser impossível.

Ao meu pai, José Sterferson Alexandre, por ter me ensinado que é possível vencer na vida, mesmo quando fatores externos quiserem levar a um caminho inverso. Sou grato por ter cuidado da minha família por todos esses anos, além de ter acreditado e investido no meu sonho de cursar uma universidade pública.

À minha mãe, Elisabete Barros Alexandre, pelos mimos, a que chamo de amor incondicional. Sou grato pelos sábios conselhos, sou grato por ter me ensinado o valor do bom humor e que o sorriso é o remédio para muitos males, sou grato por ter me apresentado o evangelho, sou grato por você existir na minha vida.

À minha irmã, Stefany Barros Alexandre, que me proporcionou muitos momentos de reflexão, humor e superação.

À minha sobrinha, Sophia Barros Gomes, por ser a criança mais inteligente, engraçada e carinhosa com que tive o prazer de conviver.

Ao meu irmão Jefferson Albuquerque, que estava comigo no momento de minha aprovação do vestibular, fato que ficará eternamente guardado em minhas lembranças.

Aos meus estimados amigos do escritório Rocha, Araújo & Arrais Advogados Associados, em especial aos amigos e advogados Yuri Teles Pamplona, por ter elevado a minha vida profissional a outro nível, pelos ensinamentos diários que transcenderam o direito e que me fizeram uma pessoa melhor, e Levi Negreiros Gomes Lima, por ter sido um grande amigo e importante conselheiro, que torceu por mim em cada desafio profissional e pessoal que enfrentei.

Ao amigo Victor Almeida, que contribuiu significativamente no meu aperfeiçoamento profissional, além de ser o responsável por despertar o meu interesse sobre o instituto do credenciamento, que veio a se tornar tema da presente monografia.

Aos meus amigos de faculdade, com destaque para Rithelio Rodrigo Lordão Amaro, com quem tive boas e importantes conversas sobre os desafios da vida, e Cristiano Barreira, por sua postura solidária com todos os colegas de turma, sempre ajudando com seus resumos, dicas e experiências.

Aos amigos da Guarda Municipal de Fortaleza, verdadeiros guerreiros os quais tive a oportunidade e o prazer de trabalhar, sou grato por terem proporcionado muitas coisas boas na minha trajetória.

Aos amigos da Promotoria da Fazenda Pública, particularmente ao promotor André Barreira Rodrigues, por ter acreditado e confiado em mim, sempre disposto a ajudar quando precisei.

Ao meu orientador e professor Felipe Braga Albuquerque, que aceitou desenvolver este trabalho, mesmo diante do exíguo espaço de tempo. Agradeço por suas considerações, que enriqueceram substancialmente a qualidade do presente estudo, por sua disponibilidade em sanar minhas dúvidas, principalmente quanto ao recorte temático, e por promover o alcance dos meus objetivos.

Aos mestrandos que aceitaram o convite para participar da minha banca avaliadora, na pessoa de Weber Busgaib Gonçalves, com quem tive o privilégio de trabalhar e que, com seu jeito peculiar, me motivou a sempre almejar ser o melhor naquilo que me proponho a realizar, e Tiago Vasconcelos Queiroz, cujo conhecimento jurídico e o primor na transmissão do ensino engradeceram meus estudos em direito tributário.

Aos pais da mulher da minha vida, Francisco das Chagas de Souza Freitas e Gildevânia Maria Barros Freitas, por terem me apoiado e me acolhido como se filho fosse. Sou grato por cada momento que estou presente nessa família.

Por fim, à mulher da minha vida, Brenda Barros Freitas, cuja contribuição para meu desenvolvimento acadêmico, pessoal e profissional não é passível de mensuração, sua inteligência me ensina, sua determinação me inspira, não há nada que seja impossível ao seu lado. Sou extremamente grato por cada conversa com você, seja jurídica ou simplesmente lúdica, te agradeço por acreditar que tudo daria certo, por me incentivar todos os dias. Sem você nada disso seria possível.

“A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos. Toda atividade administrativa envolve uma relação sujeitável a enfoque de custo benefício” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 54)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar criticamente a utilização do credenciamento na aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal, que veio a se tornar o modelo predominante de contratação para esse objeto a partir das Portarias e Instruções Normativas expedidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, bem como da publicação do Edital de Credenciamento 01/2014-Central/MP. O novo modelo aquisição direta passou a prevalecer sobre o processo licitatório para a contratação de agências de viagens, que prestam o serviço de agenciamento e auxílio na compra das passagens aéreas. Busca-se examinar a viabilidade jurídica e a possível vantagem econômica da utilização do instituto do credenciamento na contratação direta das empresas de transporte aéreo de passageiros. O estudo foi desenvolvido com base em pesquisa jurisprudencial e bibliográfica, incluindo-se, no material de apoio, livros, artigos, trabalhos de conclusão de curso e consultas a sítios eletrônicos de órgãos públicos e privados; e quantitativa, através dos dados fornecidos pelo Ministério da Transparência e pelo Ministério do Planejamento, relativo à comparação de gastos públicos com os dois modelos de contratação de passagens nos anos de 2015 a 2017. Para melhor compreensão da temática, aborda-se os fundamentos e requisitos das contratações diretas e as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, discorrendo-se sobre o sistema de credenciamento, considerando a sua viabilidade e os requisitos para a sua efetivação, além de realizar breves comentários acerca do histórico e os motivos que ocasionaram a mudança no modelo de aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal. Por meio da análise realizada, sob viés jurídico-doutrinário e pragmático, verificou-se que o credenciamento é meio legítimo para atender o interesse público, na medida que não viola norma constitucional ou leis esparsas, além de ser instrumento que melhor corresponde aos interesses patrimoniais da União.

Palavras-chave: Contratação Direta. Credenciamento. Passagens Aéreas. Administração Pública Federal. Economicidade. Legalidade.

ABSTRACT

This work aims to critically analyze the use of accreditation in the acquisition of air tickets by the Federal Public Administration, which became the predominant model of contracting for this object from the Ordinances and Normative Instructions issued by the Ministry of Planning, Development and Management, as of publication of the Process of Accreditation 01/2014-Central / MP. The new direct acquisition model came to prevail over the bidding process for the hiring of travel agencies, which provide the agency service and assistance in the purchase of air tickets. It aims to examine the legal feasibility and possible economic advantage of the use of the accreditation institute in the direct contracting of passenger air transport companies. The study was developed based on jurisprudential and bibliographical research, including, in the material of support, books, articles, work of conclusion of course and consultations to electronic sites of public and private organisms; with the Ministry of Transparency and the Ministry of Planning, comparing public expenditures with the two contracting models in the years 2015 to 2017. For a better understanding of the subject, the fundamentals and requirements of direct contracting and the hypothesis of non requirement of bidding, as well the accreditation system, considering its feasibility and the requirements for its effectiveness, besides performing brief comments about the history and the reasons that caused the change in the model of acquisition of air tickets by the Federal Public Administration. Through the analysis carried out, under a juridical-doctrinal and pragmatic bias, it was verified that accreditation is a legitimate means to serve the public interest, insofar as it does not violate the constitutional norm or sparse laws, besides being an instrument that best corresponds to the patrimonial interests of the Union.

Keywords: Direct Contracting. Accreditation. Airline tickets. Federal Public Administration. Economicity. Legality.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação das hipóteses de licitação dispensável.....	25
Tabela 2 - Amostra comparativa bilhetes emitidos entre 2013 e 2014.....	50
Tabela 3 - Economia com a compra direta nos anos de 2015 e 2016.....	52
Tabela 4 - Gastos com passagens aéreas pela APF entre 2015 a 2017.....	53

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	CONTRATAÇÃO DIRETA COMO EXCEÇÃO AO DEVER DE LICITAR.....	15
	2.1 Considerações preliminares.....	17
	2.2 Procedimento e requisitos para contratação direta.....	19
	2.3 Dispensa de licitação	24
	2.4 Inexigibilidade de licitação	27
	2.4.1 Inviabilidade de competição	27
	2.4.2 Hipóteses legais de inexigibilidade.....	29
	2.4.3 Credenciamento: hipótese implícita de inexigibilidade	33
3	AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	37
	3.1 Breve histórico sobre o modelo de aquisição de passagens aéreas	37
	3.2 Licitação para contratação de agência de viagens.....	39
	3.3 Atuação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: Instruções Normativas, portarias e editais	43
4	ECONOMICIDADE E LEGALIDADE DO CREDENCIAMENTO PARA AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS	48
	4.1 Economicidade do credenciamento para aquisição de passagens aéreas....	48
	4.2 Controvérsia sobre a legalidade do credenciamento para aquisição de passagens aéreas.....	54
	4.2.1 Inovação	55
	4.2.1 Inviabilidade de competição	58
	4.2.1 Estrita Legalidade.....	64
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
	REFERÊNCIAS	75
	ANEXO A	85
	ANEXO B	87
	ANEXO C	106
	ANEXO D.....	128
	ANEXO E	135
	ANEXO F.....	146
	ANEXO G.....	150

1 INTRODUÇÃO

A vasta quantidade de ministérios, secretarias e órgãos públicos federais que desempenham suas atividades no território nacional, que possui dimensões continentais, e, em alguns casos, também no exterior, gera uma grande demanda de aquisição de passagens aéreas pelo Poder Público Federal, tendo em vista a necessidade de transportar os servidores até o local de destino em que irão desempenhar suas atribuições.

O modelo de aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal sofreu diversas mudanças ao longo dos anos. Na década de 70, a contratação pública para esse objeto ocorria por meio de dispensa de licitação, o que foi alterado com advento da Lei nº 8.666/93, passando-se então a contratar agências de viagens, para a intermediação na emissão de bilhetes, mediante procedimento licitatório prévio.

Ocorre que o elevado custo do transporte aéreo de servidores em viagens oficiais, somado à ausência de transparência e controle de tal dispêndio, impulsionou o Poder Público a buscar modelos mais vantajosos ao interesse público, principalmente no que diz respeito ao interesse patrimonial do Estado.

Neste cenário, o Governo Federal, por intermédio do Ministério do Planejamento, realizou estudos sobre as vantagens em contratar diretamente as companhias aéreas, valendo-se do sistema de credenciamento para obtenção das passagens com os menores custos.

Entretanto, essa inovação foi bastante criticada pelas empresas do ramo de agenciamento de viagens, que sustentaram a existência de ilegalidade da utilização desse modelo de contratação direta, além dos prejuízos econômicos decorrentes.

A jurisprudência e a doutrina não possuem entendimento consolidado quanto à viabilidade jurídica do credenciamento na contratação das companhias de transporte aéreo de passageiros, embora alguns tribunais, recentemente, tenham se mostrado favoráveis ao novo modelo. Não obstante o Tribunal de Contas da União, à época do julgamento da Representação nº TC-003.273/2013-0, tenha recomendado a elaboração de estudos para avaliar os benefícios da contratação direta, o enfrentamento do tema somente recebeu maiores considerações após a publicação do Edital de Credenciamento nº 01/2014-Central/MP.

Verificou-se, portanto, a necessidade de se compreender e examinar a viabilidade jurídica da utilização do credenciamento pela Administração Pública Federal para aquisição de passagens aéreas, temática objeto de estudo desta monografia jurídica.

Para tanto, realizou-se análise do sistema de credenciamento e suas peculiaridades, precipuamente os aspectos da legalidade e economicidade inerentes a este modelo contratação

direta, sem abordagem específica do processo administrativo relativo ao Edital de Credenciamento 01/2014-Central/MP, em si, e suas possíveis causas de nulidade.

No que se refere aos aspectos metodológicos, o presente trabalho tem por base o exame jurídico-doutrinário sobre o assunto, por meio de pesquisa jurisprudencial e bibliográfica, envolvendo o conteúdo de livros, artigos científicos, consultas a páginas virtuais de órgãos públicos e privados, processos judiciais e administrativos. Analisou-se, também, a economicidade da contratação direta em comparação as contratações por licitação, utilizando-se para tanto coleta de dados por intermédio de método quantitativo de pesquisa junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, além da extração de dados nos autos da Representação nº TC-019.819/2014-5 do Tribunal de Contas da União.

Apoiada em tal acervo, esta monografia foi dividida em três capítulos. No primeiro, buscou-se tratar, de forma breve, sobre os aspectos gerais da licitação pública, notadamente sua natureza jurídica e finalidade, bem como de questões atinentes às exceções da obrigatoriedade de licitar, compreendendo as hipóteses e os requisitos necessários para sua aplicação, conforme os regramentos estabelecidos na Lei nº 8.666/1993, sintetizadas nas figuras da dispensa e inexigibilidade de licitação, oportunidade em que também se explicitou o conceito de inviabilidade jurídica de competição e o próprio instituto do credenciamento.

No segundo capítulo foram abordadas as questões históricas envolvendo a aquisição de passagens aéreas pelo Poder Público Federal, o contexto da transição para as contratações diretas, além da atuação do importante papel do Ministério do Planejamento nesta transformação.

Por fim, no terceiro capítulo, realizou-se análise crítica das controvérsias jurídicas que envolvem o credenciamento na aquisição passagens aéreas, utilizando-se, neste ponto do trabalho, de corte metodológico, que resultou na restrição do exame à questão da economicidade e da legalidade

2 CONTRATAÇÃO DIRETA COMO EXCEÇÃO AO DEVER DE LICITAR

A Administração Pública exerce uma atividade complexa, multifária e vinculada à Lei, sempre visando o interesse público. Para concretiza-lo, muitas vezes precisa valer-se da contratação de obras, serviços, aquisição de bens, execução de serviços públicos, locação de imóveis, etc.

Em razão da indisponibilidade do interesse público, a Administração Pública não possui ampla liberdade para celebrar contratos administrativos, o que decorre justamente dos balizamentos normativos a que se submete.

Para garantir a consecução do interesse coletivo ao contratar, o ordenamento jurídico pátrio tratou de estabelecer princípios e regras que devem ser seguidos, com maior ou menor intensidade, de acordo com a particularidade de cada demanda, porém, sempre primando pela supremacia do interesse público sobre o privado.

Na lição de José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 177) o contrato administrativo seria o “ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público”.

De forma geral, o instrumento jurídico utilizado para conduzir a Administração até a formalização da contratação é a licitação pública, procedimento anterior à formalização do contrato.

A licitação consiste em processo administrativo destinado à escolha do interessado em contratar com a Administração, mediante seleção, cuja finalidade é a determinação da pessoa que ofereça à Administração condições mais vantajosas (CARVALHO FILHO *apud* SAYAGUÉS LASO, *Tratado de derecho administrativo*, v. I, p. 552).

Marçal Justen Filho (2005, p. 309), define a licitação pública como um procedimento administrativo, disciplinado por lei e provocado por ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância de princípios informadores, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

Em suma, prevalece na doutrina pátria que a natureza jurídica da licitação é a de processo administrativo, com fim seletivo e de atos vinculados, no sentido de que, fixadas suas regras em edital, tanto o administrador como os interessados devem obedecê-las rigorosamente.

A norma geral reguladora das licitações é a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Estatuto dos Contratos e Licitações, diploma legal que também estabelece os princípios orientadores da interpretação e a aplicação desta norma.

Com efeito, o Estatuto dos Contratos e Licitações foi fortemente condicionado pelo art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), incorporando, em seu art. 3º, diversos princípios constitucionais, a exemplo da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, obrigatoriedade de licitar, entre outros que lhes são correlatos.

É indiscutível que a licitação pública, em regra, é obrigatória, concebida como o procedimento prévio à celebração de contrato administrativo, sendo o instrumento jurídico utilizado para efetivar os princípios de regência das relações administrativas e garantir a probidade do negócio jurídico, tratando de forma isonômica os possíveis interessados em estabelecer relações contratuais com a Administração Pública.

A finalidade do certame licitatório não visa pura e simplesmente a formalização de um contrato, mas sim a realização do interesse público, ou seja, não há espaço neste processo para formalismo destituídos de propósito relevante.

O artigo 3º da Lei n. 8666/1993, traz a expressão menção de que a finalidade da licitação é garantir a isonomia, a vantajosidade¹, isto é, selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, além de promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Com efeito, se a promoção do certame não resguardar essas finalidades o processo será inócuo, o que pode ser exemplificado nos casos em que o certame não é o instrumento adequado para selecionar a proposta que melhor corresponda ao interesse público ou não é suficiente para promover o desenvolvimento nacional economicamente sustentável.

Conquanto se admita a incidência do princípio da obrigatoriedade de licitar, deve-se ter em mente que essa imposição não é absoluta, tendo em vista que os princípios, diferentemente das regras, apresentam-se como normas jurídicas flexíveis (TORRES, 2017, p. 241).

À vista disso, em que pese a aplicação do referido princípio nas aquisições e contratações públicas, previsto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal e no art. 2º da Lei n. 8.666/93, existem casos excepcionais que autorizam a Administração Pública a estabelecer relações contratuais, sem o prévio procedimento licitatório, com particulares, ou

¹ O termo “vantajosidade” não se encontra dicionarizado, porém é amplamente utilizado em textos de natureza jurídica, defendido como qualidade de contratação economicamente mais vantajosa – menor gasto de dinheiro público –, e qualitativamente mais eficiente – melhor gasto.

ainda com pessoas jurídicas de direito público – hipóteses de contratação direta, consubstanciada pelas figuras da inexigibilidade e da dispensa, que somente serão lícitas mediante o cumprimento de requisitos básicos, o que se verá no desenrolar deste capítulo.

2.1 Considerações preliminares

Conforme descrito em linhas anteriores, a licitação é a meio ordinário através do qual os entes públicos, em todas as suas esferas, realizam suas contratações, seguindo os princípios basilares do direito administrativo.

A Constituição Brasileira de 1988 resguardou a presunção de que a melhor contratação ocorre por meio do procedimento licitatório prévio, sendo aquela que garantiria a maior vantagem à Administração Pública.

Em que pese o princípio da obrigatoriedade de licitação, há casos em que a sua execução poderá ser excessivamente dispendiosa, morosa ou contraproducente para a Administração Pública, em suma, que não que não levará à proposta mais vantajosa.

Sob tal reflexão, Adilson Abreu Dallari (2003a, p. 34) afirma que:

Nem sempre, é verdade, a licitação leva a uma contratação mais vantajosa. Não pode ocorrer, em virtude da realização do procedimento licitatório, é o sacrifício de outros valores e princípios consagrados pela ordem jurídica, especialmente o princípio da eficiência.

Desta feita, a obrigatoriedade de licitar será sopesado com os outros princípios igualmente relevantes, como, por exemplo, os princípios da economicidade e eficiência, tudo com o fito de resguardar de forma equânime o interesse público primário² e secundário³.

Ronny Charles Lopes de Torres (2017. p. 345) entende que não há sentido em se submeter a contratação pública ao procedimento licitatório quando for impossibilitar a seleção da melhor proposta, esta que é a razão de ser do formalismo licitatório, bem como quando for prejudicial ao interesse público, que é o fim almejado.

² O interesse público primário seria aquele pertinente à sociedade, que impõe ao poder público a concretização de valores e necessidades de um corpo social (VIEGAS, apud ABOUD, Alexandre. Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: destruição, reconstrução ou assimilação? Revista Jurídica Consulex. Ano XXII. Nº 267. Ano 2008. p. 64)

³ Já o interesse público secundário reflete a vontade da Administração, relativo às conveniências do aparato estatal, em ampla medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas. (VIEGAS apud BARROSO, Luis Roberto. Prefácio à obra Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. 2ª tiragem. Editora Lumen Júris. Rio de Janeiro, 2007. p. 13)

Sobre o tema, Marçal Justen Filho (2000, p. 228) ensina que:

A supremacia do interesse público fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação prévia para contratações da Administração Pública. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução do interesse público. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras.

Antevendo a existência de situações excepcionais, o Constituinte tratou de ressalvar, no art. 37, inciso XXI, da CF/88, as contratação de obras, serviços e compras sem licitação, desde que tais casos estejam especificados em lei.

Nesse ponto, novamente cito Ronny Charles Lopes de Torres (2017, p. 272):

Embora a realização de contratos pela Administração Pública exija, em regra, a obediência ao certame licitatório (princípio da obrigatoriedade), o legislador ressalvou hipóteses em que o gestor pode prescindir da seleção formal prevista neste estatuto. Vale lembrar que essas hipóteses de ressalva encontram fundamento no próprio texto constitucional, pois o inciso XXI do artigo 37, da Constituição Federal, ao estabelecer a obrigatoriedade do procedimento de licitação para os contratos feitos pela Administração, já inicia seu texto resguardando ‘ressalvados os casos especificados na legislação’.

De conteúdo congênere ao referido texto constitucional, o art. 2º da Lei n. 8.666/93 também estabelece as ressalvas ao dever de licitar nas hipóteses previstas dentro da própria Lei de Licitações e Contratos, revelando os casos de dispensa e inexigibilidade.

Nestes casos, a Administração Pública realiza o negócio jurídico diretamente com a contratada, sem a interposição de um processo licitatório formal e suas diversas fases de competição. Daí se extrai o termo “contratação direta”.

Esse instituto viabiliza a aquisição de bens, execução de obras ou contratação de serviços, quando a competitividade se apresenta inviável, ou ainda quando a licitação pública importaria inconvenientes ao interesse público, desatendendo a valores juridicamente tutelados (NIEBUHR, 2015, p. 41).

Ao ensejo da conclusão dessas considerações preliminares, impende salientar que a contratação direta não representa ausência de procedimento administrativo, nem caracteriza liberdade irrestrita ao administrador, pelo contrário, somente deverá ser utilizada quando possuir embasamento jurídico para isso, inclusive, com cumprimento de requisitos gerais e específicos.

2.2 Procedimento e requisitos para contratação direta

Em se tratando de contratação direta, ao administrador público é reservada maior discricionariedade na escolha com quem se pretende realizar o negócio jurídico, porém, essa reserva não quer dizer que está livre para contratar a seu bel prazer.

A discricionariedade é inerente às contratações diretas, se manifestando em oportunidades diversificadas, todavia, “como toda e qualquer atividade administrativa, a atividade discricionária, ainda que haja certa dose de liberdade, deve ser exercida com sujeição à lei” (MARCON, 2015).

Diógenes Gaspari (2007, p. 99) observa que “não há ato inteiramente discricionário, dado que todo ato administrativo está vinculado, amarrado à lei, pelo menos no que respeita ao fim (este sempre há de ser público) e à competência (o sujeito competente para praticá-lo é o indicado em lei)”.

Em face dessa realidade, nas contratações diretas “não há margem de discricionariedade acerca da observância das formalidades prévias” (JUSTEN, 2000, p. 229). A presença dos pressupostos fáticos e jurídicos é fundamental para afastar qualquer pecha de arbitrariedade, discriminações apartadas da razoabilidade e alheias ao interesse público.

Marçal Justen Filho (2016, p. 466) chama atenção para as balizas das contratações diretas nos seguintes termos:

A contratação direta não significa que são inaplicáveis os princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem se caracteriza uma livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.

A exceção da Administração Pública em não contratar por meio de procedimento licitatório não implica na renúncia dos princípios básicos que sustentam a atuação administrativa, bem como não concede uma liberdade irrestrita ao administrador público, ao contrário, este ficará sujeito a determinadas formalidades e ritos da contratação direta aplicável ao caso *sub oculis*.

A licitude da contratação direta não depende apenas da simples aplicação de suas hipóteses legais, mas principalmente do cumprimento de uma série de requisitos⁴, que podem variar de acordo com cada processo.

Marinela Fernandes (2016, p. 490-491), divide o procedimento de contratação em duas etapas, interna e externa.

Na etapa interna do procedimento, a Administração deve: identificar a necessidade, fixar o objeto e definir recursos orçamentários, o que acontecerá independentemente da realização ou não do procedimento licitatório.

Em seguida, o administrador deverá não apenas justificar a presença dos pressupostos da ausência de licitação, com a respectiva documentação, como também apresentar o fundamento da escolha de um determinado contratante e de uma específica proposta. Essas circunstâncias devem ser comunicadas à autoridade superior em três dias, para que essa autoridade realize a ratificação e a publicação na imprensa oficial no prazo de cinco dias, como condição de eficácia do ato.

Por seu turno, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (1996, p. 214) divide o procedimento de contratação direta em fases, quais sejam; fase instrutória, que engloba a abertura do processo administrativo, as justificativas do objeto, do preço e escolha do fornecedor; fase de comunicação à autoridade superior; de ratificação da dispensa ou inexigibilidade; e a fase de publicação da decisão.

Sucedem que o início da contratação direta é semelhante àquela por licitação, que compreende todo o planejamento da contratação, as quais se incluem a identificação do problema e a correspondente justificativa para a contratação, subsidiada por parecer técnico, contendo a estimativa de custo e verificação de disponibilidade orçamentária, elaboração do termo de referência e do parecer jurídico.

Sobre a fase inicial do procedimento, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 994/2006, emitiu o seguinte posicionamento:

Identifica-se a necessidade, motiva-se a contratação, para então, partir-se para verificação da melhor forma de sua prestação. Ou seja, a decisão pela contratação direta, por inexigibilidade ou dispensa, é posterior a toda uma etapa preparatória que deve ser a mesma para qualquer caso. A impossibilidade ou a identificação da possibilidade da contratação direta como a melhor opção para a administração, só surge após a etapa inicial de estudos. Como a regra geral é a licitação, a sua dispensa ou inexigibilidade configuram exceções. Como tal, portanto, não podem ser adotadas antes das pesquisas e estudos que permitam chegar a essa conclusão (TCU, 2006, *on-line*).

⁴ No intento de padronizar a sequência de atos necessários que devem ser observados na instrução de cada processo de contratação direta da Administração Pública Federal, com base no art. 17, art. 24, inc. III e seguintes e art. 25 da Lei 8.666/93, a Advocacia-Geral da União publicou a lista de requisitos em seu sítio eletrônico: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/165232>. Acessado em: 26 abr. 18

Nos ensinamentos de Jacoby Fernandes (2016, p. 567) o processo tem início com a manifestação do órgão que necessita promover alguma contratação, o processo será remetido para a competente autorização, acarretando o desencadeamento do procedimento formal de contratação, com a descrição sucinta do objeto, da estimativa de preço e da declaração pelo órgão orçamentário-financeiro da existência de recursos.

No processo de justificação, a autoridade competente deve explicar a necessidade da contratação direta (art. 26, caput, Lei nº 8.666/93)⁵, devendo contemplar os elementos necessários à sua configuração, inclusive, indicando o suporte normativo tomado em consideração, em respeito ao princípio da motivação e da indisponibilidade do interesse público.

Convém lembrar que o art. 38, inciso VI, da Lei n. 8.666/93 determina que a contratação direta, em espécie a dispensa ou inexigibilidade, seja obrigatoriamente fundamentada em parecer técnico⁶ ou jurídico⁷.

Vale notar também que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União⁸ é firme em indicar que a realização de pesquisa e justificativa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de contratação direta, conforme art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993.

A justificativa do preço em contratações diretas deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas (TCU, 2015, *on-line*).

⁵ Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

⁶O parecer técnico pode ser útil à autoridade competente na tomada de decisão relativa à autorização para a abertura do processo licitatório ou da contratação direta, sobretudo quando se destina a demonstrar que a licitação é devida ou que a contratação direta é viável do ponto de vista técnico, sem embargo de ser, ou não, viável sob a perspectiva jurídica.

⁷O parecer jurídico é obrigatório nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação e para o exame e aprovação de minutas de editais, contratos, acordos, convênios e outros ajustes. Pode, ainda, ser solicitada à assessoria manifestação sobre temas jurídicos relacionados à licitação, tanto nas fases interna e externa do procedimento como, também, na fase de execução contratual.

⁸Como referência, citam-se os acórdãos 2.742/2017-1ª Câmara, 1.022/2013-Plenário, 3.506/2009-1ª Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1ª Câmara, 1.378/2008-1ª Câmara, 2.809/2008-2ª Câmara, 5.262/2008-1ª Câmara, 4.013/2008-1ª Câmara, 1.344/2009-2ª Câmara, 837/2008-Plenário, e 3.667/2009-2ª Câmara.

Conhecidos os preços com brevidade, é possível verificar se há previsão de recursos orçamentários para a execução do contrato, com indicação das respectivas rubricas⁹, além de resguardar o administrador de possível incidente de superfaturamento.

Na fase de seleção dos fornecedores ou prestadores, o agente público responsável pela contratação deve obrigatoriamente analisar as regularidades fiscal, trabalhista (FGTS – art. 2º, Lei 9.012/95) e previdenciária (INSS - art. 195, §3º, CF 1988) da empresa a qual se deseja contratar.

Na opinião de Marçal (2005, p. 354):

Uma ilação inafastável é a de que a contratação direta não importa, de modo mecânico, a dispensa de comprovação dos requisitos de habilitação. Ou seja, os mesmos fundamentos que impõem a verificação da idoneidade daquele que participa de uma licitação também se aplicam no caso de contratação direta.

Assim, é necessário que a futura contratada preencha os requisitos de habilitação¹⁰, além de comprovar eventual proibição de contratar com a Administração.

Seria ilógico exigir a idoneidade do particular que participa de certame licitatório, enquanto se dispensaria tal exigência para aquele que contrata com o Poder Público de forma direta, tendo em vista que em ambos os casos o fim é o mesmo. Em caso de conclusão diversa, estaríamos diante de inegável afronta à isonomia (CARVALHO, 2018).

Nesse sentido, Adilson Abreu Dallari (1997, p. 56) adverte:

[...], é evidente que a dispensa de licitação não pode levar a uma contratação aventureira, insegura, ilícita e imoral. Não só o contratado deve ter idoneidade jurídica, técnica e financeira como o contratante deve estar atento aos princípios constitucionais (art. 37 da CF) da impessoalidade e da moralidade. A contratação não pode ser um meio para socorrer amigos de situação ruínosa, nem de saldar dívidas das campanhas eleitorais. Nem pode haver contratação quando houver exigência legal de outros requisitos além da licitação, como é o caso, por exemplo, da situação do contratado perante o sistema de seguridade social (art. 195, §3º, da CF).

Ainda que a atual jurisprudência do Tribunal de Contas da União relativize a necessidade de comprovação da regularidade fiscal em casos específicos de dispensa de

⁹ Rubrica orçamentária é uma verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a significados específicos.

¹⁰ Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: I - habilitação jurídica; II - qualificação técnica; III - qualificação econômico-financeira; IV - regularidade fiscal. IV – regularidade fiscal e trabalhista; V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

licitação¹¹, prevalece para os demais casos a regra da imprescindibilidade de comprovação dos requisitos de habilitação.

Tais exigências se coadunam aos princípios da Isonomia e da Legalidade, pois, deixando-se de exigir a referida regularidade, podem ser beneficiadas contratadas que, ao não quitar seus débitos, possam oferecer preços mais vantajosos.

Sobre essa harmonização entre as contratações diretas e o princípio da isonomia, Joel de Menezes Niebuhr (2015, p. 79) fornece a seguinte lição:

Repita-se, nos casos de dispensa e de inexigibilidade são aceitos agravos à isonomia, que cederá em face da impossibilidade de realizar a licitação pública ou da proteção de outros valores relacionados ao interesse público. Contudo, no mesmo passo, não se quer afirmar que a isonomia é derogada por completo, porque Administração Pública não pode fazer valer discriminações desproporcionais e desnecessárias. Portanto, para escolher o contratante, a Administração Pública não é obrigada a tratar todos os possíveis interessados com igualdade, no entanto, na maior medida possível deve fazê-lo.

A igualdade de condições deve ser preferida pelo administrador, o que deve ser feito, sempre que possível, guardadas as especificidades do objetivo em disputa, com o cumprimento da lei e com a implementação de condutas de equidade, como ausência de sigilo na seleção, indisponibilidade dos fins buscados pelo Estado, condições e oportunidades equivalentes de seleção (JUSTEN, 2016, p. 621-622).

Por fim, o último requisito, previsto no art. 26 da Lei n. 8666/93, refere-se à necessidade de comunicação à autoridade superior, em até três dias, do ato que declarou inexigível ou dispensável a licitação, para que tome alguma das seguintes providências: a) reconhecendo que ocorrem os pressupostos para a contratação direta, ratificará o ato e, dentro do prazo de cinco dias, efetivará a sua publicação na imprensa; b) verificando não estarem preenchidos os requisitos que autorizam a dispensa ou inexigibilidade da licitação, poderá não ratificar, anular a decisão do órgão inferior¹², e se for o caso, determinar a apuração de responsabilidade¹³ (FERNANDES, 1996, p. 221).

¹¹“A comprovação de regularidade com a Fazenda Federal, a que se refere o art. 29, III, da Lei nº 8.666/1993, poderá ser dispensada nos casos de contratações realizadas mediante dispensa de licitação com fulcro no art. 24, incisos I e II, dessa mesma lei.” (TCU. Acórdão nº 1.661/2011 – Plenário. Rel. Min. Weder de Oliveira. Julgado em: 22 jun. 2011.)

¹² No entendimento de Hely Lopes Meirelles sobre a anulação de atos administrativos operada pela Administração: “Para a anulação do ato ilegal (não confundir com ato inconveniente ou inoportuno, que rende ensejo à revogação, e não à anulação) não se exigem formalidades especiais, nem há prazo determinado para a invalidação, salvo quando norma legal o fixar expressamente. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 30. ed., atual. / por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 206.)

¹³ Prazo quinquenal previsto no art. art. 142, inc. I, da Lei Federal n. 8.112/90

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (1996, p. 221) orienta que, ao ratificar um ato de dispensa ou inexigibilidade sem amparo na lei, a autoridade superior atrai para si a responsabilidade solidária pelos prejuízos que dele advier, ou pela simples infração legal.

O fato é que a contratação direta, por ser exceção à regra e interferir diretamente sobre recursos públicos, deve ser cercada de cuidados adicionais pelos gestores, pois, na ausência dos seus requisitos obrigatórios e sem a devida justificação, este poderá cometer ilícito definido no art. 89 da Lei n. 8.666/93¹⁴, com pena de detenção de três a cinco anos e multa, ou ainda podendo incorrer em improbidade administrativa prevista na Lei n. 8.429/92.

Dentre as situações em que ocorrerá ou poderá ocorrer o procedimento contratação direta, destacam-se aquelas previstas na Lei de Licitações e Contratos, a saber, dispensa e inexigibilidade, este último com maior relevo para o estudo em questão.

2.3 Dispensa de licitação

A dispensa é categoria de contratação direta, idealizada pelo legislador com o fito de resguardar o interesse público, cujo teor sofreria prejuízos com a realização da licitação. Nesses casos, o processo licitatório poderá ser dispensado ou dispensável.

Em se tratando de processo licitatório dispensado, não cabe ao Administrador realizar juízo de valor, ficando adstrito a não realização do certame. Na patente lição de Fernanda Marinela “a lei diz que não licita e pronto” (2016, p. 496).

Por seu turno, Nazareno Nesi (2016, p. 122), citando José Cretella Júnior, afirma que “a licitação dispensada é decorrente de lei e que, por conseguinte, é automática e cogente”.

A licitação dispensada está prevista no art. 17, incisos I e II, da Lei n. 8.666/93, que tratam das alienações de bens públicos móveis e imóveis.

Já a licitação dispensável é categoria de contratação direta em que, embora seja possível a competição entre os interessados, e, portanto, realizável a licitação pública, o ordenamento jurídico faculta ao agente administrativo a, segundo o critério de oportunidade e conveniência¹⁵, dispensar a sua realização.

¹⁴ Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa. Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

¹⁵ Para Jesse Torres Pereira Júnior (2009, p. 48 e 215), se o administrador estiver dúvida quanto à conveniência de dispensar a licitação, pode preferir licitar em virtude do art. 2º da Lei n. 8.666/93, havendo discricionariedade para dispensar ou não.

Joel de Menezes Niebuhr (2015, p. 39) analisa a dispensa como um “mecanismo de que se vale o legislador para salvaguardar o interesse público, sopesando os valores que o circundam, evitando que a realização de licitação pública erga barreiras à plena consecução dele”.

Quando a lei reconhece objetivamente que os custos inerentes à elaboração de uma licitação superam os benefícios que dela poderiam advir, revela-se o instituto da dispensa com o propósito de evitar o sacrifício dos interesses coletivos e supraindividuais (JUSTEN, 2016, p. 469).

Bem assim, apesar de no campo fático ser viável a competição, no campo principiológico é ineficaz.

Vale esclarecer que não será pertinente para a concepção deste trabalho detalhar minuciosamente todas as hipóteses de dispensa, nas quais se incluem os incisos do art. 17, além dos 35 incisos do art. 24, todos da Lei n. 8.666/93 e, ainda, aquelas previstas em legislações esparsas¹⁶.

No entanto, torna-se valioso ordenar as hipóteses de licitação dispensável estabelecidas no art. 24, de acordo com os critérios de custo e benefício, para que se compreenda a distinção destes com o objeto do presente estudo. Veja-se:

Tabela 1 – Classificação das hipóteses de licitação dispensável

Custo econômico da licitação	Quando o custo econômico da licitação for superior ao benefício dele extraível (ex.: art. 24, I e II)
Custo temporal da licitação	Quando a demora na realização da licitação puder acarretar a ineficácia da contratação (ex.: art. 24, III, IV, XII, XVIII e XXXV)
Ausência de potencialidade de benefício	Quando inexistir potencialidade de benefício em decorrência da licitação (ex.: art. 24, V, VII, XI, XIV, XVII e XIII)
Destinação da contratação	Quando a contratação não for norteadada pelo critério da vantagem econômica, porque o Estado busca realizar outros fins (ex.: art. 24, VI, IX, X, XIII, XV, XVI, XIX, XX, XXI, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII e XXXIII)
Obs.: os incisos VIII, XXII, XXIII e XXXIV do art. 24 são peculiares e não podem ser incluídos em nenhuma das hipóteses.	

Fonte: JUSTEN FILHO, Marçal, Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2016. p. 470.

¹⁶ Citam-se, como exemplo, as previsões de contratação direta contidas no art. 23, §2º da Lei n. 9.427, de 1996, — que permite a outorga de concessões mediante dispensa de licitação —, art. 4º, §1º da Lei n. 8.880, de 1994 — para a contratação de institutos de pesquisa, bem como art. 17 da Lei n. 12.512, de 2011 — dispensa de licitação para o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

Destaca-se, por oportuno, que tais hipóteses estão delimitadas em rol taxativo, quer dizer, somente é possível afastar o dever de licitar com base nesse instituto quando o caso concreto se enquadra à norma legal.

Para Lucas Rocha Furtado (2015, p. 424), “trata-se de lista fechada que não admite que, a pretexto de interpretações extensivas ou analogias, venham a ser criadas hipóteses não autorizadas pelo legislador”.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2015, p. 227) adverte:

Não é permitido qualquer exercício de criatividade ao administrador, encontrando-se as hipóteses de licitação dispensável previstas expressamente na lei, *numerus clausus*, no jargão jurídico, querendo significar que são apenas aquelas hipóteses que o legislador expressamente indicou que comportam dispensa de licitação.

Muito embora possua o caráter de excepcionalidade, sendo vedada a criatividade do administrador, o legislador em seu mister vem alargando progressivamente, no tempo, as hipóteses de dispensa de licitação pública.¹⁷

O Superior Tribunal de Justiça possui o entendimento paradigmático de que é defeso ao Chefe do Poder Executivo, mediante decreto, inovar o ordenamento jurídico, formulando outras hipóteses de dispensa de licitação. Cite-se:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PERMISSÃO. SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO SONORA COM FINS EXCLUSIVAMENTE EDUCATIVOS. OUTORGA. LICITAÇÃO. 1. O mandado de segurança é via processual adequada à defesa de direito subjetivo violado por ato de autoridade vazado em norma regulamentar tida por ilegal. 2. O fato de existir mais de um interessado na exploração do serviço público não tem, por si só, o efeito de inviabilizar a contratação direta nos casos em que a sua adoção atende ao interesse público. 3. Não é dado à Administração Pública flexibilizar, via decreto, as regras legais que prevêm os casos de dispensa de licitação, editadas em observância do princípio estatuído no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. 4. Se o legislador não contemplou a hipótese dentre aquelas em que é dispensável o procedimento prévio da licitação, é porque ou entendeu ser inviável a competição - e aí seria o caso de enquadramento no preceptivo do art. 25 da Lei n. 8.666/93 - ou que deveria ela seguir o rito normal estabelecido em lei. 5. Segurança concedida. (STJ, 2004, *online*)

Conforme se extrai do mencionado acórdão, se a circunstância da contratação não se enquadra dentro do rol de dispensa, é porque o legislador entendeu que: ou seria caso de realização de procedimento licitatório prévio, ou de inexigibilidade, por inviabilidade de competição.

¹⁷ A Lei nº 8.666/93, cuja redação original contava apenas com quinze incisos em seu art. 24, vem sendo, ao longo dos anos, constantemente alterada, possuindo atualmente 35 incisos. (NIEBUHR, Joel de Menezes. Dispensa e inexigibilidade de licitação pública. Op. cit. p. 17).

2.4 Inexigibilidade de licitação

A inexigibilidade é um recurso utilizado pelo legislador para preencher o vácuo deixado pela inviabilidade da licitação. Quando o confronto licitatório, norteado pelo princípio da competitividade, não se mostra suficiente para atender as demandas da Administração Pública, seja por motivos de impossibilidade fática ou jurídica.

Marçal Justen Filho (2016, p. 571-575) compreende a inexigibilidade como uma imposição da realidade extra normativa, manifestando-se quando a necessidade estatal apresenta peculiaridades que escapam aos padrões da normalidade e da literalidade da norma.

Assim como a dispensa, a inexigibilidade também é uma exceção à obrigatoriedade de licitar, contudo, os institutos não se confundem.

Conforme detalhado no tópico anterior, na dispensa a licitação é teoricamente viável, porém, não se realiza por conveniência administrativa, ao passo que na inexigibilidade a licitação não poderá ser realizada em razão de inexistir competitividade, assim, a tentativa de licitar seria um desperdício de tempo e recursos públicos.

Outra distinção relevante diz respeito às hipóteses de aplicação de cada espécie de contratação direta, tendo em vista que na dispensa o rol é taxativo, enquanto na inexigibilidade as hipóteses trazidas pela Lei de Licitações e Contratos são meramente exemplificativas.

Abordando o viés principiológico, Adilson Abreu Dallari define a figura da inexigibilidade no que chama de *princípio da impossibilidade jurídica*, e quanto à dispensa relaciona ao *princípio da conveniência administrativa*.¹⁸

Nesta deambulação, faz-se mister dissertar sobre a inexigibilidade nos seus elementos primordiais.

2.4.1 Inviabilidade de competição

¹⁸ O primeiro princípio, da impossibilidade jurídica, “seria aplicável quando o confronto dos interesses em jogo pudesse resultar em ofensas aos princípios fundamentais do regime jurídico administrativo: supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade dos interesses públicos.” (NIEBUHR, 2015, p.41 apud DALLARI, 1997. p. 58). O segundo princípio, o da conveniência administrativa, “é o mais débil de todos, e pode tornar dispensável a licitação com fundamento na presunção de legitimidade dos atos da Administração” (NIEBUHR, 2015, p.41 apud DALLARI, 1997. p. 61).

Consoante noção cediça, não havendo viabilidade de competição, “por corolário, não haverá licitação pública, revelando os casos denominados de inexigibilidade” (NIEBUHR, 2015, p. 143).

Este impedimento ao torneio licitatório poderá advir de diversos fatores, seja em razão da especificidade objeto que se pretenda adquirir, seja pela natureza dos serviços ou do profissional que se pretende contratar, tudo a depender da análise técnica e jurídica do caso concreto.

Quanto à conceituação da “inviabilidade de competição”, a doutrina é vacilante, ora com interpretação mais abrangente, ora com interpretação mais cautelosa.

José Cretella Júnior (2006, p. 240) defende que a “inviabilidade de competição, ‘*lato sensu*’, é o certame em que um dos contendores reúne qualidades tais que se torna único, exclusivo, *sui generis*, a tal ponto que inibe os demais licitantes, sem condições competitivas”.

Ronny Charles Lopes de Torres (2017, p. 346), considera que a competição inviável seria aquela em que a disputa é impossível, ou ainda quando a disputa é “inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público)”.

Sem embargos, como adverte Marçal Justen Filho (2016, p. 571), o conceito sobre a “inviabilidade de competição”, para fins de ensejar a inexigibilidade, não é tão simples. Ao seu visio, esse termo é gênero que comporta diferentes espécies, achando-se elas em função da ausência de alguns dos pressupostos para a realização da licitação.

De acordo com o referido autor (2016, p. 572), as causas de inviabilidade podem ser representadas em duas categorias:

Na primeira categoria, encontram-se os casos de inviabilidade de competição por ausência de pluralidade de seus sujeitos em condição de contratação. São as hipóteses em que é irrelevante a natureza do objeto, eis que a inviabilidade de competição não decorre diretamente disso. Não é possível a competição porque existe um único sujeito para ser contratado.

Na segunda categoria, podem existir diversos sujeitos desempenhando a atividade que satisfaz a necessidade estatal. O problema da inviabilidade de competição não é de natureza *numérica*, mas se relaciona com a natureza da atividade a ser desenvolvida ou de peculiaridade quanto à profissão desempenhada. Não é viável a competição porque características do objeto funcionam como causas impeditivas.

Por seu turno, Luiz Cláudio de Azevedo Chaves sustenta que:

A inviabilidade de licitação pode se dar, fundamentalmente, por quatro razões: a) por ausência de outros competidores (fornecedor exclusivo); b) por impossibilidade de

comparação objetiva de propostas (ex.: contratação de profissional do setor artístico); c) por absoluta impertinência da licitação (contratação de serviços por credenciamento); e, d) por desnecessidade da licitação (ex: contratação do autor do projeto para acompanhar a execução da obra). (CHAVES, 2017, *on-line*)

Em síntese, pode-se dizer então que a inviabilidade decorre tanto da ausência de pluralidade de sujeitos em condições de contratar, como da impossibilidade de se estabelecer critérios objetivos para a contratação, seja em razão da subjetividade no julgamento das propostas, seja em razão da incerteza do objeto.

Salienta-se que a *inviabilidade de competição* não se confunde com *impossibilidade de disputa*.

A competição é a disputa entre os interessados em contratar com a administração em condições isonômicas, devendo a escolha do licitante vencedor ser realizada por meio da análise de critérios objetivos de julgamento. Em outras palavras, “a competição seria uma ‘disputa qualificada’ pela isonomia” (SANTOS, 2011, *on-line*).

Por outro lado, a disputa está relacionada à existência de mais de um fornecedor de produto ou prestador de serviço, independente da paridade de condições, de modo que se possa estabelecer ou não a competição entre eles.

Assim, pode ocorrer de a administração necessitar de serviços em que vários profissionais ou empresas atuem nessa mesma área de atividade, todavia, do ponto de vista técnico e jurídico, não seria possível a competição, mas a mera disputa.

Como se nota, o conceito de inviabilidade é bastante amplo, o que torna o instituto da inexigibilidade aberto às interpretações jurídicas¹⁹, entretanto, essa amplitude conceitual não legitima a elaboração de interpretações tendenciosas, alheias ao interesse público.

2.4.2 Hipóteses legais de inexigibilidade

O legislador positivou o instituto da inexigibilidade no art. 25 da Lei n. 8.666/93, notadamente sob o pálio da inviabilidade de competição, em que tratou de elencar suas principais hipóteses, sem pretender, no entanto, esgotá-las.

A dicção do referido diploma legal é a seguinte:

¹⁹Ainda que se considere a inviabilidade de competição um conceito jurídico indeterminado, filiamo-nos ao posicionamento de Buhler e Von Laun que, partindo da doutrina de Tezner, que sustentam que todos os conceitos vagos são conceitos jurídicos, ou melhor, pertencem ao âmbito da vinculação legal. Assim, na aplicação de conceitos jurídicos indeterminados, a autoridade administrativa deve considerar apenas o seu sentido legal, inexistindo, portanto, espaço residual pertencente exclusivamente à Administração. (TOURINHO, Rita. A Discricionariedade Administrativa perante os Conceitos Jurídicos Indeterminados. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 15, jul.ago.set. 2008. p. 320”.

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

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.

A doutrina é uníssona no sentido de que o rol de inexigibilidades não é taxativo, como ocorre nos casos de dispensa, pois decorrem de circunstâncias fáticas que demonstram a inviabilidade da competição, conceito demasiadamente amplo, conforme visto no tópico anterior.

Na observação de Volnei Ivo Carlin (2005, p. 136) essa não taxatividade advém da expressão “em especial” contida no *caput* do art. 25, o qual evidencia que o legislador infraconstitucional não limitou as hipóteses de inexigibilidade, introduzindo artigo meramente exemplificativo.

Sobre a não taxatividade do art. 25, o Tribunal de Contas União se manifestou no sentido de que

[...] o rol de incisos do art. 25 não é taxativo; é exemplificativo, tal como se depreende com toda a facilidade de seu *caput*. Sempre que presentes elementos que suportem demonstração de inviabilidade de competição, é, como expressa o *caput* do art. 25, inexigível a licitação. (TCU, Acórdão 2503/2017, *on-line*)

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2016, p. 466) vai adiante quando diz que

A expressão utilizada é salientada pela doutrina pátria para assegurar que se trata de elenco exemplificativo, firmando a assertiva de que os casos registrados não são únicos. Há, porém, outra consequência decorrente do uso de tal expressão, nem sempre alcançada pelos estudiosos do tema: ao impor taxativamente a inviabilidade, associando-a ao termo inexigibilidade, a lei estabeleceu característica essencial e inafastável do instituto da inexigibilidade. Assim, mesmo quando se caracterizar um dos casos tratados nos incisos, se for viável a competição, a licitação é exigível, porque não foi preenchido o requisito fundamental descrito no *caput* do art. 25.

A lei busca trazer hipóteses que, no mundo dos fatos, não comportam nem competição, nem disputa. Porém, considerando a impossibilidade de prever todas as situações que

inviabilizariam a competição, restou ao legislador apenas direcionar os caminhos a serem trilhados.

À luz da não taxatividade, o art. 25 da Lei n. 8.666/93 traz em seu *caput* o termo “inviabilidade de competição”, este que é a essência da contratação direta por inexigibilidade.

Nesse sentido, tem-se que o mencionado dispositivo é dotado de “função normativa autônoma, de modo que uma contratação direta poderá nele se fundar direta e exclusivamente” (JUSTEN, 2016, p. 575).

Jessé Torres Pereira Junior (2009, p. 343) entende que “a cabeça do art. 25 acomoda todas as situações concretas em que for inviável a competição, ainda que sem correlação com as hipóteses definidas nos incisos”.

Na lição de Eros Roberto Grau, a inexigibilidade prevista no art. 25 pode ser dividida em dois grupos: “de um lado os declarados nas discriminações enunciativas dos preceitos indicados; de outro, os albergados pelo enunciado *quando houver inviabilidade de competição* inscrito no *caput* desses mesmos preceitos normativos” (GRAU, 1991, p. 32).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no reconhecimento da autonomia do *caput* do art. 25, *in verbis*:

[...] conforme amplamente asseverado na doutrina e na jurisprudência do TCU, as hipóteses de inexigibilidade relacionadas na Lei n. 8.666/1993 não são exaustivas, sendo possível a contratação com base no *caput* do art. 25 sempre que houver comprovada inviabilidade de competição. (TCU, Acórdão 2418/2006, *on-line*)

Pari passu, as hipóteses trazidas no bojo dos incisos do art. 25 albergam importante valor normativo, ainda que não dotadas de exclusividade, pois são delas que se extraem o subsídio necessário para nortear a aplicação da inviabilidade de competição.

O primeiro inciso trata sobre a contratação de bens que só podem ser fornecidos ou prestados por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo. Daqui se extrai o pressuposto da “ausência de pluralidade de alternativas” (JUSTEN, 2016, p. 572) para suprir a demanda do Estado, gerando, conseqüentemente a inviabilidade da licitação.

O segundo inciso relaciona-se com a prestação de serviços técnicos de notória especialização²⁰ e de natureza singular, cuja singularidade²¹ seja indispensável para a Administração.

²⁰ Para Marçal Justen Filho (2009, p. 368), notória especialização é assim definida:

“A notória especialização não é um pressuposto da inviabilidade de competição. A causa da inexigibilidade de licitação não é a notória especialização do sujeito. Trata-se de uma decorrência da singularidade do objeto. A lei adotou presunção absoluta no sentido de que a satisfação de uma necessidade diferenciada e incomum, que

Desse inciso é possível compreender o pressuposto da inviabilidade de competição em razão da impossibilidade de julgamento objetivo²², considerada por parte da doutrina como impossibilidade qualitativa²³. Nestes casos de inexigibilidade o administrador deverá se valer de critérios subjetivos, devidamente fundamentados, para alcançar o interesse público.

Acerca da impossibilidade de julgamento objetivo, Joel Menezes Niebuhr (2015, p. 146) entende que:

Esses serviços não são exclusivos, pois mais de uma pessoa pode prestá-los, uma vez que a justificativa da inexigibilidade para tais casos se funda na ausência de critérios objetivos para o cotejo das propostas caso se realizasse licitação pública, pois cada qual é tingido por tonalidade pessoal e subjetiva.

Corroborando o acima exposto, transcreve-se a Súmula nº 264/2011 do TCU, que trata da impossibilidade de qualificação objetiva:

Súmula 264/2011: A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

caracteriza o serviço de objeto singular, apenas pode ser obtida por meio dos préstimos de um profissional dotado de notória especialização. Essa ponderação é indispensável para evitar que contratações de objeto não singular sejam promovidas sem licitação mediante a mera invocação de que o contratado era dotado de notória especialização. Em outras palavras, a notória especialização não justificará a contratação direta quando for desnecessária para a satisfação da necessidade estatal. O art. 25, § 1º, contém uma definição até complexa de notória especialização. Deve-se reputar que a notória especialização deriva da existência de elementos objetivos de que o sujeito é titular de habilidades diferenciadas e extraordinárias para a execução do objeto, o que gera uma reputação profissional de elevado conceito.”

²¹ Para Jacoby Fernandes (2016, p. 524): “A essência da singularidade é distinguir os serviços dos demais a serem prestados. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada à noção de preço, de dimensões, de localidade, de cor ou forma”.

²² Nesse sentido, expôs o ministro Eros Grau: “Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo *princípio do julgamento objetivo* - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do "trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato" (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao *elemento subjetivo* confiança. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração”. (STF. AP 348. Relato: Min. EROS GRAU. Tribunal Pleno. Julgado em 15/12/2006, DJe-072.Publicação: 03/08/2007. PP-00030 EMENT VOL-02283-01 PP-00058 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, p. 305-322)

²³ Sob essa perspectiva: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 553. Versão em PDF

Por último, o terceiro inciso versa sobre a contratação de serviço artístico notável, entendida como típica obrigação de fazer, do tipo *intuitu personae*, isto é, que deve ser realizada diretamente pelo contratado (FERNANDES, 2010, *on-line*).

José Cretella Júnior (2006, p. 195) abre a ressalva de que “se o artista tem grande valor e sensibilidade, mas é desconhecido, não pode ser escolhido, a não ser por concurso. O que interessa é a crítica especializada e a opinião pública atual”.

Os serviços artísticos também são inexigíveis por força da subjetividade, esta que não depende do artista específico, pois todos exercem seu ofício de modo subjetivo e singular (NIEBUHR, 2015, p. 187).

Concernente a tal inciso, percebe-se a ausência de “mercado concorrencial” (JUSTEN, 2016, p. 572), cuja licitação seria inexigível pela falta de ofertas para disputar entre si. É o caso de um mercado peculiar, sem a dimensão concorrencial encontrada na contratação de bens, obras e outro serviços.

Assim, o Poder Público contrataria diretamente determinado particular em função da sua subjetividade, que não poderia ser confrontado com outros profissionais do gênero por inexistir mercado concorrencial.

Pela interpretação sistemática do art. 25 e seus incisos é possível verificar as situações inexigibilidade, estando o contexto da contratação tipificado na lei ou não, basta que algum dos pressupostos de inviabilidade de competição esteja presente.

2.4.3 Credenciamento: hipótese implícita de inexigibilidade

O credenciamento não está descrito na redação do art. 25 da Lei n. 8.666/93, entretanto, ainda que não haja previsão expressa²⁴, possui como embasamento legal o *caput* do mesmo artigo, este que, conforme abordado em alhures, é composto de autonomia normativa.

Tal como as demais hipóteses de inexigibilidade de licitação, para que o credenciamento seja praticável, é necessário que o interesse público só possa ser alcançado mediante a não competição entre os possíveis contratados, sendo este o meio mais eficaz.

²⁴ Tramita atualmente no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 2.977/2015, de autoria da Dep. Federal Leandre Dal Ponte, que visa acrescentar o inciso IV ao art. 25 da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, adicionando ao dispositivo a hipótese de inexigibilidade de licitação por credenciamento para contratação de serviços de saúde. Ademais, o credenciamento possui previsão expressa em diversas leis estaduais, a exemplo: Lei do Estado de Goiás n° 17.928/2012 – Art. 30; Lei do Estado do Paraná n° 15.608/2007 – art. 24; Lei do Estado da Bahia n° 9.433/2005 – art. 61;

Em suma, a Administração Pública possui uma demanda que só poderá ser suprida mediante contrato administrativo, todavia, diferentemente do que ocorre no procedimento licitatório de estilo, em que 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” (GUIMARÃES, 2011, *on-line*).

Na doutrina de Joel de Menezes Niebuhr (2015, p. 195), a inviabilidade de competição do credenciamento ocorre pela inexistência de “relação de exclusão”²⁵ entre os interessados em contratar com Administração Pública, em que o interesse público será mais bem atendido de acordo com o maior número possível de contratados.

Sobre o tema, Juliana Almeida Ribeiro (2011, *on-line*) corrobora que:

O sistema de credenciamento é um conjunto de procedimentos por meio dos quais 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.

O primeiro debate acerca da utilização dessa modalidade de inexigibilidade ocorreu por oportunidade do Regulamento de Assistência Médica do Tribunal (nº TC 008.797/93-5), o qual foi defendido a adoção do sistema de credenciamento pelo TCU, dada a impossibilidade prática de se estabelecer o confronto entre licitantes, no mesmo nível de igualdade (TCU, 1995, *on-line*).

Desde então, o credenciamento vem ganhando espaço no ordenamento jurídico brasileiro, passando a ser utilizado como forma de contratação de fornecedores²⁶ ou serviços das mais variadas naturezas, como serviços de saúde, serviços de treinamento, inspeção automotiva, prestação de serviços advocatícios, aquisição de passagens aéreas e fornecimento de medicamentos.

Vale notar que esse instituto é bem querido pelos gestores, vez que oportuniza muita praticidade à Administração Pública, na medida em que desburocratiza suas ações com a

²⁵ “A licitação pública só é viável nas hipóteses em que há *relação de exclusão*, isto é, em que a Administração Pública escolhe uma pessoa ou um grupo limitado de pessoas para firmarem contrato administrativo, excluindo outras tantas interessadas. Desse modo, alguém acaba por colher os benefícios econômicos do contrato administrativo e outros não, pelo que é necessário garantir a todos o mesmo tratamento, preservando, ademais, o interesse público e a moralidade administrativa” (NIEBUHR, 2015, p. 195).

²⁶ Marçal Justen Filho vislumbra a possibilidade de ser adotado o credenciamento também para os casos de fornecimento, não só para a prestação de serviços (JUSTEN FILHO, 2005, p. 40).

diminuição de procedimentos licitatórios, otimizando, por conseguinte, as contratações públicas.

De fato, a legalidade da utilização do credenciamento como “hipótese de inexigibilidade”²⁷ está consolidada na atual jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Ilustra-se:

[...] 9.2.3. embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n. 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, de exclusão. (TCU, 2010, *on-line*).

Essa hipótese implícita de inexigibilidade não pressupõe disputa, que é desnecessária, pois todos os interessados aptos serão aproveitados, basta que manifestem interesse em contratar ou firmar acordo administrativo (TORRES apud CARVALHO, 2009, p. 70)²⁸ e preencham os requisitos previamente determinados no ato convocatório.

Além dos requisitos inerentes a todas as contratações diretas²⁹, a doutrina e a jurisprudência têm especificado alguns requisitos próprios do sistema de credenciamento, os quais servem para legitimar o seu propósito.

Jacoby Fernandes (2016, p. 468) enumera quatro aspectos que julga fundamentais para definir a possibilidade de utilização do credenciamento:

1. todos os que satisfaçam às condições exigidas: pois constitui característica fundamental do tipo credenciamento que todos os selecionados sejam contratados, embora demandados em quantidades diferentes;
2. impessoalidade na definição da demanda, por contratado: exclui-se a vontade da Administração na determinação da demanda pelo credenciado;
3. que o objeto satisfaça na forma definida no edital: São serviços em que as diferenças pessoais do selecionado têm pouca relevância para o interesse público, dado os níveis técnicos da atividade, já bastante regulamentada ou de fácil verificação.
4. que o preço de mercado seja razoavelmente uniforme: dever infestável da Administração Pública em comprovar e demonstrar a vantagem ou igualdade dos valores definidos em relação à licitação convencional ou preços de mercado.

²⁷ Ronny Charles Lopes Torres (2017, p. 357) discorda da classificação do credenciamento como “hipótese de inexigibilidade”. Cite-se: “Em síntese, na nossa opinião, o credenciamento não é uma hipótese de inexigibilidade, mas um procedimento auxiliar necessário para ulteriores contratações diretas, por inexigibilidade, [...]. Esse procedimento, auxiliar às futuras contratações, deve manter-se aberto, permitindo o credenciamento dos interessados aptos à prestação do serviço. Desta percepção, é fundamental perceber que o credenciamento não detém natureza jurídica de contratação direta e muito menos de contrato administrativo, não se submetendo às prerrogativas e restrições inerentes ao seu regime”.

²⁸ CARVALHO, Raquel de Melo Urbano de. O sistema de registro de preços: um reforço à obrigatoriedade de licitar. In. Direito de Estado: questões atuais. Salvador: JusPodivm, 2009. P. 70.

²⁹ Sobre o tema, vide o tópico “2.2 Procedimento e requisitos para contratação direta”.

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União elencou alguns requisitos básicos a serem observados no procedimento de credenciamento, dentre eles:

- a) a contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão;
- b) a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;
- c) demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei 8.666/1993, principalmente no que concerne à justificativa de preços (TCU, Acórdão 5178/2013, *on-line*).

Ademais, merece destaque o dever de dar publicidade ao ato do credenciamento, nos moldes do estabelecido no artigo 21, I a III, da Lei nº 8.666/93, isto é, com aviso publicado no Diário Oficial e em jornal de grande circulação local, a fim de que os possíveis interessados possam efetivamente tomar conhecimento do sistema.

O ato convocatório deve estabelecer os critérios objetivos de qualificação, não sendo lícito credenciar os interessados por uma avaliação meramente subjetiva da autoridade administrativa (GUIMARÃES, 2011, *on-line*), sob pena de ferir o princípio da isonomia.

Registre-se, ainda, que o credenciamento não há data de encerramento, devendo manter-se aberto para que a qualquer tempo o particular interessado se apresente e entregar a documentação para se credenciar, salvo se encerrado o interesse público na contratação do serviço.

Além de tudo, em que pese tais requisitos, consequentes da fidelidade das contratações públicas aos princípios da legalidade e isonomia, o credenciamento também deve permanecer coligado aos princípios da economicidade e eficiência, buscando-se, por efeito, a melhor utilização possível dos recursos públicos com produtos e serviços de qualidade, bem como evitar os desperdícios.

É certo que as necessidades administrativas são inúmeras, principalmente no tocante aos gastos públicos, desse modo, a utilização do sistema de credenciamento se mostra como um importante instrumento na melhoria tanto na prestação do serviço público quanto na redução de dispêndios, gerando, assim, altos níveis de vantagem.

Portanto, o credenciamento exsurge como conseqüência da inviabilidade de competição, podendo-se dizer que trata de uma modalidade de inexigibilidade, tendo em vista sua notória relevância e reincidência nas contratações públicas, que promove, na extensa maioria dos casos, celeridade, economia e eficiência.

3 AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Inicialmente, antes de um estudo mais aprofundado sobre a inovação no modelo de contratação direta, por credenciamento, das companhias aéreas, deve-se ponderar que, para qualquer estudo de cunho jurídico, é importante que se proceda à verificação dos fatos que deram ensejo à mudança normativa e ao posicionamento da Administração Pública.

Na década de 70, o transporte aéreo de servidores em viagens oficiais ocorria pela contratação direta das companhias aéreas, por meio de dispensa de licitação, todavia, tal modelo foi alterado com advento da Lei nº 8.666/93, passando-se a contratar empresa de agenciamento, através de procedimento licitatório prévio, para a emissão dos bilhetes das passagens aéreas.

Até o ano de 2014, o Brasil estava classificado como o país com a 12ª passagem aérea mais cara do mundo, em *ranking* de 43 (quarenta e três) países (KNOEMA, 2014, *on-line*), sendo que “os brasileiros pagam média de US\$ 44,92 (cerca de R\$ 100) a cada 100 quilômetros voados”, fazendo com que o bilhete no Brasil custasse mais que o dobro de uma viagem de mesma distância em países como México ou China (NAKAGAWA, 2014, *on-line*).

Soma-se a isso, os custos com os contratos de agenciamento, os quais as remunerações pelos serviços não traziam a transparência necessária e resultavam em elevados gastos públicos com transporte aéreo de pessoas pela Administração Pública Federal, o que estimulou a revisão do modelo de contratação à época.

Desta feita, com a necessidade de maior controle sobre os gastos públicos, o Ministério do Planejamento inovou e passou a utilizar o credenciamento, hipótese de inexigibilidade de licitação, para emitir bilhetes diretamente com as companhias aéreas credenciadas.

3.1 Breve histórico sobre o modelo de aquisição de passagens aéreas

No Brasil, até meados de 2001, poucos brasileiros tinham a oportunidade de viajar de avião, grande parte em decorrência dos altos custos, razão pela qual a maioria dos adquirentes de passagens aéreas eram pessoas opulentas, homens de negócios ou funcionários públicos (FERREIRA, 2017, p. 13).

Na década de 70, as poucas companhias que operavam no Brasil eram regidas pelo Decreto 72.898/1973³⁰, que regulamentava o direito de concessão ou autorização de execução do serviço aéreo de transporte regular de passageiro, carga e mala postal. Cite-se:

Art 1º O exercício do direito de executar os serviços aéreos de transporte regular de passageiro, carga e mala postal, poderá ser objeto de concessão ou autorização do Governo Federal, de conformidade com o disposto neste Decreto.

[...]

Art 15. A partir da publicação deste Decreto, fica concedido, pelo prazo de 15 (quinze) anos, às empresas de transporte aéreo Viação Aérea Riograndense S.A. (VARIG), Viação Aérea São Paulo S.A. (VASP), Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul S.A. e Transbrasil S.A. Linhas Aéreas, o direito de executar o serviço aéreo de transporte regular de passageiro, carga e mala postal, independente de pedido.

[...]

Art 17. Todos os contratos entre o Governo e as empresas de transporte aéreo regular, tendo por objeto áreas de aeroportos ou serviços acessórios, que se vencerem após a publicação deste Decreto, poderão ser prorrogados até o final do prazo previsto no artigo 15, reajustando-se e atualizando-se os preços, tarifas e demais condições, mediante solicitação, em cada caso, pela empresa, dentro de 90 (noventa) dias a contar daquela publicação.

Adiante, o Decreto-Lei³¹ nº 2.300/86, que dispunha sobre licitações e contratos da Administração Federal, previa, em seu artigo 22, inciso VII, que a licitação para contratar concessionária de serviço público seria “dispensável”, o que se aplicava, à época, inclusive, para transporte aéreo, sendo assim que eram contratadas companhias áreas como VASP, VARIG, TRANSBRASIL e outras. Como se observar nos extratos de notas de empenho 363 e 364, publicadas no D.O.U, de 5 de Agosto de 1992:

NE n. 363/92 - Valor: Cr\$ 10.000.000,00 - objeto: aquisição de passagens aéreas - Contratada: TRANSBRASIL S/A LINHAS AÉREAS - Modalidade de Licitação: dispensada, inc. VII - Art. 22 Dec. Lei 2:300/86.

NE n. 364/92 - Valor: Cr\$ 10.000.000,00 - objeto, aquisição de passagens aéreas - Contratada: VASP - Viação Aérea San Paulo S/A - Modalidade de licitação: dispensada, inc. VII; Art. 22 Dec. Lei 2.300/86. (DOU, 1992, *on-line*)

Após a promulgação da Lei nº 8.666/1993, que revogou o supradito decreto-lei, bem como da expedição da Portaria nº 318/SPL/1989³² pelo DAC, do Ministério da

³⁰ Foi revogado por força do Decreto nº 99.677, de 8 de novembro de 1990 (Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 9. nov. 1990, Seção 1, p. 21345)

³¹ Decreto-Lei não mais existe em nosso ordenamento jurídico, esta espécie de ato normativo foi substituída na Constituição Federal de 1988 pela Medida Provisória.

³² Até o ano de 1989, o regime tarifário do transporte aéreo brasileiro era fixado pelo Estado, quando então se iniciou um processo de flexibilização, mediante a implantação de um regime de bandas tarifárias. O regime de bandas tarifárias foi instituído por meio da Portaria nº 318/SPL/1989, do então Departamento de Aviação Civil (DAC) do Comando da Aeronáutica, sob a justificativa da “conveniência de reforçar a iniciativa empresarial, permitindo maior diferenciação de produto ofertado e racionalização de uso de meios de produção e

Aeronáutica, que instituiu a liberação monitorada das tarifas aéreas domésticas, passou-se a exigir o procedimento licitatório para aquisição de passagem e outros serviços de transporte aéreo, pois, em tese, haveria a possibilidade de competição.

Na Consulta nº TC 015.440/93-1, formulada pelo Senado Federal ao Tribunal de Contas da União, sobre a obrigatoriedade, ou não, de licitação para aquisição de passagens aéreas e outros serviços de transporte, proferiu-se a seguinte decisão:

1.1. a aquisição de passagens aéreas e outros serviços de transporte aéreo, obrigatoriamente, deve ser precedida do competente processo licitatório, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.666/93; 1.2. a licitação deverá ter o caráter mais amplo possível, de modo a viabilizar a participação tanto de empresas aéreas como de agências de viagem, de modo a assegurar a ampla competitividade, atender plenamente ao princípio da igualdade e alcançar o objetivo maior da licitação que é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, consubstanciada, no caso, naquela de menor preço, conforme estabelece o art. 3º c/c o art. 45, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93; 1.3. de forma a atender as peculiaridades das atividades desenvolvidas pelos senhores Senadores que, muitas das vezes não se coadunam com os percursos e horários de uma única empresa aérea, poderá ser incluído no instrumento convocatório do processo licitatório e no contrato correspondente, cláusula dispondo que a licitante vencedora do certame (no caso de ser uma empresa de transporte aéreo, considerando que com a agência de viagem não haveria problema) fica obrigada a conceder o endosso em favor de outra empresa aérea, na hipótese de não ser possível o atendimento ao parlamentar no horário e rota desejados; (TCU, 1994, *on-line*)

A partir da mencionada decisão, firmou-se a orientação de que as aquisições de passagens e outros serviços de transporte aéreo não se enquadravam nas exceções de dispensa ou inexigibilidade de licitação, devendo, portanto, ser precedidas do competente processo licitatório, nos termos do art. 2º da referida Lei nº 8.666/93.

3.2 Licitação para contratação de agência de viagens

Seguindo a orientação do TCU, a Administração Pública Federal passou a licitar a prestação de serviços de reserva, emissão, marcação, remarcação, endosso e fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais, em que disputavam as agências de viagens e turismo.

Tais empresas encontram-se regulamentadas pela Lei Federal nº 12.974, de 15 de maio de 2014, que, em seu artigo 3º, reconhece os serviços de intermediação remunerada de viagens como atividade privativa das agências de turismo:

considerando o benefício para o usuário de ter ampliado o elenco de opções a seu dispor” (ANAC, 2016, *on-line*).

Art. 3 É privativo das Agências de Turismo o exercício das seguintes atividades:
I - venda comissionada ou intermediação remunerada na comercialização de passagens, passeios, viagens e excursões, nas modalidades aérea, aquaviária, terrestre, ferroviária e conjugadas;

A fim de regulamentar esse procedimento, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, editou a Portaria nº 47, de 29 de abril de 2003³³, em que dispôs sobre o modo de aquisição de passagens aéreas no âmbito da Administração Pública Federal, através da modalidade pregão, bem como deu destaque à contratação das agências de viagens, nos seguintes termos:

Art. 1º Será adotada a modalidade de pregão na realização de licitações para a contratação de agência de viagens para emissão de bilhetes de passagens aéreas, de acordo com o estabelecido no Decreto nº 4.002, de 7 de novembro de 2001, e na Portaria nº 265, de 16 de novembro de 2001; (DOU, 2003, *on-line*)

O processo de licitação para a contratação da empresa tinha como critério objetivo de julgamento a proposta com maior desconto concedido no negócio, ou seja, sagrando-se vencedora da licitação aquela agência que ofertasse o maior percentual de desconto sobre a venda dos bilhetes³⁴.

A licitação com base no maior desconto somente era possível porque “as agências eram remuneradas diretamente pelas próprias companhias aéreas, que pagavam uma comissão previamente ajustada e inserida no valor de cada bilhete” (RIBAS, 2015, *on-line*), de forma que o desconto oferecido pelas agências de viagens à Administração Pública fosse exequível. Logo, a remuneração das agências era diretamente proporcional ao valor das tarifas vendidas ao governo.

Visando uma maior economia, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão editou a Portaria nº 265, de 19 de novembro de 2001, que previa incentivos para que as

³³ Posteriormente foi revogada pela Portaria nº 98, de 16 de julho de 2003, modificando a exclusividade da licitação pela modalidade pregão ao adicionar o termo “preferencialmente”.

³⁴ Toma-se por exemplo o Pregão Eletrônico Nº 0307/10-03, processo nº 50603.000520/2010-81, do Ministério dos Transportes, cujo o objeto era a “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de reserva, emissão, marcação, remarcação, endosso e fornecimento de passagens aéreas nacionais em voos regulares, destinadas aos servidores quando em viagens a serviço ou de interesse da Superintendência Regional do DNIT/CE”, sendo o julgamento das propostas nos seguintes termos: “10.4. Para classificação das propostas será considerado o critério de MENOR PREÇO GLOBAL, baseado no maior índice percentual de desconto linear oferecido pelas agências de viagens a ser aplicado sobre o valor do volume de vendas a ser faturado, excetuando as taxas de embarque, devendo ser levados em conta ainda os preços efetivamente praticados pelas concessionárias dos serviços em questão, inclusive as tarifas promocionais, conforme Decisões nº. 409/94, 592/94 e 204/95 – TCU – Plenário.” Disponível em: <http://www1.dnit.gov.br/anexo/Edital/Edital_edital0307_10-03_0.pdf>. Acesso em: 6. mai. 18

agências buscassem as tarifas com os menores custos. Basicamente, caso se comprovasse considerável economia na aquisição das passagens aéreas, as agências obteriam reduções de desconto escalonadas progressivamente de acordo com a economia obtida, o que resultaria numa maior remuneração. Veja-se:

Art. 10. As Unidades Gestoras, como forma de incentivo à obtenção da melhor tarifa promocional ou reduzida disponível no momento da compra do bilhete, poderão reduzir o percentual de desconto oferecido pelas agências de viagens sobre o valor do volume de vendas.

Todavia, em razão de suspeitas de fraude, em que as chamadas tarifas cheias eram “infladas” em preços bem superiores aos regularmente praticados no mercado, simulando descontos muito maiores do que os reais, o modelo de descontos escalonados foi revogado³⁵ (TCU, Acórdão 1973/2013, *on-line*).

Buscando uma nova racionalização de gastos com a emissão de bilhetes no âmbito da Administração Pública Federal, o MPOG expediu a Portaria nº 505, de 29 de dezembro de 2009³⁶, que atribuía às agências de viagens exclusividade no procedimento:

Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, para racionalização de gastos com a emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço, deverão observar os seguintes procedimentos:

[...]

IV - a emissão do bilhete de passagem aérea deve ser ao menor preço, prevalecendo, sempre que possível, a tarifa em classe econômica, observado o disposto no inciso anterior e alíneas, e no art. 27 do Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973; e

V - a emissão dos bilhetes é realizada pela agência de viagens contratada, a partir da autorização do servidor formalmente designado.

Ocorre que esta forma de contraprestação por desconto era volúvel, pois as companhias muitas vezes alteravam unilateralmente os percentuais das comissões, resultando em disputas judiciais³⁷ e boicotes (LAGE e PRADO, 2007, *on-line*), o que poderia repercutir diretamente no contrato administrativo.

³⁵ A Portaria nº 41, de 4 de março de 2005, do MPOG revogou a redução escalonada dos descontos e os editais retornaram a adotar o critério único de maior desconto sobre o volume de vendas, sem redução progressiva.

³⁶ Revogada pela Portaria nº 20, de 11 de fevereiro de 2015.

³⁷ O Superior Tribunal de Justiça reconheceu a legalidade das alterações dos percentuais, conforme se depreende do seguinte julgado: “No âmbito da Quarta Turma encontra-se pacificada a matéria acerca da possibilidade de a empresa aérea comitente reduzir unilateralmente o valor das comissões na venda de passagens aéreas feitas pelas agências de viagens comissárias (cf. Resps. 617.244-MG e Resp 667.633-CE, ambos relatados pelo Senhor Ministro Cesar Asfor Rocha, respectivamente, DJ de 10/4/2006 e julg. em 12/09/2006). - Recurso especial conhecido e provido. (STJ, 2006, *on-line*)

Considerando a iminente alteração da regra de mercado na contratação das agências de viagens, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP), publicou a Instrução Normativa nº 07/2012³⁸, que modificou o critério para seleção e remuneração dessas contratações.

O critério de julgamento passou a ser o menor preço ofertado pelas agências na prestação dos serviços de intermediação na aquisição das passagens aéreas. De sorte que passaram a ser remuneradas³⁹ pelos órgãos e entidades da Administração Pública, em substituição às comissões efetuadas pelas companhias aéreas. Assim, “os licitantes deveriam cotar em suas propostas apenas o valor correspondente para a taxa de agenciamento de viagens” (RIBAS, 2015, *on-line*).

Tal modificação, advinda dessa IN SLTI nº 07/2012, trouxe alguns questionamentos sobre a real economicidade do novo modelo de remuneração, e os seus benefícios à Administração Pública Federal.

Em razão desta controvérsia sobre a remuneração das agências contratadas, foi proposta a Representação nº TC-003.273/2013-0, que tramitou perante o TCU, ocasião em foi realizada profunda análise sobre a remuneração das agências de viagens nas contratações públicas para emissão de bilhetes de passagens aéreas.

Apesar de ter-se concluído não comprovados os prejuízos econômicos da forma de remuneração dos serviços, constatou-se que a aquisição de passagens aéreas, nos moldes definidos pela IN SLTI nº 07/2012, ao menos em tese, exporia a Administração ao risco de ocorrência de irregularidades ou fraudes em seu desfavor.

Desta feita, foi determinado à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) que promovesse estudos no sentido de “avaliar a vantajosidade de contratar diretamente as companhias aéreas para fornecimento de passagens aéreas nacionais e/ou internacionais para a Administração Pública” (TCU, Acórdão 1973/2013, *on-line*). A partir de então, o Ministério do Planejamento passou a atuar energeticamente no sentido de encontrar o modelo de contratação mais eficiente.

³⁸ Teve sua eficácia suspensa pela IN SLTI nº 01/2013, posteriormente a eficácia foi restabelecida pela IN SLTI nº 02/2013.

³⁹ Nesse caso, as agências passaram a ser remuneradas por uma taxa de serviço relativa à prestação dos serviços de agenciamento de viagens com o valor proposto, multiplicado pela quantidade de passagens emitidas no período faturado, e, pelos serviços correlatos, com os valores decorrentes da incidência de percentual definido em instrumento convocatório sobre o valor proposto para o agenciamento, multiplicado pela quantidade dos serviços efetivamente prestados (RIBAS, 2015, *on-line*).

3.3 Atuação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: Instruções Normativas, portarias e editais

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão ⁴⁰ tem um papel fundamental no acompanhamento e avaliação do comportamento das despesas públicas, elaborando ações que busquem a eficiência nas contratações por meio de planejamentos estratégicos, viabilizando as compras e gerindo os riscos.

Na área de licitações e contratos administrativos, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) tem a competência de planejar, propor políticas, coordenar, supervisionar e orientar normativamente as atividades de gestão dos recursos de logística sustentável, conforme dispõe o art. 16, inc. III, anexo I, do Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017⁴¹.

No exercício de suas atribuições, e acatando a recomendação do TCU no julgamento da Representação TC 003.273/2013-0, o Ministério do Planejamento realizou estudos para avaliar os benefícios oriundos da emissão de bilhetes diretamente com as companhias aéreas, sem a participação de empresas intermediárias.

Sobre tais estudos, faz-se salutar transcrever as explanações contidas na Nota Técnica nº 032/CENTRAL/ASEGE/GM-MP (ANEXO A, p. 87):

5.1.4. Neste ponto, esclarecemos que após os estudos de revisão da estratégia de aquisição de passagens aéreas para fins de transporte de servidores, empregados ou colaboradores eventuais em viagens a serviço, concluiu-se que a contratação direta das companhias aéreas é a melhor opção para o atendimento da necessidade, em relação às viagens nacionais.

⁴⁰ O nome de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), foi alterado, a partir 12 de maio de 2016, para Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão com a Medida Provisória nº 726/2016, esta que foi convertida em Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, nova nomenclatura que será adotada ao longo desta monografia (MP, 2015a, *on-line*)

⁴¹ Ilustra-se: Art. 16. Ao Departamento de Normas e Sistemas de Logística compete: I - gerir os recursos de tecnologia da informação que deem suporte ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg; II - formular e promover a implementação de políticas e diretrizes relativas à gestão sustentável de materiais, de obras e serviços, de transportes, de comunicações administrativas e de licitações e contratações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; III - realizar estudos, análises e propor atos normativos para aplicação da legislação de logística sustentável, licitações e contratos, administração de materiais, obras, serviços, transportes, comunicações administrativas e serviços gerais, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; IV - operacionalizar o funcionamento das atividades do Siasg, do Portal de Compras do Governo federal - Comprasnet, do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP e do Processo Eletrônico Nacional - PEN; V - promover a gestão do conhecimento e da informação no âmbito do Siasg; VI - identificar, estruturar e disseminar boas práticas de gestão e informações relativas às atividades de competência do Departamento, incluído o apoio aos órgãos de controle e à gestão de logística da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; VII - auxiliar em atividades pertinentes ao Siasg, quanto a licitações e contratos; e VIII - estruturar e implementar políticas públicas relativas à estratégia de contratações.

5.1.5. Esta decisão considerou fatores outros, além da redução dos custos. 5.1.6. Um fator relevante foi a necessidade de melhor controle; ou seja, de credenciamento sistêmico e automatizado das aquisições de passagens, *status* de voo, identificação de valores a serem reembolsados pelas companhias aéreas, em razão de cancelamentos e remarcações, conciliação de dados de aquisição e de valores faturados, pesquisa de voos e tarifas em tempo real e reserva de assentos e tarifas e melhorias na prestação de contas das viagens pelos servidores.

5.1.7. O sistema utilizado pela APF para concessão de diárias e passagens é o SCDP, de propriedade do SERPRO e, por esta razão, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, órgão gestor do referido sistema, demandou ao SERPRO realizar melhorias no SCDP, para contemplar as funcionalidades necessárias à obtenção de melhor controle nas aquisições de passagens e, ainda, viabilizar a aquisição por acesso direto aos *webservices* das companhias aéreas, com pagamento eletrônico.

5.1.8. Trata-se, portanto, de sistema de gerenciamento de passagens aéreas, que se denominou SGPA.

No intento de viabilizar a nova sistemática de contratação, a Ministra de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão expediu a Portaria nº 227, de 25 de junho de 2014⁴², alterando o art. 1º, inciso V, da Portaria nº 505, de 29 dezembro de 2009, retirando a exclusividade das agências de viagens para a emissão de bilhetes de passagens aéreas, podendo também ser realizada diretamente pela companhia aérea credenciada pela Central de Compras e Contratações (CENTRAL).

Essa CENTRAL foi criada em janeiro de 2014, com competências estabelecidas no Decreto no 8.189, de 21 de janeiro de 2014, para atuar nas contratações dos bens e serviços de uso comum dos órgãos e entidades da Administração Pública, inclusive no caso da aquisição de passagens aéreas.

A partir de então se passou a conceber, no âmbito federal, a utilização de dois modelos de aquisição de passagens aéreas, quais sejam; a) contratação direta: adquiridas diretamente com as empresas de transporte aéreo regular, credenciadas pela Central de Compras e Contratações, sem o intermédio de outras empresas; e b) agenciamento de viagens: serviços prestados por agência de turismo, compreendendo a emissão, remarcação, cancelamento e atividades afins, para aquisição de passagens aéreas, contratadas por meio de licitação realizada pela Central de Compras e Contratações.

⁴² Transcreve-se: Art. 1º - O art. 1º, inciso V, da Portaria nº 505, de 29 dezembro de 2009, publicada no Diário Oficial da União de 30 de dezembro de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 1º - (...) “V - a emissão dos bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço da administração pública deve ser realizada pela agência de viagens contratada ou diretamente pela companhia aérea credenciada pela Central de Compras e Contratações (CENTRAL), a partir da autorização do servidor formalmente designado”.

Na mesma oportunidade, a então Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff, editou a Medida Provisória nº 651, de 9 de julho de 2014⁴³, convertida em Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, que acrescentou o § 9º ao art. 64⁴⁴ da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, concedendo benefícios fiscais às companhias aéreas em caso de contratação direta, dispensando-se a retenção na fonte de IRPJ, CSLL, Contribuição para o PIS/PASEP e COFINS sobre os pagamentos efetuados mediante a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF⁴⁵. Ilustra-se:

Art. 44. A Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 64.

§ 9º Até 31 de dezembro de 2017, fica dispensada a retenção dos tributos na fonte de que trata o *caput*, sobre os pagamentos efetuados pelos órgãos da administração pública federal, direta, mediante a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, no caso de contratação direta das companhias aéreas prestadoras de serviços de transporte aéreo.” (NR)

De acordo com a exposição de motivos EMI nº 93/MF/MDIC/MP (MANTEGA *et al.*, 2014, *on-line*), a mencionada alteração tornou-se necessária para viabilizar a centralização do sistema de compras de passagens aéreas da Administração Pública Federal, no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP.

Em 11 de julho de 2014, foi publicado no Diário Oficial da União (2014, p. 128) o Edital de Credenciamento nº 01/2014-Central/MP, cujo objeto consiste na aquisição de passagens sem o intermédio de agências de viagem e turismo, nos moldes previstos no respectivo Projeto Básico, pelo prazo de 60 (sessenta) meses.

Vale ressaltar que, formalizado o credenciamento das companhias aéreas, foi implantado um projeto piloto, em caráter experimental, durante os primeiros 60 (sessenta)

⁴³ Por estabelecer o limite temporal dos benefícios fiscais às companhias aéreas até 31 de dezembro de 2017, em 1º de janeiro de 2018 as contratações diretas de passagens aéreas foram novamente suspensas. Entretanto, visando restabelecer o credenciamento, o então Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, editou a Medida Provisória nº 822, de 1º de março de 2018, que prorrogou o referido prazo até 31 de dezembro de 2022.

⁴⁴ Transcreve-se: Art. 64. Os pagamentos efetuados por órgãos, autarquias e fundações da administração pública federal a pessoas jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, estão sujeitos à incidência, na fonte, do imposto sobre a renda, da contribuição social sobre o lucro líquido, da contribuição para seguridade social - COFINS e da contribuição para o PIS/PASEP.

⁴⁵ Conforme estabelece o art. 1º da Portaria Interministerial nº 441, de 20 de novembro de 2014, todas as aquisições de passagens aéreas, seja por meio de credenciamento ou licitação, serão pagas por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF).

dias de vigência do referido credenciamento, exclusivamente no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão⁴⁶.

Por fim, visando estabelecer as diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal, o Ministério do Planejamento publicou a Instrução Normativa nº 03, de 11 de fevereiro de 2015 (IN SLTI/MP 3/2015), a qual impôs a precedência da contratação direta sobre o agenciamento de viagens, *in verbis*:

Art. 3º A aquisição de passagens aéreas será realizada diretamente das companhias aéreas credenciadas, sem intermediação de agência de turismo, salvo quando a demanda não estiver contemplada pelo credenciamento, quando houver impedimento para emissão junto à empresa credenciada ou em casos emergenciais devidamente justificados no SCDP, hipóteses em que será aplicado o procedimento previsto na Seção II desta Instrução Normativa. Parágrafo único. A adesão ao credenciamento será formalizada pelo órgão beneficiário, por meio de contrato firmado com instituição financeira autorizada para operacionalização do Cartão de Pagamento do Governo Federal Passagem Aérea, de uso exclusivo para pagamento das despesas relativas à aquisição direta de passagens aéreas.

Art. 4º O objeto do agenciamento de viagens atenderá às demandas não contempladas pela aquisição direta de passagens viabilizada pelo credenciamento, aos casos em que houver impedimento de emissão junto à empresa credenciada ou aos casos emergenciais devidamente justificados no SCDP.

§ 1º Por se tratar de serviço comum, a licitação será realizada, preferencialmente, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, podendo ainda, a critério do órgão solicitante, ser utilizado o Sistema de Registro de Preços – SRP.

Na prática, a Central de Compras e Contratações (CENTRAL)⁴⁷ é responsável pelo procedimento de credenciamento das empresas e pela adesão dos órgãos beneficiários. Regularizado o procedimento, a aquisição de passagens aéreas é realizada eletronicamente no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP⁴⁸, de uso obrigatório por força do art. 12-A, do Decreto nº 5.992, de 19 de março de 2006.

O sistema é integrado com sítio eletrônico das companhias aéreas que aderiram ao referido credenciamento, sendo possível cotar os valores dos bilhetes e aplicar automaticamente os acordos comerciais firmados, possibilitando, assim, a escolha da passagem com o menor valor, ou proposta mais vantajosa, em tempo real. Além da realização

⁴⁶ Os resultados do projeto piloto serão tratados no tópico “Economicidade do credenciamento para aquisição de passagens aéreas”.

⁴⁷ A Portaria MP nº 555, de 30 de dezembro de 2014, atribui exclusividade à Central de Compras e Contratações, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para realizar procedimentos para aquisição e contratação dos serviços que visam à obtenção de passagens aéreas para voos domésticos e internacionais, pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo federal.

⁴⁸ O Sistema de Concessão de Diárias e Passagens é um sistema eletrônico que integra as atividades de concessão, registro, acompanhamento, gestão e controle das diárias e passagens, decorrentes de viagens realizadas no interesse da administração pública federal, em território nacional ou estrangeiro. (Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/logistica-e-servicos-gerais/diarias-e-passagens/o-que-e-o-sistema-de-concessao-de-diarias-e> >. Acesso em 29 mai. 18)

de cotação, reserva e emissão do bilhete, o SCDP também permite o cancelamento, remarcação e o reembolso.

A contratação direta pela Administração Pública Federal é bastante criticada pelas empresas do ramo de agenciamento de viagens, principalmente no que concerne ao Credenciamento nº 01/2014-Central/MP, culminando, inclusive, em diversas impugnações⁴⁹, representações perante o Tribunal de Contas da União, além de audiência pública no Senado Federal.

Nada obstante as razões apresentadas pelas mencionadas empresas contra o procedimento licitatório, a constatação da viabilidade jurídica para a utilização da contratação direta das companhias aéreas, por meio do instituto do credenciamento, deve passar, obrigatoriamente, pela análise de questões relevantes sobre tal instituto propriamente dito.

Jacoby Fernandes (2016, p. 114) ensina que a escolha da modalidade de licitação mais adequada para o interesse público parte do estudo de dois critérios: o quantitativo e o qualitativo. “O primeiro leva em conta o preço estimado do futuro contrato e o segundo, a natureza do objeto a ser contratado”.

Por conseguinte, torna-se necessário o estudo sobre o aparente proveito econômica oriundo da utilização do sistema de credenciamento, assim como a legalidade do seu uso no caso concreto, inserindo-se neste ponto a controvérsia jurídica sobre a violação de leis específicas e a impossibilidade de competição em razão do objeto, os quais serão abordados nos capítulos que se seguem.

⁴⁹ Ao total, doze empresas impugnaram o edital do Credenciamento nº 01/2014-Central/MP (MP, 2015b, *online*)

4 ECONOMICIDADE E LEGALIDADE DO CREDENCIAMENTO PARA AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS

Desde o ano de 2010 a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) vinha empreendendo esforços no sentido de estudar diferentes alternativas para a questão da compra de passagens aéreas pela Administração Pública Federal (ANEXO B, p.88).

Após a elaboração de algumas análises técnicas sobre essa questão, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) passou a defender a utilização do sistema de credenciamento, cujo objetivo seria a diminuição dos gastos públicos com as viagens a serviço no âmbito do governo federal, bem como a construção de um “ambiente de transparência” sobre tais despesas (MP, 2018a, *on-line*).

Entretanto, a inovação no modelo de contratação trouxe algumas controvérsias jurídicas, principalmente quanto à legalidade e à economicidade, que serão trabalhadas no decorrer deste capítulo.

4.1 Economicidade do credenciamento para aquisição de passagens aéreas

Conforme a recomendação exarada no Acórdão 1973/2013-Plenário, nos autos da Representação nº TC-003.273/2013-0 do TCU, foi realizado um “estudo sobre a contratação de passagens aéreas pela administração pública” (ANEXO B), promovido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP):

48. A Administração contrata a agenda de viagens, por meio de licitação do objeto Agenciamento de Viagens (valor fixo para a emissão, remarcação e cancelamento de bilhetes). A agenda pesquisa os preços no mercado para aquela requisição e passa a Administração um orçamento, a qual é utilizado pelo servidor para a escolha do bilhete. Após as autorizações legais, a agência emite o bilhete. De forma que a agência receba o valor do Agenciamento como renumeração e a valor referente àquele bilhete, o qual ela repassa as companhias aéreas.

49. **Observa-se vários pontos nos quais a Administração pode vir a sofrer prejuízos, seja pela arquitetura falha da dinâmica da compra, seja por fragilidade na gestão dos contratos ou mesmo pela má-fé das agências contratadas.**

50. Assim, **verifica-se que esse modelo estratégico não vem garantindo economicidade, transparência e agilidade para a compra governamental**, corroborando a necessidade de construção de um modelo estratégico a qual garanta ao Governo a condução da dinâmica do mercado, ao mesmo tempo utilize a poder de compra para assegurar benefícios (visto o volume anual utilizado na aquisição de passagens aéreas) e a racionalização dos gastos, bem como a melhoria da gestão dos contratos advindos dessa dinâmica. [grifou-se] (ANEXO B)

Pelo mencionado estudo, a SLTI/MP informou que a aquisição de passagens aéreas por intermédio de agências de viagens, em comparação à contratação direta, seria prejudicial ao interesse público, haja vista a ausência de economicidade, transparência e agilidade para a compra governamental (ANEXO B, p. 94).

A partir de então, foi proposta uma nova metodologia de aquisição de passagens, valendo-se da contratação direta das companhias aéreas, com a reformulação da forma de pesquisa de trechos e preços das passagens aéreas, tudo, com o fito de 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.

Nesse trilhar, foi publicado o Edital de Credenciamento nº 01/2014-Central/MP que estabelecia um projeto piloto a ser executado no âmbito do Ministério do Planejamento, entre os meses de agosto e setembro de 2014, em que se analisou e comparou, durante o prazo de 60 dias, os preços praticados pelas agências de viagens, pelas companhias aéreas em condições normais e os preços ofertados pelas companhias aéreas com as reduções prefixadas nas minutas de Acordos Corporativos de Descontos.

Essa minuta de acordo consiste em um documento no qual a União, por intermédio da Central de Compras e Contratações (CENTRAL), vinculada à Assessoria Especial de Modernização da Gestão, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, estabelecendo com cada uma das companhias aéreas credenciadas, cláusulas e condições que mutuamente aceitam e outorgam, mas que não implica a transferência automática de recursos entre as partes, de forma a trazer benefícios concretos ao Poder Público.

Tais acordos, firmados com as companhias aéreas Avianca, Azul, Map, Gol e Tam (ANEXO C), trouxeram inúmeras vantagens para o novo modelo de contratação, dentre os quais elenca-se a fixação de percentual de desconto comercial, incidente sobre todas as tarifas e classes vigentes à época da emissão do bilhete e válido para todas as rotas regulares operadas pela companhia aérea, bem como a garantia de disponibilidade de assento, por até 72 (setenta e duas) horas, contadas do momento da efetivação da reserva.

Após o término do prazo do projeto piloto do Edital de Credenciamento 01/2014-Central/MP, executado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (MP), foi possível constatar que o modelo de compra direta, atrelado aos mencionados acordos corporativos, resultou em significativa redução de custos, conforme se observa nas amostras comparativas de bilhetes emitidos entre 2013 e 2014. Ilustra-se:

Tabela 2 – Amostra comparativa bilhetes emitidos entre 2013 e 2014

Origem	Destino	Agosto a setembro de 2013			Agosto a setembro de 2014				
		Bilhetes - Agência de Viagens			Bilhetes - Companhias Aéreas				
		Valor	Quant.	Vlr. médio	Valor	Quant.	Vlr. médio	Diferença	%
Brasília	Rio de Janeiro	3.606,22	6	601,04	4.324,25	20	216,21	-384,82	-64,03%
	Campinas	1.245,58	3	415,19	1.576,62	3	525,54	110,35	26,58%
	São Paulo	5.606,76	9	623,2	4.411,07	11	401,01	-222,19	-35,65%
	Manaus	4.749,68	3	1.583,23	1.979,86	2	989,43	-593,8	-37,51%
	Porto Alegre	2.983,58	3	994,53	2.270,76	3	756,92	-237,61	-23,89%
	Aracaju	307,56	1	307,56	1.163,56	2	581,78	274,22	89,16%
	João Pessoa	1.650,08	2	825,04	552,66	1	552,66	-272,36	-33,01%
	Cuiabá	2.442,24	4	610,56	1.535,72	4	383,93	-226,63	-37,12%
	Campo Grande	2.895,58	4	723,9	498,16	1	498,16	-225,74	-31,18%
	Vitória	704,56	1	704,56	777,05	2	388,53	-316,04	-44,86%
	Maceió	1.098,60	2	549,3	1.814,96	4	453,74	-95,56	-17,40%
	Natal	1.163,12	2	581,56	1.451,65	2	725,83	144,27	24,81%
	Macapá	2.535,12	1	2.535,12	2.052,08	2	1.026,04	-1.509,08	-59,53%
	Salvador	4.607,02	11	418,82	3.641,73	9	1.026,04	-1.509,08	-59,53%
	Belo Horizonte	1.465,96	6	244,33	1.451,69	6	241,95	-2,38	-0,97%
Total		37.063,66	58	11.717,92	29.500,84	72	8.146,37	-3.571,55	-30,48%

Fonte: DW SCDP Outubro/2014 (ANEXO D)

Pelos estudos realizados no projeto piloto, foi constatada uma média de desconto de -30,48%, com a efetiva redução global dos custos, reduzindo de R\$ 11.717,92 (onze mil, setecentos e dezessete reais e noventa e dois centavos) para R\$ 8.146,37 (oito mil, cento e quarenta e seis reais e trinta e sete centavos), gerando uma economia de R\$ 3.571,55 (três mil, quinhentos e setenta e um reais e cinquenta e cinco centavos) obtidos pela consulta de passagens no módulo buscador em relação aos valores apresentados pelas agências de viagens no mesmo período de 2013.

Ademais, também foi possível verificar casos em que as agências de viagens emitiram bilhete por valores muito superiores aos ofertados pelo Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP:

Figura 1 – Comparativo por bilhete

Origem	Destino	Cia	Voo	Data	Horário	SCDP	Site da Companhia			Agência de Viagens		
						Valor Pago	Valor	Diferença	%	Valor	Diferença	%
Brasília	Rio de Janeiro GIG		6215	02/09/14	09:05	R\$ 95,06	R\$ 98,00	R\$ 2,94	3,00%	R\$ 385,00	R\$ 289,94	305,01%
Rio de Janeiro SDU	Brasília		1490	08/09/14	17:49	R\$ 159,00	R\$ 439,90	R\$ 280,90	63,86%	R\$ 439,89	R\$ 280,89	176,66%
Brasília	Rio de Janeiro SDU		1493	08/09/14	19:24	R\$ 159,00	R\$ 419,90	R\$ 260,90	62,13%	R\$ 419,89	R\$ 260,89	164,08%

Fonte: Slides de apresentação da Assessoria Especial do Ministério do Planejamento (*on-line*), informações do DW SCDP Outubro/2014 (ANEXO D).

Os dados comprovam que a utilização do sistema SCDP permite a compra com preços reduzidos se comparados com aqueles praticados nos sites das companhias aéreas ou adquiridos pelas agências de viagens, a exemplo do trecho de Brasília ao Rio de Janeiro em 08 de setembro de 2014 às 19:24 horas, adquiridos por meio do SCDP no valor R\$ 159,00 (cento e cinquenta e nove reais), enquanto pela agência de viagem este mesmo bilhete sairia por R\$ 419,89 (quatrocentos e dezenove reais e oitenta e nove centavos).

Finalizado o período de testes, em que foi possível comprovar resultados favoráveis à implementação da compra direta, passou-se a utilizar o Edital de Credenciamento nº 01/2014-Central/MP para as contratações de passagens aéreas pelos órgãos da Administração Pública Federal.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), por meio Observatório da Despesa Pública (ODP)⁵⁰, realizou nova análise sobre os efeitos da mudança do modelo de aquisição de passagens aéreas pelo Governo Federal, chegando a conclusão:

6. Conclusões

A comparação vertical, considerando períodos fixos no tempo, apresenta resultados suficientes para concluirmos que passagens aéreas adquiridas pela modalidade de compra direta são em média mais baratas que as adquiridas por intermédio de agências de viagem. Essa diferença se confirmou ao se comparar bilhetes de um mesmo trecho dia a dia, mês a mês ou no ano de 2016. A economia efetiva obtida pela introdução do novo procedimento de compra, considerando a diferença nos preços dos bilhetes, foi de R\$ 3,1 milhões entre janeiro e junho 2016, prevendo-se uma economia adicional de R\$ 416 mil nesse período caso os órgãos que utilizam a modalidade de compra agenciada migrassem para o novo sistema. Não há diferença significativa quanto à antecedência das aquisições entre os bilhetes emitidos por compra direta e os intermediados por agências. O processo de compra ocorre em média entre 14 e 11 dias antes da viagem. Por outro lado, o prazo de emissão (diferença entre a solicitação e a emissão) tem sido menor na compra direta, o que favorece a redução dos custos administrativos associados às aquisições. Essa redução é em média de 20%.

A influência da antecedência nos preços se dá claramente de maneira a baixá-lo na medida em que se melhora o planejamento da compra. A análise indicou também que bilhetes emitidos pelo novo sistema apresentam essa correlação significativamente mais forte. Na comparação horizontal, constatou-se significativa mudança no procedimento de aquisição dos órgãos. **A maior parte dos órgãos que mais emitem bilhetes (grupo Pareto 80) apresentou melhora na antecedência de emissão dos bilhetes, além de reduzirem em mais de 20% os prazos de emissão. As alterações nos prazos de emissão podem ser intuitivamente associadas à**

⁵⁰ “Observatório da Despesa Pública (ODP) é uma unidade permanente do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) voltada à aplicação de metodologia científica, apoiada em tecnologia da informação de ponta, para a produção de informações que visam a subsidiar e a acelerar a tomada de decisões estratégicas, por meio do monitoramento dos gastos públicos”. (Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/informacoes-estrategicas/observatorio-da-despesa-publica> >. Acesso em: 28 mai. 18).

mudança do processo de aquisição. De fato, com a modalidade de compra direta, o processo fica com uma etapa a menos, uma vez que não há mais a necessidade do intermédio de terceiros. [Grifou-se] (ANEXO E)

Pelo estudo retro mencionado, percebeu-se não só há economicidade do novo modelo, como também maior agilidade na realização da operação, pois a eliminação da empresa intermediária possibilita o rápido recebimento dos comandos da administração pelo transportador. Ressalta-se que, de acordo com o mencionado estudo, a celeridade reflete no preço do bilhete, pois a antecedência da compra favorece a redução dos custos administrativos associados às aquisições.

Logo, pela análise acurada do relatório produzido pela CGU foi possível respaldar, ainda mais, a alegada vantagem da compra direta por credenciamento.

De acordo com os dados colhidos no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, foi verificado uma economia nos anos de 2015 e 2016 que, somados, correspondem ao valor de R\$ 27.608.736, 65 (vinte e sete milhões, seiscentos e oito mil, setecentos e trinta e seis reais e sessenta e cinco centavos).

Tabela 3 – Economia com a compra direta nos anos de 2015 e 2016

Período de referência	2015	2016
Viagens realizadas	433.083	439.892
Economia na compra direta	R\$ 10.294.216,53	R\$ 17.314.520,12
Percentual de economia	-22,43%	-17,28%

Fonte: Dados do Ministério do Planejamento (2018b, *on-line*) adaptados pelo autor.

Vale ressaltar que os contratos firmados com agências de viagens entre os anos de 2009 a 2013 não puderam servir de parâmetro de comparação, tendo em vista que a prática usual de cotação de taxas de agenciamento próximos de zero (ANEXO F), o que decorria da falta de transparência na forma de remuneração das referidas agências. Tal fato, inclusive, originou a discussão referente às aquisições de passagens aéreas pela Administração Pública Federal (TCU, Acórdão 1545/2017, *on-line*)

A economia na compra direta por meio da CENTRAL para a toda a Administração Pública Federal, “gera vantagens ao poder público dado o volume geral de aquisições, e ainda isenta do pagamento de taxa de agenciamento refletindo em redução e eficiência do gasto público” (LIMA, ARENA e SOUZA, 2018, *on-line*).

Para se ter a dimensão da relevância da controvérsia jurídica do tema *sub oculis*, chama-se atenção para o dispêndio de recursos público federais na aquisição de passagens aéreas para o transporte de pessoas em viagens oficiais.

Conforme disponibilizado no portal da transparência do Governo Federal, a despesa com aquisição de passagens aéreas, através dos Cartões de Pagamentos do Governo Federal (Compras Centralizadas), no ano de 2015, foi de R\$ 108.140.222,94 (cento e oito milhões, cento e quarenta mil, duzentos e vinte e dois reais e noventa e quatro centavos).

Já no ano de 2016, foram gastos R\$ 239.537.138,09 (duzentos e trinta e nove milhões, quinhentos e trinta e sete mil, cento e trinta e oito reais e nove centavos), enquanto que em 2017 esse valor aumentou para 293.661.933,19 (duzentos e noventa e três milhões, seiscentos e sessenta e um mil, novecentos e trinta e três reais e dezenove centavos). Discrimina-se:

Tabela 4 – Gastos com passagens aéreas pela APF entre 2015 a 2017

CÓD.	ÓRGÃO SUPERIOR	TOTAL EM REAIS (R\$)		
		2015	2016	2017
22000	MINIST. DA AGRIC., PEC. e ABASTECIMENTO	2.150.268,36	5.395.716,07	6.647.863,82
20113	MINIST. DO PLAN., DESENV. E GESTAO	552.657,38	3.751.838,25	4.095.276,00
24000	MINIST.DA CIENCIA, TECNOL.,INOV. e COM.	3.845.439,57	3.299.449,04	8.470.407,70
42000	MINISTERIO DA CULTURA	16.223.182,01	4.425.801,21	4.522.688,70
52000	MINISTERIO DA DEFESA	3.282.938,86	10.256.731,75	13.861.510,93
26000	MINISTERIO DA EDUCACAO	378.329,42	66.489.281,57	5.086.172,89
25000	MINISTERIO DA FAZENDA	17.089.390,31	11.133.161,17	13.043.485,25
53000	MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	969.892,58	1.808.819,51	88.131.985,70
30000	MINISTERIO DA JUSTICA	2.537.906,86	45.517.070,12	19.188.994,04
58000	MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	10.492.785,49	21.390,78	2.732.159,71
33000	MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	486.445,70	171.163,43	37.196.140,45
36000	MINISTERIO DA SAUDE	392.465,82	20.494.375,27	31.159.456,42
56000	MINISTERIO DAS CIDADES	696.668,33	1.488.394,70	1.209.409,62
41000	MINISTERIO DAS COMUNICACOES	250.228,23	977.592,33	1.693.785,69
35000	MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	2.717.190,71	716.124,58	70.965,90
32000	MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	2.150.268,36	3.175.467,59	516.973,37
28000	MINISTERIO DO DESENV, IND. E COM. EXT.	552.657,38	2.237.020,90	5.133.828,55
55000	MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E AGRÁRIO	3.845.439,57	2.679.284,52	14.168.759,53
49000	MINISTERIO DO DESENV. AGRARIO	16.223.182,01	7.095.754,12	1.618.717,26
51000	MINISTERIO DO ESPORTE	1.904.064,64	934.084,11	9.997.063,47
44000	MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	801.037,11	7.179.315,57	6.412.927,83
40000	MINISTERIO DO TRABALHO	2.522.984,05	11.956.500,40	112.907,94
38000	MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	121.807,94	780.877,42	800.655,98
54000	MINISTERIO DO TURISMO	779.936,53	560.341,73	17.789.796,44
39000	MINISTERIO DOS TRANSPORTES	15.268.991,08	4.645.493,83	6.647.863,82
20000	PRESIDENCIA DA REPUBLICA	1.904.064,64	22.346.088,12	4.095.276,00

Fonte: Dados do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral (2018, *on-line*) adaptado pelo autor.

Para que exista um sistema eficiente de gestão, é imprescindível o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de mecanismos que promovam economicidade, transparência e celeridade na tomada de decisões, bem como que permita um maior controle sobre os gastos públicos.

Ruy Cirne Lima (1997, p. 74) já advertia que gerir o patrimônio público é gerir patrimônio de outrem e, por esta razão, o administrador deste recurso deve seguir os interesses de seu titular, qual seja, o povo. Assim, a administração jamais poderá priorizar o atendimento de interesse econômicos de particulares, a exemplo das agências de viagens, em detrimento da coisa pública.

Nesse contexto, o novo modelo de Aquisição de Passagens Aéreas na Administração Pública Federal foi premiado pelo Ministério da Transparência na 3ª Edição do Concurso de Boas Práticas⁵¹ (CGU, 2015, *on-line*), o que se justifica pelos efeitos benéficos no fortalecimento dos controles internos (CGU, 2016, *on-line*).

Destarte, verifica-se que as vantagens da contratação direta por credenciamento não se resume à mera economicidade, mas igualmente favorece a efetivação de outros princípios que regem a Administração Pública, com destaque aos princípios da transparência e eficiência.

4.2 Controvérsia sobre a legalidade do credenciamento para aquisição de passagens aéreas

É certo que o Poder Público deve acompanhar a evolução do mercado e buscar mecanismo mais eficientes no cumprimento das demandas do Estado, sempre atento ao desperdício de recursos públicos.

Malgrado o aparente proveito econômico oriundo da utilização do sistema de credenciamento, torna-se necessária a avaliação da legalidade do seu uso.

Desta feita, tratando sobre a viabilidade jurídica do instituto do credenciamento propriamente dito, analisar-se-á o embasamento jurídico para a inovação do modelo de contratação de passagens aéreas, a constatação, ou não, da impossibilidade de competição, este que é requisito para o credenciamento, além de possíveis incompatibilidades entre contratação direta e as leis específicas que tratam dos serviços de agenciamento de viagens

⁵¹ Segundo o Ministério da Transparência, “o Concurso de Boas Práticas da CGU tem o objetivo de estimular, reconhecer e premiar iniciativas no Poder Executivo Federal que contribuam para a melhoria da gestão pública” (Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/concursos/concurso-de-boas-praticas> >. Acesso em: 28 mai. 18)

4.2.1 Inovação

A persecução do interesse público não ocorre através de fórmulas prontas, ou mecanismos estanques, mas caminha atenta aos princípios norteadores e aos demais aspectos normativos, cabendo ao Administrador Público encontrar meios eficazes de lograr êxito na realização desse fim.

Há casos em que o processo criativo e interpretativo das leis é indispensável na promoção de medidas inovadoras que proporcionem melhorias em prol do interesse público.

Ronny Charles Lopes de Torres (2017, p. 70) defende que a concepção de que a norma predetermine de forma absoluta a atuação da Administração Pública é incompatível com a realidade, sendo indispensável a existência de uma margem decisória importante de ponderação e concretização das normas constitucionais.

Na lição de Adilson Abreu Dallari (2003b, p. 211), a necessidade de interpretação evolutiva das normas é fundamental:

Toda norma legal, inclusive constitucional, decorre de um ambiente político, social e econômico vigente no momento de sua edição. Mas esse ambiente muda com o decorrer do tempo, exigindo do intérprete e aplicador da lei um esforço de adaptação, para que possa dar a correta solução aos problemas emergentes. É certo, portanto, que a melhor interpretação da lei (entre as várias possíveis) vai variar ao longo do tempo de sua vigência. Uma interpretação incontestavelmente correta adotada em um momento do passado, pode tornar-se inaceitável em ocasião posterior, pois obviamente, não faz sentido dar-se a mesma solução para um problema que se tornou diferente, em razão de alterações no plano da realidade fática.

Por sua vez, Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2017, p. 115) enaltece a importância do processo criativo-interpretativo das leis pelo Administrador Público:

Em primeiro lugar, não é possível conceber a atividade administrativa como mera executora mecânica da lei, sem qualquer papel criativo por parte do aplicador do Direito, sob pena de se tornar desnecessária a atividade regulamentar. A aplicação da lei, tanto pelo juiz como pela Administração Pública, depende de um processo criativo-interpretativo, sendo inviável a existência de lei exaustiva o bastante que dispense o papel criativo do operador do Direito.

No tocante à necessidade de interpretação evolutiva defendida por Adilson Abreu Dallari, toma-se como exemplo o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Mencionado diploma legal, em seu art. 6º estabelece

os princípios da Administração Pública Federal, nos quais se incluem a descentralização administrativa.

No período da promulgação do referido Decreto, as repartições públicas careciam de recursos tecnológicos e as peças dos processos eram datilografadas por um grupo de servidores contratados para realizar essa atividade “meio” de datilografar as instruções processuais, daí se verificou a necessidade de contratos de concessões e de terceirização de serviços da área meio para liberar recursos humanos e materiais para sua área finalística, trazendo, assim, maior eficiência ao serviço público (TCU, Acórdão 1545/2017, *on-line*).

Todavia, com o processo de modernização e racionalização administrativa, o princípio constitucional da eficiência passou a caminhar em sentido contrário para algumas atividades meio, a exemplo da intermediação por agenciamento. Neste ponto, houve uma evolução na efetivação do princípio da descentralização administrativa.

Não se pode olvidar que o mesmo Decreto-lei 200/1967 também elencou, em seu art. 6º, inc. I, o princípio do planejamento como fundamental à atuação da Administração Pública Federal, relacionando-o justamente ao desenvolvimento econômico-social do País.

Com efeito, não existem, no ordenamento jurídico brasileiro, princípios absolutos, aos quais todos devam ser submetidos irrestritamente, ao invés disso, devem ser considerados segundo a relevância dos interesses a serem tutelados. Nessa perspectiva, a depender do caso específico, para atender o interesse público, será necessário sopesar um princípio em detrimento de outro (LIMA, ARENA e SOUZA, 2018, *on-line*).

Como ensina Ronald Myles Dworkin (1999, p. 26), diferentemente das regras, os princípios podem concorrer entre si, de maneira que, em alguns casos de aparentemente conflito, um pode prevalecer sobre o outro sem que qualquer deles seja expulso do sistema.

Sabendo disso, havendo conflito entre o princípio da descentralização administrativa e os princípios do planejamento, economicidade e transparência, torna-se necessária a flexibilidade e o sopesamento em prol da supremacia do interesse público.

Aliás, tal flexibilização se estende aos princípios que regem as licitações e contratações públicas, a exemplo dos princípios da obrigatoriedade de licitar, do julgamento objetivo, da impessoalidade, etc.

O desenvolvimento de técnicas de gestão pública, a simplificação de procedimentos, a flexibilização da execução de políticas públicas e a garantia de estabilização mínima das relações jurídicas surgiram como valores fundamentais para desvencilhar a limitação estatal aos dogmas do antigo conceito da estrita legalidade (TORRES apud CARVALHO, 2008, p. 44).

Nesse contexto, a doutrina indica o avanço da legalidade para um novo sentido, que “extrapola a compreensão tradicional da legalidade estrita, vinculando a Administração ao ordenamento jurídico como um todo, e não apenas à Lei, o que permite uma margem maior de autonomia” (TORRES, 2017, p. 70).

No caso da aquisição de passagens aéreas, houve inovação por parte da Administração Pública Federal em utilizar o sistema de credenciamento, fruto de uma evolução no sistema de otimização de recursos, bem como pela incorporação de conceitos como governança⁵² e *accountability*⁵³.

A Administração Pública foi paulatinamente aumentando sua esfera de atuação, por meio do desempenho de novas funções exigidas pela complexidade da vida moderna, que também foi acompanhada da crescente significação econômica dos gastos públicos. Entretanto, na visão de Dallari (1997, p. 5), “essa evolução não foi acompanhada pelas instituições, advindo daí o desajustamento, a morosidade ou emperramento da máquina administrativa”.

Maiara Silva Lima *et al.* (2018, *on-line*) tece as seguintes considerações sobre a necessidade de inovação no serviço público federal para aquisição de passagens aéreas viabilizada pela evolução tecnológica:

A busca pelo aperfeiçoamento na gestão de compras tem se mostrado uma preocupação contínua dos gestores públicos, visando reduzir os gastos públicos, otimizar as aquisições, evitar fraudes e elevando a eficiência e eficácia na aplicação dos recursos. Quando o assunto é a “compras de passagens aéreas pelos órgãos públicos” verifica-se ainda mais complexidade em razão dos diversos agentes e interesses envolvidos no processo.

[...]

Os avanços tecnológicos permitem a cotação instantânea para particulares, que por uma simples pesquisa na *internet* chegam à obtenção da proposta mais vantajosa. Por que não adotar o método na administração pública? Visando acompanhar os avanços e facilidades da era digital a Administração Pública Federal viu a oportunidade de inovar em *prol* do interesse da coletividade, do alcance da proposta mais vantajosa, assegurando o cumprimento dos princípios da economicidade e eficiência e atendimento aos preceitos legais.

Vale ressaltar que a própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23, inc. V, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 85/2015, estabelece a competência comum

⁵² Governança “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções” (GONÇALVES, 2005, p. 1).

⁵³ De acordo com Roberto Moreno Spinoza (2012), o termo *accountability* pode ser traduzido como controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas.

da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em proporcionar meios de acesso à inovação.

À vista disso, inovou-se no modelo de aquisição de passagens aéreas, sendo o credenciamento, ao visio da Administração Pública Federal, o modelo ideal de contratação, pois, de acordo com o Projeto Básico do Credenciamento nº 01/2014-Central/MP, proporciona “economicidade, transparência, controle, eficiência e agilidade” (MP, 2015b, *online*).

4.2.2 Inviabilidade de competição

O credenciamento está inserido no ordenamento jurídico pátrio como hipótese de inexigibilidade fundada no *caput* do art. 25 da Lei 8.666/93, e, conseqüentemente, exceção à obrigatoriedade de licitar. Em decorrência de sua natureza jurídica, o credenciamento somente será instrumento legítimo para as contratações públicas nos casos em que estiver configurada a inviabilidade de competição⁵⁴.

Na lição de Lucas Rocha Furtado, “[...] o credenciamento é utilizado para a contratação de produtos e serviços de valores variáveis, ditados pela dinâmica do mercado e por circunstâncias diversas” (ANEXO G, p. 156).

Sendo assim, em se tratando de aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal, a inviabilidade de competição é pressuposto elementar para revestir as contratações por credenciamento com o manto da legalidade.

É essencial para se conceber a ideia da impossibilidade de licitação na aquisição dessas passagens, entender a distinção entre os serviços de agenciamento de viagens e a compra das passagens aéreas propriamente ditas, estas que só podem ser vendidas pelas companhias aéreas.

Em síntese, as agências de viagens não vendem passagens, mas prestam um serviço de auxílio nas operações de emissão de bilhetes. Diferentemente de distribuidores ou representantes, os agenciadores não detém a posse do produto, não há estoque, não podem dispor e comercializar com independência.

A Advocacia-Geral da União, em fundamentação da Orientação Normativa nº 8, de 1º de abril de 2009, com interpretação vinculada à Nota AGU/GV nº 10/2005, define que

⁵⁴ Remete-se o leitor ao capítulo 3, subtópicos “2.4.1 Inviabilidade de competição” e “2.4.3 Credenciamento: hipótese implícita de inexigibilidade”, os quais tratam mais detidamente sobre o assunto.

[...] **agências de turismo não vendem bilhetes de passagem — a não ser em sentido figurado, vulgar e não jurídico.** Prestam serviço de emissão de passagens aéreas e terrestres e também serviço de assessoramento para definição de melhor roteiro, entrega de bilhetes em local indicado, apresentação de tabelas de preços das concessionárias dos serviços de transporte aéreo vigente à época da contratação, emissão e entrega, em tempo hábil, das passagens solicitadas, por meio de requisição de passagens, por órgãos gestores, fornecimento de passagens terrestres, em caso de conveniência de servidor ou de contratante, recepção ou acompanhamento, quando do desembarque ou embarque, se solicitado pela contratante, emissão, reservas, marcação e remarcação de passagens aéreas nacionais e internacionais, assessoramento para definição de melhor roteiro, horário, frequência de voo, tarifas promocionais, desembaraço de bagagens, reserva, locação de veículos, emissão de passaportes, etc. [grifou-se] (AGU, 2009, *on-line*)

Inclusive, tratando-se detidamente de contratação para os serviços de agenciamento de passagens aéreas, dispõe a IN SLTI/MP 3/2015 que o Poder Público deve utilizar-se de processo licitatório, preferencialmente da modalidade pregão, ou ainda mediante sistema de registro de preços – SRP⁵⁵, com remuneração a ser paga à agência de turismo a partir do valor ofertado pela prestação do serviço de agenciamento de viagens, multiplicado pela quantidade de passagens emitidas, remarcadas ou canceladas e serviços correlatos.

Nesse sentido, rememora-se o posicionamento do TCU, proferido no Acórdão 409/1994-Plenário, que decidiu pela necessidade de procedimento licitatório amplo, a “viabilizar a participação tanto de empresas aéreas como de agências de viagem, de modo a assegurar a ampla competitividade” (TCU, 1994, *on-line*).

Corroborando em favor da ampla competitividade, traz-se à baila a argumentação da Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal - ABAV-DF, nos autos da Representação TC 019.819/2014-5, em que defende a necessidade de licitação para contratar empresa de agenciamento, por haver viabilidade de competição entre os interessados, ao passo que refuta a possibilidade de mera compra direta das passagens aéreas. *In verbis*:

Mas competição existe quando as agências de viagens compilam dados e tarifas de todas as companhias aéreas e os trechos que viabilizam a verdadeira finalidade, não de "comprar passagens", mas sim de "agenciar" uma viagem a serviço, por exemplo, com ida pela GOL e volta pela TAM, atendimentos 24 horas por dia, fora do horário de expediente, em finais de semana e feriados. Isso confirma que é inadmissível apenas "comprar passagens" diretamente das companhias aéreas, porque a finalidade da Administração é viabilizar viagens nas mais diversas variantes de datas, alterações, urgências etc. (TCU, Acórdão 1545/2017, *on-line*)

⁵⁵ O SRP consiste em um conjunto de procedimentos para registro formal de preços de produtos, ou de prestação de serviços, para contratações futuras, em que não é possível definir antecipadamente a quantidade necessária, porém tem-se conhecimento da necessidade de contratações frequentes. No Governo Federal o SRP foi regulamentado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

De fato, o agenciamento, *per si*, é serviço comum dotado de natureza competitiva, abrangendo as atividades de reserva, emissão, cancelamento, marcação e remarcação de bilhetes de passagens aéreas, rodoviárias, marítimas e ferroviárias, reservas de hotéis⁵⁶, agenciamento de transporte de carga, etc.

Por outro viés, no tocante exclusivamente à aquisição ou compra de passagens aéreas pela Administração Pública, figura distinta do agenciamento de viagens, o procedimento licitatório é inviável, tanto em razão da volatilidade dos preços, como da impossibilidade de mensuração da demanda. Além disso, apenas quatro companhias aéreas detêm quase que a totalidade do mercado no País, estando as agências de viagens sujeitas a operacionalidade de tais companhias.

O projeto básico do Credenciamento nº 01/2014-Central/MP (MP, 2015b, *on-line*) justifica a inviabilidade de competição na compra das passagens aéreas sob os seguintes argumentos:

3.4.10 [...] no caso da compra de passagens aéreas no âmbito da Administração Pública Federal, para qual não é possível definir com absoluta precisão os parâmetros para aquisição de uma passagem (valor, data do embarque, destino) no edital da licitação, combinado com o fato de o mercado trabalhar com liberdade tarifária na comercialização das passagens, que implica constantes alterações de valores, para mais ou para menos, a depender das circunstâncias presentes à época da finalização das vendas de bilhetes que antecede os respectivos voos.

Logo, essa lógica de comercialização não permite à Administração obter num certame licitatório os valores que efetivamente irá praticar na compra de passagens aéreas. Muito menos, teria condições, em face dessas circunstâncias, de fixar o preço previamente ao credenciamento.

[...]

3.4.15 O presente credenciamento enseja o enquadramento no caput do art. 25 da Lei 8.666/93, pois a sazonalidade de mercado, a existência de classe de tarifa e suas peculiaridades e a imprevisibilidade do melhor preço a cada demanda, dentre as empresas operadoras dos voos, configuram a inviabilidade fática e jurídica absoluta de competição.

É incontroverso que as empresas de transporte aéreo estão inseridas em um mercado peculiar, em que não há competição direta e frontal dos serviços globalmente considerados, porquanto a disputa e comparação de preços somente se torna possível em trajetos pontuais e específicos, os quais não podem ser licitados isoladamente⁵⁷.

⁵⁶ Sobre a realização de procedimento licitatório para contratação dos serviços de agenciamento de hospedagem, o TCU entendeu pela possibilidade de contratação direta quando presente os requisitos da inexigibilidade: “a contratação de serviços de hospedagem para autoridades estrangeiras em visita ao País pode prescindir do certame licitatório, com fundamento no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93, desde que presentes as circunstâncias que recomendam a adoção deste procedimento excepcional, observadas as formalidades prescritas no estatuto das licitações e contratos” (D.O.U, 1997, p. 17444).

⁵⁷ É cediço que o artigo 24, inc. II, da Lei 8.666/93 prevê a hipótese de dispensa de licitação nas compras ou serviços de pequeno valor, não superiores a R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Entretanto, o TCU já firmou o

A existência de agenciador, distribuidor ou representante, não obsta a contratação do fornecedor, principalmente quando este último for útil e acessível ao cumprimento do objeto do contrato.

Ressalta-se que a obrigatoriedade de realizar procedimento licitatório prévio somente seria inevitável nas aquisições das passagens caso não houvesse possibilidade técnica e jurídica de contratação direta pelo Poder Público com as companhias aéreas, bem como inexistisse a figura da vantajosidade na excepcionalidade da obrigação de licitar.

Pertinente ao tema, transcreve-se o raciocínio do Ministro Aroldo Cedraz, proferido no Acórdão nº 1545/2017– Plenário:

45. Sobre a inviabilidade de competição entre agências de viagens e empresas aéreas, a própria representante reconhece que as agências não têm condições de concorrer com as empresas aéreas e, por isso, deixa evidente que está apenas defendendo o lucro de suas associadas, senão, vejamos:

Porque o governo quer se tornar uma agência de viagens e ganhar uma espécie de ‘remuneração’ ou se apropriar do que hoje é ‘lucro’ (remuneração lícita das agências). (peça 1, p. 5) Ora, a conduta das companhias aéreas, incentivada e provocada pelo edital do próprio MPOG, nesse particular, implica até mesmo em infrações à ordem econômica, porque os descontos e as condições comerciais que estarão sendo apresentadas pelas poucas companhias aéreas são diferenciadas por demais, porque nenhum cidadão, nem qualquer empresa privada e nem mesmo agências de viagens (que somente recebem remuneração "adicional" em razão do atingimento de metas de vendas mensais, sendo essa sim, remuneração lícita, pelo trabalho de intermediação). (peça 1, p. 14) Observe-se: as companhias aéreas TAM, GOL/VRG, Avianca e Azul, pela condição dominante no mercado, estão apresentando condições ao MPOG que nenhuma agência de viagens (canal de distribuição), conseguiria. (peça 1, p. 14) [grifo no original] (TCU, 2017, *on-line*).

Ainda no mencionado acórdão, o supradito Ministro do TCU defende a impossibilidade de competição entre as próprias companhias aéreas:

46. **Em tese, é igualmente razoável afirmar a impossibilidade de competição entre as próprias empresas aéreas, considerando que, normalmente, não há vários voos de diferentes empresas aéreas para o mesmo lugar, no mesmo dia e horário, de modo a atender necessidade específica da Administração Pública.** Tal questão foi igualmente analisada pela Selog no trecho que transcrevo a seguir: No entanto, a partir do momento que a Administração passa a abrir mão do agenciamento, não há mais a viabilidade de competição, pois o serviço adquirido, de transporte de passageiros, pode ser prestado por apenas um fornecedor, qual seja, a companhia aérea que atende à necessidade da Administração para determinado trecho, em determinado horário. (peça 13, p. 4, item 22 - grifei) [grifo no original] (TCU, 2017, *on-line*).

entendimento sobre a impossibilidade do fracionamento do objeto para adequar ao valor permitido para a dispensa. Cite-se: "Abstenha-se de fracionar despesas relativas ao mesmo objeto, quando o somatório das parcelas indique modalidade de licitação diferente da adotada, conforme disposições contidas nos arts. 23, §§ 1º, 2º e 5º, e 24, inciso II, parte final, da Lei nº 8.666/93, segundo orientação desta Corte de Contas constante nas Decisões nºs 241/94, 202/96, 449/96 e 484/96, todas do Plenário, dentre outras" (AC-2.582/2005-1ª).

Caso semelhante de inviabilidade de competição ocorre na utilização do sistema de credenciamento para a prestação de serviços de transporte de passageiro por táxi⁵⁸, em razão da impossibilidade da Administração fixar com exatidão o quantitativo da demanda.

No que concerne a tais serviços, a Orientação Normativa nº 8, de 1º de abril de 2009, da Advocacia Geral da União, instrui que “o fornecimento de passagens aéreas e terrestres enquadra-se no conceito de serviço previsto no inc. II do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993”.

O raciocínio de inexigibilidade de transporte terrestre de passageiros para servidores de determinado órgão público é estendido ao transporte aéreo de passageiros, o que é acentuado pelo fato de que somente quatro companhias áreas detém o domínio de mercado.

É contraproducente realizar procedimento licitatório para a contratação de empresa interposta, cujo objeto seria a prestação dos serviços de agenciamento, para esta empresa auxiliar a Administração na obtenção do serviço de transporte aéreo de passageiro, posto que estar-se-ia contratando um serviço meio para obtenção de um serviço fim.

A inviabilidade de competição nas aquisições de passagens aéreas encontra fundamento em três pilares, que, unidos, tornam a licitação inexigível, quais sejam; a) impossibilidade de fixação de quantitativos e preços das passagens; b) imprevisão dos trajetos a serem executados; e c) os benefícios decorrentes da contratação do maior número possível de companhias aéreas aptas a atender a demanda da Administração.

Diante desse cenário, alguns órgãos passaram a reconhecer a legalidade da Administração na adoção do mecanismo de credenciamento das companhias aéreas.

No âmbito do Poder Judiciário, a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), em julgamento da Apelação Cível nº 5013222-35.2014.4.04.7202/SC, formulou o primeiro precedente acerca do reconhecimento da inviabilidade de competição para as aquisições de passagens aéreas:

ADMINISTRATIVO. CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS DE AVIAÇÃO PARA FORNECIMENTO DE PASSAGENS AÉREAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEM O INTERMÉDIO DE AGÊNCIAS DE VIAGENS E TURISMO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. 1. Credenciamento Público é, assim, uma ferramenta procedimental 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. 2. 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,

⁵⁸ Nesse sentido, menciona-se o Edital de Credenciamento nº 363/2017- GILOG/CT, da Caixa Econômica Federal; Edital de Credenciamento nº 01/2018, do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais - INDI; e o Edital de Credenciamento nº 01/2017, da Fundação Pró - Sangue Hemocentro de São Paulo.

quando o interesse público for melhor atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos. 3. O procedimento desenvolvido pela Administração visa à contratação de transporte em linhas aéreas regulares domésticas, a ser utilizado pelos servidores dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, mediante aquisição prévia de passagens (e não a contratação de serviços de intermediação e agenciamento de viagens, como pretende fazer entender a requerente/apelante). 4. De acordo com a Corte de Contas, assim, aplica-se em tais casos a inexigibilidade de licitação, podendo-se adotar o sistema de credenciamento, ainda que tal procedimento não prescindia da observância de determinados pressupostos como: a) obediência aos princípios que regem a Administração Pública; b) tratamento isonômico; e c) negociação de condições de atendimento. (TRF4, 2016, *on-line*)

Tal precedente reforçou a legalidade do Credenciamento nº 01/2014-Central/MP.

A controvérsia jurídica sobre a utilização do sistema de credenciamento na aquisição de passagens aéreas ganha espaço, em grande parte, pela omissão da Lei nº 8.666/93 em regulamentar, com exatidão, os casos específicos que o gestor poderia se utilizar de tal forma de contratação. Todavia, esta falta poderá ser suprida em caso de aprovação do Projeto de Lei nº 6.814/17⁵⁹, de autoria da Comissão Temporária da Modernização da Lei de Licitações do Senado Federal, que visa instituir novas regras gerais sobre licitações e contratos, atribuindo-se ao credenciamento um capítulo específico. Veja-se:

CAPÍTULO I DO CREDENCIAMENTO

Art. 70. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: I – paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas; II – com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação; **III – em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio do procedimento de licitação.** [grifou-se]

Os bilhetes de passagens aéreas estão inseridos nos chamados “mercados fluidos”, ante a volatilidade dos preços e condições de aquisição⁶⁰, características que funcionam como causas impeditivas de sua licitação, pois não é possível à Administração fixar preços para o objeto demandado.

No intento de subsumir o fato a norma, toma-se emprestado o disposto na Lei nº 9.433, de 1º de março de 2005, do Estado da Bahia, que trata do instituto do credenciamento nos seguintes termos:

⁵⁹ Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

⁶⁰ Conforme o Projeto Básico do Edital de Credenciamento nº 01/2014: “As estratégias de venda e liquidez são fatores que fazem com que os preços e a disponibilidade de um bilhete para o mesmo trecho, na mesma data e mesmo horário, sejam diferentes a depender da Companhia Aérea que o ofereça.” (MP, 2015b, *on-line*)

Art. 61 - É inexigível a licitação, por inviabilidade de competição, quando, em razão da natureza do serviço a ser prestado e da impossibilidade prática de se estabelecer o confronto entre os interessados, no mesmo nível de igualdade, certas necessidades da Administração possam ser melhor atendidas mediante a contratação do maior número possível de prestadores de serviço, hipótese em que a Administração procederá ao credenciamento de todos os interessados que atendam às condições estabelecidas em regulamento.

Neste ponto, a partir do momento em que o interesse público não é alcançado por meio de um único contratado, e igualmente havendo impossibilidade prática de se estabelecer confronto entre os interessados, além das variáveis presentes na aquisição das passagens aéreas, como trecho, data, hora e preço, torna-se factível a inviabilidade de competição.

Sobre essa questão, portanto, infere-se que o transporte aéreo de servidores da Administração Pública Federal configura hipótese de inexigibilidade, face à impossibilidade de licitar o objeto em si, ao contrário dos serviços de agenciamento de viagens, que devem ser licitados quando necessário.

4.2.3 Estrita legalidade

É cediço que não existe vantagem apartada da legalidade, de modo que o Administrador Público, ainda que munido dos objetivos mais nobres, somente pode atuar e inovar em consonância com o ordenamento jurídico pátrio.

Nesse sentido, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, dispõe que os atos administrativos devem estar adequados à lei e ao Direito, bem como a interpretação da norma administrativa deve ocorrer da forma que melhor garanta o atendimento ao interesse público e, em se tratando de inexigibilidade de licitação, deve haver adequada fundamentação fática e jurídica. Veja-se:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

[...]

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

[...]

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

[...]

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

O aperfeiçoamento da contratação pública, derivado de um processo criativo e interpretativo das leis⁶¹, somente será admissível quando não violar o ordenamento jurídico pátrio.

Neste ponto, urge esclarecer que não há qualquer restrição legal para a utilização do credenciamento nas aquisições de passagens aéreas pela Administração Pública Federal. Ao contrário, essa inexigibilidade de licitação está repousada nos ditames da estrita legalidade.

Conforme explanado no terceiro capítulo, o credenciamento está regrado pelo *caput* do art. 25 da Lei 8.666/93, o que lhe insere na ressalva da obrigatoriedade de licitação prevista no art. 37, inciso XXI, da CF/88. Ademais, a utilização desse instituto para aquisição de passagens aéreas está regulada pela IN SLTI/MP 3/2015 e Portaria MP nº 227/2014.

O próprio TCU (Acórdão 1973/2013, *on-line*), recomendou, expressamente, a análise a respeito da “possibilidade de realizar credenciamento para contratação direta com todas as quatro companhias, elegendo-se, no momento da compra, aquela que apresentar o preço mais vantajoso”. Assim, em razão de análises favoráveis ao novo modelo de contratação, houve um planejamento por parte da Administração em efetivar tal instituto, de forma a trazer benefícios econômicos aos cofres públicos.

Não se pode olvidar que o Decreto-lei nº 200/1967 estabeleceu o princípio do planejamento como fundamental à atuação da Administração Pública Federal, dado a necessidade do desenvolvimento econômico-social do País.

Ressalta-se, ainda, que a atribuição privativa das agências de turismo a comercialização de passagens aéreas, prevista na Lei n. 12.974/2014, não obsta a utilização do sistema de credenciamento, pois o seu próprio artigo 3º, § 3º, não exclui a venda direta ao público pelas empresas fornecedoras, ressaltando inclusive a utilização da rede mundial de computadores.

Art. 3 [...]

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

⁶¹ Remete-se o leitor ao subtópico “4.2.1 Inovação”.

Chama-se atenção para o fato de que o papel exercido pelo servidor federal em elaborar roteiros e escolher voos não significa usurpação da atividade do agenciador, de forma que invalide a contratação direta, vez que o agente atua em função do órgão, do mesmo modo que quando manda o comando à agência de viagens contratada por licitação. Logo, não há burla à atribuição privativa das agências.

O art. 2º da Lei 12.974/2014 deixa claro que Agência de Turismo é a "empresa que tenha por objeto, exclusivamente, a prestação das atividades de turismo definidas nesta Lei". Como a compra de passagens aéreas pela Administração Pública não visa o turismo, não há que se falar em violação dessa norma (TRF4, 2016, *on-line*).

A Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, igualmente autoriza a negociação das companhias aéreas diretamente com o público.

Art. 27. Compreende-se por agência de turismo a pessoa jurídica que exerce a atividade econômica de intermediação remunerada entre fornecedores e consumidores de serviços turísticos ou os fornece diretamente.

§1º São considerados serviços de operação de viagens, excursões e passeios turísticos, a organização, contratação e execução de programas, roteiros, itinerários, bem como recepção, transferência e a assistência ao turista.

§ 2º O preço do serviço de intermediação é a comissão recebida dos fornecedores ou o valor que agregar ao preço de custo desses fornecedores, facultando-se à agência de turismo cobrar taxa de serviço do consumidor pelos serviços prestados.

[...]

§ 5º A intermediação prevista no § 2º deste artigo não impede a oferta, reserva e venda direta ao público pelos fornecedores dos serviços nele elencados.

A 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), por unanimidade, reconheceu a legalidade, por parte da União, na utilização do procedimento de credenciamento público para a aquisição de passagens aéreas, inclusive, ressaltando a inexistência de norma que obrigue a Administração a contratar agências de viagens para a aquisição de passagens aéreas. Cite-se:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE. CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS DE AVIAÇÃO PARA O FORNECIMENTO DE PASSAGENS AÉREAS À ADMINISTRAÇÃO SEM O INTERMÉDIO DAS AGÊNCIAS DE VIAGENS E TURISMO. POSSIBILIDADE.

I – O credenciamento público é uma ferramenta utilizada pela Administração Pública para a contratação direta que consiste no chamamento de todos os interessados de um determinado setor para o fornecimento de bens e serviços, revelando-se como uma hipótese de inexigibilidade de licitação, estando amparado pelo art. 25 da Lei de Licitações, ante a inviabilidade de competição.

II – O sistema de credenciamento público para a compra de passagens aéreas, sem o intermédio das agências de viagens e turismo, guarda afinidade com as diretrizes postas na Lei de Licitações, uma vez que proporciona substancial agilidade e economia para os cofres públicos.

III – Não há norma que obrigue a Administração a contratar agências de viagens para a aquisição de passagens aéreas, de modo que cabe ao administrador, no exercício do seu poder discricionário, o dever de aferir a forma mais eficaz e menos onerosa de realizar as aquisições e contratar os serviços a serem prestados.

IV – Apelação desprovida. Sentença confirmada. [grifou-se] (TRF1, 2018, *on-line*)

Insta observar que o vetusto Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973, regulamenta a Lei nº 5.809/1972, que dispõe sobre a retribuição e direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior, já excluía, à época, a figura de agentes intermediários no transporte aéreo do servidor designado para servir no exterior⁶², o que reforça a ausência de obrigação legal de contratar agência de viagens.

Outro ponto relevante diz respeito aos trechos não atendidos pelas companhias aéreas credenciadas.

Segundo o Ministério do Planejamento (MP), 96% do total da demanda da APF era atendida por quatro companhias aéreas, bem como mais de 95% do total dos bilhetes se referiam a viagens nacionais domésticas, com baixo índice de remarcação e cancelamento (MP, 2015c, *on-line*).

Ainda assim, existem situações excepcionais em que a aquisição, a remarcação e o cancelamento de passagens não são alcançados pelos credenciamento, seja por impossibilidade de realização do trecho pela companhia aérea ou em razão da urgência e incompatibilidade de horário com o servidor responsável⁶³.

Para estes casos a Administração Pública permanece realizando licitação para contratação de agência de viagem, a exemplo do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 01/2016 do Ministério do Planejamento, cujo objeto é o registro de preços para contratação de serviços de agenciamento de viagens para voos regulares internacionais e domésticos não

⁶² Transcreve-se: Art. 26. O transporte do servidor nomeado ou designado para servir no exterior e, quando couber, de seus dependentes, empregado doméstico e bagagem é providenciado pelo Ministério ou órgão responsável pelo deslocamento, nas condições estabelecidas neste Capítulo. Art. 27-A. A passagem aérea destinada ao servidor e aos respectivos dependentes será adquirida pelo órgão competente sempre na classe econômica. (Incluído pelo Decreto nº 9.280, de 2018) Art. 28. Na hipótese de o servidor optar por outros meios de transporte, outra classe tarifária no transporte aéreo ou outra companhia aérea, as passagens serão adquiridas somente após a cobertura pelo servidor de eventual diferença a maior. (Redação dada pelo Decreto nº 9.280, de 2018) Parágrafo único. O servidor não tem direito a recebimento da diferença, quando o custo do transporte pelo meio escolhido for inferior ao do transporte aéreo concedido. Art. 29. As requisições de transporte devem ser feitas pelo órgão competente diretamente às empresas do ramo, **sem interferência direta ou indireta de agentes ou intermediários.** [grifou-se]

⁶³ Cita-se o exemplo em que a aquisição, remarcação e cancelamento do voo somente possa ocorrer pela madrugada ou em dia não útil.

atendidos pelas companhias aéreas credenciadas, destinados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Novamente, não há qualquer norma que vede este procedimento, tendo em vista que o objeto do pregão consiste na contratação de empresa para prestação do serviço de agenciamento, diferentemente do objeto do credenciamento, que reside na aquisição das passagens propriamente ditas.

Reza o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, que deve haver o parcelamento do objeto sempre que comprovado a viabilidade técnica e econômica:

Art. 23. [...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Com base no referido artigo, o Tribunal de Contas da União pacificou a jurisprudência de que objetos distintos, ou de natureza variada, devem ser contratados separadamente:

A falta de parcelamento de objeto, em licitação preordenada à contratação de serviços de naturezas variadas (emissão, marcação, remarcação e fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais e terrestres, hospedagem e locação de meios de transportes, excesso de bagagem e seguro viagem) viola o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, por restringir o caráter competitivo do certame. [grifou-se] (TCU, 211, *on-line*)

O parcelamento do objeto da licitação é obrigatório quando técnica e economicamente viável, devendo a Administração, em qualquer caso, fundamentar sua opção (arts. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, e da Súmula 247 TCU). [grifou-se] (TCU, 2007, *on-line*)

Ainda sobre o assunto, vale ressaltar o enunciado da Súmula nº 247 TCU que trata do parcelamento do objeto:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, **embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas**, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. [grifou-se]

A referida jurisprudência foi consolidada sob a análise da obrigatoriedade do parcelamento do objeto em licitações públicas para serviços de natureza variada, contudo, tal

interpretação pode ser aplicada analogicamente aos casos de agenciamento de viagens e aquisição das passagens aéreas, pois tratam-se de objetos distintos, isto é, um tem por objeto o agenciamento e o outro tem por objeto a aquisição de passagens aéreas propriamente ditas, além de essa espécie de parcelamento ser técnica e economicamente viável.

Sobre isso, vale a pena trazer a conclusão do Parecer Jurídico do Tribunal de Contas do Espírito Santo nos autos da Consulta TC-004/2010, que entendeu pela possibilidade de contratação dos serviços de coleta e de transporte de lixo por licitação, enquanto os serviços de destinação do lixo urbano ocorram por contratação direta, conforme art. 25, *caput*, da Lei n. 8.666/93. Para tanto, basta que haja a inviabilidade de competição quanto ao último serviço e sejam demonstradas as condições técnicas e econômicas que justifiquem o parcelamento (TCE-ES, 2010, *on-line*).

Nesta situação, para confirmar se a utilização do novo modelo de contratação foi a opção mais acertada, há duas análises a fazer: A divisão dos objetos acarretou prejuízo para a satisfação integral do interesse público? O procedimento aumentou os custos para a Administração, pela perda de economia em escala, por exemplo? Se para as duas perguntas a resposta forem “não”, o parcelamento resultou na melhor alternativa.

No que se refere ao favorecimento das companhias aéreas, em decorrência da impossibilidade de participação das agências de viagens ao credenciamento, entende-se que, no caso das aquisições de passagens aéreas, a impossibilidade da agência de viagens em dispor e comercializar com independência as passagens inviabiliza sua participação no credenciamento, pois não haveria nestes casos autonomia sobre o objeto.

Ademais, conforme distinguido anteriormente, o serviço de agenciamento difere da compra da passagem propriamente dita, o que lhes coloca em condições dispares.

Vale lembrar que o inciso I, § 1º do artigo 3º da Lei 8666/93, veda aos agentes públicos a imposição de cláusulas e condições que estabeleçam preferências impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato. Todavia, a preferência pelas companhias aéreas também se justifica pela redução dos preços através de descontos automatizados pelas empresas de transporte aéreo, oriundos dos acordos corporativos.

Estes acordos corporativos, firmados entre a Administração Pública Federal e as companhias aéreas Avianca, Azul, Map, Gol e Tam, importam em descontos mínimos de 3 a 5% sobre os bilhetes emitidos, algo que não poderia ser reproduzido pelas agências de viagens, que, no máximo, poderiam reduzir o valor ofertado pela prestação do serviço de agenciamento de viagens, sem qualquer relação com o preço do bilhete, reforçando a conclusão de impossibilidade de equidade de condições.

Tais acordos são autorizados pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, tendo em vista a adoção da liberdade tarifária⁶⁴ na prestação dos serviços de transporte aéreo, como prevê o art. 49 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005⁶⁵.

Em verdade, a negociação de descontos em função do volume de compras não representa irregularidade, “sendo até mesmo desejável, em respeito aos princípios da economicidade e da indisponibilidade do interesse público” (TCU, Acórdão 1545/2017, *on-line*).

Malgrado a ausência de vícios de legalidade, não se pode afirmar com convicção que o modelo de credenciamento adotado atualmente não exista falhas a serem corrigidas, ou que não possa ser aperfeiçoado. Como dito na introdução do presente estudo, busca-se analisar a legalidade do instituto credenciamento, aplicando-se para o caso de aquisição de passagens aéreas. *Ad argumentandum tantum*, eventuais atos da administração envolvendo a utilização do credenciamento, que sejam estranhos ao ordenamento jurídico, podem ser revistos, todavia, ainda que o ato seja eventualmente anulado, não deturpará a legalidade do instituto propriamente dito.

Por não haver regulamento próprio, o credenciamento é construído a partir de ponderação doutrinária e jurisprudencial. Apesar disso, na doutrina brasileira, poucos juristas têm se manifestado sobre a contratação direta das companhias aéreas, o que deverá ocorrer paulatinamente com a familiaridade desse instituto.

De acordo com o professor Jacoby Fernandes (2017, *on-line*), em comentários fornecidos à Redação Brasil News, os pontos de vistas dos juristas são diversos, pois “há quem entenda que existe a necessidade de licitar a agência de viagens que intermediará as compras, sob a égide do art. 2º da Lei no 8.666/1993”, porquanto “há quem entenda que isso poderia ser dispensado em favor de um suposto zelo ao erário”.

O professor Lucas Rocha Furtado, atuando como Subprocurador-Geral do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União, teve a oportunidade de examinar o tema na Representação nº TC 019.819/2014-5, em que emitiu o seguinte parecer:

Em primeiro lugar, lembro que, ao responder a consulta formulada pelo Senado, o TCU, por meio do item 1.1 da Decisão 409/1994-Plenário, deliberou no sentido de

⁶⁴ “O conceito de liberdade tarifária – o direito de empresas competirem praticando livremente seus preços, e ajustando-os conforme a receptividade do mercado consumidor e de acordo com os níveis de oferta e demanda” (Disponível em: < <https://brasiluris.com.br/precos-de-bilhetes-internacionais-partir-brasil-tem-reducao/> >. Acesso em: 27 mai. 18).

⁶⁵ Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifária. (BRASIL, 2005, *on-line*)

que “a aquisição de passagens aéreas e outros serviços de transporte aéreo, obrigatoriamente, deve ser precedida do competente processo licitatório, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.666/93”.

Todavia, é inegável que, mais de vinte anos depois daquela deliberação do Tribunal, o mercado de passagens aéreas é bem diferente do que existia àquela época. As grandes mudanças nesse específico mercado decorreram, principalmente, da evolução tecnológica e da notável expansão do uso da internet.

A despeito dessas profundas mudanças, entendo que a licitação ainda se conserva como regra a ser seguida pela Administração para a aquisição de passagens aéreas. No entanto, reconheço que a obrigatoriedade de realização de licitação para esse fim, como assentado na referida decisão do TCU, já não mais se impõe, pois, em razão, justamente, das grandes transformações por que passou o mercado de passagens aéreas nas duas últimas décadas, há, atualmente, a possibilidade de a Administração optar por um meio de compra alternativo à licitação: o credenciamento, figura que já se incorporou ao nosso ordenamento jurídico mediante posicionamentos jurisprudenciais favoráveis.

O credenciamento pode, pois, servir de alternativa à licitação para a aquisição de passagens aéreas, desde que, obviamente, a Administração respeite rigorosamente o espírito e a vontade da compreensão jurídica que levou a jurisprudência a admitir o credenciamento como um meio que permite contratações diretas fundamentadas na hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição de que trata o caput do artigo 25 da Lei 8.666/1993. (ANEXO G, p. 156)

Portanto, atendo-se à estrita legalidade, não há se falar em violação de norma constitucional ou leis esparsas, de modo que a utilização do sistema de credenciamento para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal é meio legítimo para atender o interesse público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo, constatou-se que a realização de processo licitatório para contratação de agência de viagens, tendo por objeto a prestação dos serviços de agenciamento, notadamente quanto à emissão de bilhetes de passagens aéreas para os órgãos da Administração Pública Federal, demanda um grande dispêndio de recursos públicos federais, sem que haja, em contrapartida, um maior controle desses gastos e a transparência necessária para aferição da vantagem econômica.

O histórico de alterações na forma de remuneração dessas empresas demonstra o embaraço na utilização do modelo ordinário de contratação, o que é reforçado pelo fato de as propostas ofertadas por estas empresas nos certames públicos serem predominantemente nulas ou próximas de zero.

Neste cenário, torna-se necessário que o Poder Público Federal, cumprindo o seu importante papel em objetivar o interesse público, encontre mecanismos mais eficazes e economicamente vantajosos, o que pode ocorrer pelo aperfeiçoamento de modelos antigos de contratação ou ainda pela promoção de medidas inovadoras, sendo necessário para ambos os casos a viabilidade jurídica.

Percebendo a necessidade de modificação do *modus operandi* na aquisição de passagens aéreas para alcançar o mencionado interesse público, este que pode ser simplificado na redução dos custos e no aumento da transparência, controle, eficiência e agilidade nas operações, a Administração Pública Federal se valeu da contratação direta das companhias aéreas, instrumentalizada pelo sistema de credenciamento, que consiste em hipótese de inexigibilidade implícita no *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/1993.

É certo que a Lei de Licitações e Contratos tratou de regulamentar às hipóteses de contratação direta pelo Poder Público, sem prejuízo àquelas previstas em legislação específica, de forma que fossem observados os princípios norteadores das contratações públicas e os requisitos prévios de legitimidade do procedimento, dentre os quais se incluem a devida fundamentação técnica e jurídica.

Também é incontroverso que o princípio da obrigatoriedade de licitação nas contratações públicas poderá ser mitigado em face do interesse público, o que encontra fundamento no próprio texto constitucional, especificamente no art. 37, inciso XXI, da CF/88, e no art. 2º da Lei de Licitações e Contratos.

A exigência de licitação não é absoluta, do mesmo modo os princípios que regem a atuação do administrador público também não o são, de sorte que, quando conflitantes, devem

ser interpretados e flexibilizados de acordo com as peculiaridades do direito que se visa otimizar ou conforme o bem jurídico a ser tutelado.

No caso em estudo, o que se pretende é otimizar a aquisição de passagens aéreas para o serviço de transporte de servidores públicos federais, e não o serviço de agenciamento prestado por agência de viagens, este que detém natureza distinta daquele, um diz respeito a supremacia do interesse público, o outro, por sua vez, corresponde à interesses de caráter privado.

Além disso, não se torna prudente que os gestores públicos continuem se valendo de modelos ultrapassados, a exemplo da contratação de empresa intermediária de agenciamento, quando os avanços tecnológicos permitem que as operações de emissão de bilhetes para o transporte aéreo dos servidores sejam realizados por meio de plataforma *on-line* que proporciona controle, celeridade e transparência, como é o caso do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP. Tolher o direito da Administração Pública em inovar seria contrassenso ao disposto no artigo 23, inc. V, da CF/88, que trata justamente da competência dos Entes Federados em proporcionar o acesso aos meios de inovação.

Em se tratando da contratação direta das companhias aéreas por meio do credenciamento, por ser hipótese de inexigibilidade de licitação, somente se torna legítimo quando presente a inviabilidade de competição. De fato, há impossibilidade de competição direta e frontal das companhias aéreas na prestação dos serviços de transporte regular de passageiros, tendo em vista a impossibilidade de fixação de quantitativos e preços das passagens, que justificam a inexigibilidade de licitação.

Outrossim, pela interpretação sistemática do ordenamento jurídico, não se verifica violação da legalidade neste novo modelo de contratação, ao contrário, sua legalidade é reconhecida pelo Tribunal de Contas da União na Representação nº TC-019.819/2014-5 e pelos Tribunais Regionais Federais da 1ª e 4ª Região.

Na análise principiológica do credenciamento, é imprescindível o sopesamento dos princípios da economicidade, eficiência e transparência com o princípio da obrigatoriedade de licitar, de forma que seja utilizada a espécie de contratação que melhor resguarde o erário público.

A partir dos estudos realizados pelo Ministério do Planejamento, em cumprimento à recomendação do TCU no Acórdão nº 1973/2013, para avaliar as vantagens de contratar diretamente as companhias aéreas para o fornecimento de passagens aéreas nacionais e/ou internacionais para a Administração Pública, verificou-se que a contratação direta das

empresas de transporte aéreo, sem a intermediação de agência de viagens, seria mais econômica, menos burocrática e proporcionaria um maior controle por parte da administração.

Ainda de acordo com o Ministério do Planejamento, se considerados os anos de 2015 e 2016, a utilização do credenciamento resultou em uma economia de aproximadamente R\$ 27.608.736,65 (vinte e sete milhões, seiscentos e oito mil, setecentos e trinta e três reais e sessenta centavos).

Pelos dados obtidos junto ao Observatório da Despesa Pública (ODP), comprovou-se tanto a economicidade do credenciamento, como também maior agilidade na realização da operação, respaldando, ainda mais, a alegada vantagem do modelo.

Ademais, a realização de licitação para a contratação dos serviços de agenciamento, com o objetivo de suprimir a demanda não alcançada pelo credenciamento, não desvirtua os benefícios advindos com a nova forma de contratação, sendo, inclusive, preferível quando presentes a viabilidade técnica e a vantagem econômica obtida.

Dessa maneira, à luz do princípio da legalidade, não se reconhece a violação de norma constitucional ou das demais normas extravagantes, de outra sorte, sob a óptica do princípio da economicidade, se vislumbra uma redução do custo das operações, de modo que a utilização do sistema de credenciamento para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal traduz-se como meio legítimo para atender o interesse público.

REFERÊNCIAS

- ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU (Brasil). **Orientação Normativa nº 8, de 1º de abril de 2009**. Ementa: O fornecimento de passagens aéreas e terrestres enquadra-se no conceito de serviço previsto no inc. II do art. 6º da lei nº 8.666, de 1993. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, ISSN 1677-7042, Brasília, DF, n. 66, 07 abr. 2009. Seção 1, p. 13. Disponível em: < <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/189169> >. Acesso em: 25 abr. 18.
- BAHIA. **Lei Estadual nº. 9.433, de 1º de março de 2005**. Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=63892> >. Acesso em: 1 mai. 18.
- BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Histórico das Tarifas Aéreas Domésticas no Brasil**. (Ed.) Publicado em 27 de julho de 2016. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/envio-de-informacoes/tarifas-aereas-domesticas-1/historico-das-tarifas-aereas-domesticas-no-brasil> >. Acesso em: 6 mai. 18
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm >. Acesso em: 1 abr. 18
- _____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm >. Acesso em: 4 mai. 18
- _____. **Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973**. Regulamenta a Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, que dispõe sobre a retribuição e direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d71733.htm >. Acesso em: 9 mai. 18
- _____. **Decreto 72.898, de 9 de outubro de 1973**. Regulamenta a concessão ou autorização de serviço aéreo de transporte regular e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D72898.htm >. Acesso em: 1 abr. 18
- _____. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm >. Acesso em: 1 abr. 18
- _____. **Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, remaneja cargos em comissão, substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e transforma cargos em comissão. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9035.htm >. Acesso em: 1 abr. 18

_____. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. ISSN 1677-7069, Brasília, DF, 05 ago. 1992. Seção 3, p. 10113. Disponível em: < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=17&data=05/08/1992> >. Acesso em: 6 mai. 18

_____. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. ISSN 1677-7069, Brasília, DF, nº 131, 05 ago. 2014. Seção 3, p. 128.

_____. **Instrução Normativa nº 07, de 24 de agosto de 2012**. Institui o modelo de contratação para prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, n. 166, 27 ago. 2012. Seção 1, p. 68. Disponível em: < http://www.lex.com.br/legis_23647246_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_7_DE_24_DE_AGO_DE_2012.aspx >. Acesso em: 1 abr. 18

_____. **Instrução Normativa nº 03, de 11 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, ISSN 1677-7042, Brasília, DF, n. 30, 12 fev. 2015. Seção 1, p. 114. Disponível em: < <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/297-instrucao-normativa-n-3-de-11-de-fevereiro-de-2015> >. Acesso em: 1 mai. 18.

_____. **Lei Ordinária nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9430.htm >. Acesso em: 30 abr. 18.

_____. **Lei Ordinária nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.presidencia.gov.br/legislacao> >. Acesso em: 25 jan. 18.

_____. **Lei Ordinária nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19784.htm >. Acesso em: 25 mai. 18.

_____. **Lei Ordinária nº 11.182, de 27 de setembro de 2005**. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111182.htm >. Acesso em: 27 mai. 18

_____. **Lei Ordinária nº 11.771, de 17 de setembro de 2008**, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm >. Acesso em: 11 mai. 18.

_____. **Lei Ordinária nº 12.974/2014, de 15 de maio de 2014**. Dispõe sobre as atividades das Agências de Turismo. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112974.htm >. Acesso em: 25 abr. 18.

_____. **Medida Provisória 651, de 9 de julho de 2014**. Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sob a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros; sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros; sobre a isenção de imposto sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias; prorroga o prazo de que trata a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Mpv/mpv651.htm >. Acesso em: 13 mai. 18.

_____. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **CGU divulga vencedores do III Concurso de Boas Práticas**. 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/12/cgu-divulga-vencedores-do-iii-concurso-de-boas-praticas> >. Acesso em: 28 mai. 18.

_____. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Compra direta: o Novo Modelo de Aquisição de Passagens Aéreas na Administração Pública Federal**. 2016. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/concursos/concurso-de-boas-praticas/arquivos/3o-concurso-de-boas-praticas/ci-19-mpog.pdf> >. Acesso em: 25 mai. 18

_____. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência do governo Federal**. 2018. Disponível em: < <http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalCartaoComprasCentralizadasOrgaoSuperior.asp?Ano=2017&Valor=148105196764323&Pagina=2> >. Acesso em: 28 mai. 18.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. (Ed.). (2015a) **História**. Publicado em 16 de abril de 2015. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/o-ministerio/historia> >. Acesso em: 2 mai. 18

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. (Ed.). (2015b) **Aviso de Credenciamento nº. 01/2014**. Publicado em 28 de setembro de 2015. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/credenciamento/aviso-de-credenciamento-no-01-2014> >. Acesso em: 22 mai. 18

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. (Ed.). (2015c) **Governo Federal retoma compra direta de passagens aéreas**. Publicado em 2 de março de 2015. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-federal-retoma-compra-direta-de-passagens-aereas> >).

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. (Ed.). **Nota sobre aquisição de passagens aéreas**. Publicado em 8 de janeiro de 2018. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/noticias/nota-de-esclarecimento-sobre-aquisicao-de-passagens-aereas> >. Acesso em: 08 jan. 2018.

_____. **MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO.** (Ed.). **Governo Federal retoma compra direta de passagens aéreas.** Publicado em 2 de março de 2018. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-federal-retoma-compra-direta-de-passagens-aereas> >. Acesso em: 08 mai. 2018.

_____. **MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO.** **Compra direta de passagens aéreas.** Slides de apresentação da Assessoria Especial do Ministério do Planejamento. Sem data. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/25226140-Ministerio-do-planejamento-orcamento-e-gestao-assessoria-especial-para-modernizacao-da-gestao-central-de-compras-e-contratacoes.html>>. Acesso em: 28 mai. 18. il. color.

_____. **Portaria nº 265, de 19 de novembro de 2001.** Estabelece instruções complementares ao Decreto n. 3892/2001, no que diz respeito às aquisições de bilhetes de passagens aéreas com tarifas promocionais, reduzidas ou não, e às compras de materiais e serviços, com pagamento por intermédio de Cartão de Crédito Corporativo do Governo Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 nov. 2001. Seção 1, p. 91. Disponível em: < <http://www1.dgp.eb.mil.br/portaria265.htm> >. Acesso em: 7 mai. 18

_____. **Portaria nº 47, de 29 de abril de 2003.** Dispõe sobre a aquisição de passagens aéreas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, ISSN 1677-7042, Brasília, DF, n. 82, 30 abr. 2003. Seção 1, p. 198. Disponível em: < http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/portarias/p47_03.htm >. Acesso em: 7 mai. 18

_____. **Portaria nº 505, de 29 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre a emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço e utilização do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 dez. 2009. Seção 1, p. 84. Disponível em: < <https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/Downloads/file?PORTARIA%20N%BA%20505%2C%20DE%2029%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202009.pdf> >. Acesso em: 8 mai. 18

_____. **Portaria nº 227, de 25 de junho de 2014.** Altera a Portaria nº 505, de 29 de dezembro de 2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 de junho de 2014, nº 120, Seção 1, pág. 98. Disponível em: < <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCentral/credenciamento/normativo/Portaria-227-de-25-de-junho-de-2014---Altera-505-e-possibilita-a-compra-direta.pdf> >. Acesso em: 16 mai. 18

_____. **Portaria Interministerial nº 441, de 20 de novembro de 2014.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 de novembro de 2014, nº 226, Seção 1, pág. 57. Disponível em: < <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCentral/credenciamento/normativo/Portaria-Interministerial-no-441-de-20.11.2014---Autorizacao-CPGF---Passagem-Aerea.pdf> >. Acesso em: 29 mai. 18

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 6.814, de 3 de fevereiro de 2017**. Ementa: Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766> >. Acesso em: 3 jun. 18

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 460285/RR**. 4ª Turma. Relator: Ministro Hélio Quaglia Barbosa. Ementa: Direito Comercial. Comissão mercantil. Percentual da comissão das agências de viagens na venda de passagens aéreas. Redução unilateral efetivado pelas empresas aéreas. Possibilidade [...]. Julgado em 26 de setembro de 2006. Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/32537/recurso-especial-resp-460285-rr-2002-0102940-7> >. Acesso em: 6 mai. 18

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 7465/DF** 2001/0045110-1. Primeira Seção. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Julgamento: 10 de março de 2004. JusBrasil, 2004. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/197514/mandado-de-seguranca-ms-7465-df-2001-0045110-1> >. Acesso em: 14 abr. 18.

_____. Tribunal de Contas da União. **Consulta nº TC-015.440/1993-1**, Acórdão 409/1994-Plenário. Rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi, Sessão de 29 de junho de 1994. Disponível em: < http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Dec/19960506/GERADO_TC-19008.pdf >. Acesso em: 6 mai. 18

_____. Tribunal de Contas da União. **Consulta nº TC-016.522/1995-8**, Acórdão 656/1995-Plenário. Rel. Min. Homero Santos, Sessão de 06 de dezembro de 1995. Disponível em: < http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Dec/19950612/GERADO_TC-20446.pdf >. Acesso em: 30 abr. 18

_____. Tribunal de Contas da União. **Processo nº TC-001.610/97-0**. Decisão nº 447/1997-Plenário. Relator: Ministro Iram Saraiva. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 ago. 1997. Seção 1. p. 17444.

_____. Tribunal de Contas da União. **Representação nº TC-018.337/2004-0**, Acórdão nº 994/2006-Plenário. Rel. Min. Ubiratan Aguiar. Sessão de 21 de junho de 2006. JusBrasil, 2006. Disponível em: < <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/317271004/1833720040/inteiro-teor-317271099> >. Acesso em: 26 abr. 18

_____. Tribunal de Contas da União. **Solicitação nº TC-028.145/2006-0**. Acórdão 2418/2006-Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Sessão 12 de dezembro de 2006. TCU, 2006. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2418%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false> >. Acesso em: 17 abr. 18.

_____. Tribunal de Contas da União. **Representação nº TC-004.373/2003-6**, Acórdão 2389/2007-Plenário. Rel. Min. Guilherme Palmeira. Sessão de 14 de novembro de 2007. Disponível em: <

https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/NUMACORDAO:2389%20ANOACORDAO:2007%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1 >. Acesso em: 26 mai. 18

_____. Tribunal de Contas da União. **Consulta nº TC-029.112/2009-9**, Acórdão 351/2010-Plenário. Rel. Min. Marcos Bemquerer. Sessão de 03 de março de 2010. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=31708> >. Acesso em: 26 abr. 18

_____. Tribunal de Contas da União. **Representação nº TC-021.007/2011-0**, Acórdão 3155/2011-Plenário. Rel. Min. José Jorge. Sessão de 30 de novembro de 2011. Disponível em: <

https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/NUMACORDAO:3155%20ANOACORDAO:2011%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1 >. Acesso em: 27 mai. 18

_____. Tribunal de Contas da União. **Representação nº TC-023.697/2011-3**, Acórdão 5178/2013 - Primeira Câmara. Rel. Min. Augusto Sherman. Sessão de 30 de julho de 2013. Disponível em: <

<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=479056> >. Acesso em: 26 abr. 18

_____. Tribunal de Contas da União. **Representação nº TC-003.273/2013-0**, Acórdão 1973/2013-Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Sessão de 31 de julho de 2013. Disponível em: <

http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130802/AC_1973_28_13_P.doc >. Acesso em: 6 mai. 18

_____. Tribunal de Contas da União. **Pedido de Reexame nº TC-031.478/2011-5**. Acórdão 1565/2015 – Plenário. Rel. Ministro Vital do Rêgo. Julgamento 24 de junho de 2015. JusBrasil, 2015. Disponível em: <

<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/313494085/3147820115/inteiro-teor-313494154> >. Acesso em: 24 abr. 18

_____. Tribunal de Contas da União. **Representação nº TC-019.819/2014-5**, Acórdão 1545/2017 - Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Sessão de 19 de julho de 2017. TCU, 2017. Disponível em: <

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/05/17/8B/EE/1476D510F57566D52A2818A8/tc%20019.891-2014-5%20ac1545-17.pdf> >. Acesso em: 26 abr. 18

_____. Tribunal de Contas da União. **Denúncia nº TC-031.419/2015-1**, Acórdão 2503/2017-Plenário, Relator: Ministro Weder de Oliveira. Sessão de 08 de novembro de 2017. JusBrasil, 2017. Disponível em:

<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/521957392/denuncia-den-den-3141920151/inteiro-teor-521957414?ref=juris-tabs> >. Acesso em: 17 abr. 18.

_____. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. **Apelação Cível nº 5013222-35.2014.4.04.7202**. 3ª Turma. Relator: Juiz Federal Fernando Quadros da Silva. Ementa: Administrativo. Credenciamento de empresas de aviação para fornecimento de passagens aéreas à administração pública sem o intermédio de agências de viagens e turismo. Inviabilidade de competição. Inexigibilidade de licitação. Julgado em 12 de abril de 2016.

Disponível em: <

https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=8183413&termosPesquisados=IGNyZWRlbnNpYW1lbnRvIGRlIGVtcHJlc2FzIGF2aWFjYW8gcGFyYSBmb3JuZW5zIGFmVhcyBhZG1pbmlzdHJhY2FvIHB1YmxpY2Eg>. Acesso em: 30 mai. 18.

_____. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Apelação Cível nº 0015571 - 06.2015.4.01.3400/DF**. 5ª Turma. Relator: Juiz Federal Souza Prudente. Ementa: Direito administrativo. Licitações e contratos. Inexigibilidade. Credenciamento de empresas de aviação para o fornecimento de passagens aéreas à administração sem o intermédio das agências de viagens e turismo. Possibilidade. Julgado em 21 de fevereiro de 2018. Disponível em: < <https://juristas.com.br/wp-content/uploads/2018/03/Aco%CC%81rda%CC%83o-passagens-ae%CC%81reas.pdf> >

>. Acesso em: 31 mai. 18.

CARLIN, Volnei Ivo. **Direito Administrativo. Doutrina, jurisprudência e direito comparado**. Florianópolis: OAB/SC, 2005. 462 p.

CARVALHO, Greyce Silveira. **A exigência de regularidade trabalhista nas licitações**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 3102, 29 dez. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20744>>. Acesso em: 5 abr. 2018.

CARVALHO, Raquel de Melo Urbano de. **O sistema de registro de preços: um reforço à obrigatoriedade de licitar**. In. Direito de Estado: questões atuais. Salvador: JusPodivm, 2009. P. 70.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo: Atlas, 2015.

CHAVES, L. C. A. **A contratação por inexigibilidade de licitação com fornecedor ou prestador de serviço exclusivo**: breve análise do art. 25, I da Lei n. 8.666/93. Coluna Jurídica JML, 2017. Disponível em:

< http://www.jmleventos.com.br/arquivos/coluna_juridica/coluna_juridica_03.pdf >. Acesso em: 16 abr. 18.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Das Licitações Públicas (comentários à Lei Federal n. 8.666 de 21 de junho de 1993)**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. 209 p.

_____. (2003a) **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 216 p.

_____. (2003b) **Privatização, Eficiência e Responsabilidade**, in Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo, obra em homenagem a Eduardo García de Enterría, coordenador Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

DWORKIN, Ronald. M. *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Harvard University. 1999.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Consulta nº TC-004/2010**. Ementa: 1) Contratação de coleta e transporte de lixo urbano de forma desvinculada do serviço de destinação – dependência de viabilidade técnica e econômica. 2) Parcelamento do objeto – possibilidade condicionada – observância aos artigos 23, parágrafo 1º, 25 e 26, caput e parágrafo único, incisos II e III, todos da Lei nº 8.666/1993. Rel. Elcy de Souza, Sessão de 26 de agosto de 2010. Disponível em: < <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/PC004-10.pdf> >. Acesso em: 6 mai. 18

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Procedimentos para a contratação direta** (art. 26). Revista de informação legislativa: v. 33, n. 129 (jan./mar. 1996), ISSN 0034-835X, Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496861> >. Acesso em: 23 abr. 18.

_____. **Contratação direta de artista**. 2010. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/novo/CDA.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 18.

_____. **Contratação Direta sem Licitação**, 10. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2016. 682 p. Versão em PDF

_____. **Comentários concedidos à Redação Brasil News**, publicada em 27 de julho de 2017. (Disponível em: < <https://www.n3w5.com.br/economia/2017/07/tcu-autoriza-compra-de-passagens-direto-das-companhias-aereas> >. Acesso em: 27 mai. 18)

FERREIRA, Josué Catharino. **Um breve histórico da aviação comercial brasileira**. Anais do XII Congresso Brasileiro de História Econômica e 13ª Conferência Internacional de História de Empresas. Niterói: UFF/ABPHE, 2017. p. 13

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 5. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015. 815 p.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GONÇALVES, Alcides. **O conceito de governança**. Anais do XIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. Fortaleza 3, 4 e 5 de novembro de 2005. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf> >. Acesso em: 26 mai. 18)

GRAU, Eros Roberto. **Inexigibilidade de licitação: aquisição de bens e serviços que só podem ser fornecidos ou prestados por determinado agente econômico**. Revista de Direito Público, v. 25, n. 100, p. 32, out./dez. 1991.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. **Credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 03 out. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.33536>>. Acesso em: 01 maio 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 7. ed. São Paulo: Dialética, 2000, 783 p.

_____. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, 719 p.

_____. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, 1519 p.

LAGE, Janaina; PRADO, Maeli. Agências de viagens e aéreas travam disputa por comissão. Folha de São Paulo, São Paulo, 08 jan. 2007. Disponível em: <
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0901200702.htm>>. Acesso em: 8 abr. 18.

LIMA, Aline Maiara Silva.; ARENAS, Marlene Valério dos Santos.; SOUZA, Valmir Batista Prestes. **Inovação no serviço público federal para aquisição de passagens aéreas: tecnologia, eficiência e legalidade**. Braz. J. of Develop. ISSN 2525-8761, Curitiba, v. 4, n. 4, p. 1217-1235, jul./set. 2018. Disponível em: <
<http://www.brjd.com.br/index.php/BRJD/article/download/175/145>>. Acesso em: 26 mai. 18

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: RT, 1987.

KNOEMA. *Transportation Price Index*. Estados Unidos da América. Publicado em: 11 de setembro de 2014. Disponível em: <
<https://pt.knoema.com/infographics/kvhigbf/transportation-price-index>>. Acesso em: 3 jun. 18

MANTEGA, Guido.; LEMOS, Mauro Borges.; BELCHIOR, Miriam,. Exposição de Motivos da Medida Provisória - **EMI nº 93/MF/MDIC/MP**. Publicado no Portal da Presidência da República de 10 de julho de 2014. Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2014/medidaprovisoria-651-9-julho-2014-779038-exposicaodemotivos-144926-pe.html>>. Acesso em: 4 mai. 18.

MARCON, Gabriela Almeida. **Discricionariedade nas contratações diretas**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4254, 23 fev. 2015. Disponível em: <
<https://jus.com.br/artigos/32127>>. Acesso em: 22 abr. 2018

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016. 1337 p. Versão em PDF.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. Ed. Editora: Revista dos Tribunais. 1996. 456 p.

MORELO, Ludimila Carvalho Bitar. **Inexigibilidade de licitação e seu rol taxativo no art. 25 da Lei nº 8.666/93**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 14 mar. 2013. Disponível em: <
<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.42458&seo=1>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

NAKAGAWA, Fernando. Brasil é o 12º país mais caro do mundo para viajar de avião. São Paulo: Estadão. Publicado em: 02 de setembro de 2014. Disponível em: <

<http://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-nakagawa/passagem-de-aviao-no-brasil-e-a-12a-mais-cara-do-mundo/> >. Acesso em: 3 jun. 18

NESI, Nazareno. **A gestão e fiscalização dos contratos na administração pública**, 1. ed. São Paulo: Baraúna, 2016. 202 p.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e inexigibilidade de licitação pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 334 p.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. Versão em PDF

PEREIRA JÚNIOR, Jesse Torres. **Comentários À Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

RIBAS, Eduardo Meira. **A contratação de serviços de aquisição de passagens aéreas pelos serviços sociais autônomos**. Coluna Jurídica JML, 2015. Disponível em: < https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=123 >. Acesso em: 7 mai. 18.

RIBEIRO, Juliana Almeida. **Inexigibilidade de licitação e o credenciamento de serviços**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2809, 11 mar. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18683>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

SANTOS, A. C. **Competição e disputa, diferenças**. Blog Zênite, 2011. Disponível em: <<https://www.zenite.blog.br/competicao-e-disputa-diferencas/> >. Acessado em: 28 abr. 18

SPINOZA, Roberto Moreno. *Accountability*. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de. GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga. AMABILE, Antonio Eduardo de Noronha. (Org) Dicionário de Políticas Públicas. Barbacena: EdUEMG, 2012.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis Licitações Públicas Comentadas**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. 1037 p.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. **O princípio da supremacia do interesse público: Uma visão crítica da sua devida conformação e aplicação**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 86, mar 2011.

MP / GM
03000.004268/2014-12
08 / 09 / 2014

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Assessoria Especial de Modernização da Gestão
Central de Compras e Contratações

Nota Técnica nº 032/CENTRAL/ASEGE/GM-MP

ASSUNTO: Resposta à Oitiva – Credenciamento nº 1/2014 – CENTRAL - Processo Administrativo nº 03001.000017/2014-59. Ofício 1901/2014-TCU/Selog, de 1/9/2014 – Processo de Representação TC 019.819/2014-5.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de resposta à oitiva encaminhada por meio do Ofício 1901/2014-TCU/Selog, de 1/9/2014, no curso Representação, com pedido de medida cautelar para a suspensão do procedimento, formulada pela Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal – ABAV/DF, em face de supostas irregularidades no Credenciamento nº 1/2014 – CENTRAL, que tem por objeto o fornecimento de passagens em linhas aéreas regulares domésticas, sem o intermédio de Agências de Viagens e Turismo, para fins de transporte de servidores, empregados ou colaboradores eventuais em viagens a serviço, a ser utilizado pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e facultado o uso à Administração indireta.

ANÁLISE

2. Em proposta de encaminhamento, de lavra do Auditor Federal de Controle Externo, senhor Rafael Faria Braga, a SELOG concluiu que os elementos levados aos autos pela ABAV não foram suficientes para caracterizar o *periculum in mora*, propondo o indeferimento da medida cautelar e a autorização de realização de diligências, dentre outras.

3. O Ministro-Relator, senhor Raimundo Carreiro, julgou “oportuno que sejam colhidos mais elementos para a formação de convicção” e determinou a realização de “oitiva da Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para, no prazo de 5 (cinco) dias, manifestar-se sobre fatos apontados nesta Representação”.

4. Em obediência à determinação do ilustre Ministro Raimundo Carreiro, passamos a apresentar a manifestação da CENTRAL em relação aos apontamentos feitos pela ABAV/DF, em sua peça de Representação.

5. Do objeto da representação

5.1. Em primeiro lugar, à fl. 4, da representação, a ABAV alega “flagrante violação ao artigo 3º, inciso I, da Lei nº 12.974/2014, que trata da exclusividade do “exercício da venda comissionada ou intermediação remunerada na comercialização de passagens, passeios, viagens e excursões, nas modalidades aérea, aquaviária, terrestre, ferroviária e conjugadas”.

5.1.1. Ainda que citando violação apenas do inciso I, a ABAV transcreve, também, o inciso IV, que define ser atividade privativa das Agências de Turismo a “organização de programas, serviços, roteiros e itinerários de viagens, individuais ou em grupo, e intermediação remunerada na sua execução e comercialização”.

5.1.2. Para reforçar o argumento de que a Administração Pública Federal – APF passará, na operação da aquisição de passagens diretamente das companhias aéreas, a realizar atividades privativas das agências, a representante noticia que o SERPRO contratou solução para viabilizar PCDP e que o SERPRO teria deixado “claro que o governo simplesmente quer estatizar o serviço e absorver o lucro (...), conforme se verificar (sic) na referência a “TOUR CODE, que é um acordo comercial que hoje existe entre companhia aérea e agência de viagens, como ocorre com qualquer fornecedor do governo que possui seus acordos com fabricantes ou distribuidores.”

5.1.3. Pois bem, em relação aos itens 5.1 a 5.1.2, vale salientar que as alegações postas originam-se da contratação de empresa especializada, decorrente do pregão nº 712/2014, promovido pela SERPRO, para a “prestação de serviços mediante assinatura básica e manutenção técnica anual compreendendo os serviços de Acesso, Busca, Reserva, Emissão e Gestão de Passagens Aéreas, que viabilizem o PCDP - Propostas de Concessão de Diárias e Passagens acrescidos de serviços técnicos especializados de consultoria e de operação assistida”, conforme termo de referência do referido certame.

5.1.4. Neste ponto, esclarecemos que após os estudos de revisão da estratégia de aquisição de passagens aéreas para fins de transporte de servidores, empregados ou colaboradores eventuais em viagens a serviço, concluiu-se que a contratação direta das companhias aéreas é a melhor opção para o atendimento da necessidade, em relação às viagens nacionais.

5.1.5. Esta decisão considerou fatores outros, além da redução dos custos.

5.1.6. Um fator relevante foi a necessidade de melhor controle; ou seja, de gerenciamento sistêmico e automatizado das aquisições de passagens, *status* de voo, identificação de valores a serem reembolsados pelas companhias aéreas, em razão de cancelamentos e remarcações, conciliação de dados de aquisição e de valores faturados, pesquisa de voos e tarifas em tempo real e reserva de assentos e tarifas e melhorias na prestação de contas das viagens pelos servidores.

5.1.7. O sistema utilizado pela APF para concessão de diárias e passagens é o SCDP, de propriedade do SERPRO e, por esta razão, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, órgão gestor do referido sistema, demandou ao SERPRO realizar melhorias no SCDP, para contemplar as funcionalidades necessárias à obtenção de melhor controle nas aquisições de passagens e, ainda, viabilizar a aquisição por acesso direto aos *webservices* das companhias aéreas, com pagamento eletrônico.

5.1.8. Trata-se, portanto, de sistema de gerenciamento de passagens aéreas, que se denominou SGPA.

5.1.9. Observe-se que a operação das aquisições não tem a intermediação de agências de viagens, porque prescinde do serviço de agenciamento, este, sim, serviço privativo daquele ramo de atividades.

5.1.9.1. Compara-se essa operação com a de compra realizada por qualquer cliente, diretamente nos sites das companhias aéreas, que em contrapartida à reserva e pagamento emitem *e-ticket*.

5.1.9.2. Ora, se ao particular não se imputa que a atividade é privativa das agências de viagens, também não o cabe fazer em relação à Administração.

5.1.9.3. As atividades privativas das agências de viagens, nos termos da lei nº 12.974/2012, são:



**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
Departamento de Logística**

**ESTUDO SOBRE CONTRATAÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS
PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

INTRODUÇÃO

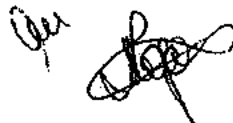
1. Tendo em vista os problemas apresentados pelas contratações de passagens aéreas, intensificados após a edição da Instrução Normativa nº 7, de 24 de agosto de 2012, que apresentam valores irrisórios nas licitações para o serviço de Agenciamento de Viagens e suposta ausência de economicidade e vantajosidade para a Administração Pública nas contratações, elaborou-se este documento visando atender ao item 9.6 do Acórdão 1973/2013 TCU-Plenário, o qual determina que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI-MP 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.

RELATÓRIO

2. Anteriormente tinha-se a situação na qual a Administração não remunerava diretamente às agências de viagem o valor devido pelo serviço prestado por elas. As agências eram efetivamente pagas pelas companhias aéreas por meio de comissionamento, valor esse embutido no preço das passagens aéreas emitidas para a Administração.

3. Dessa forma, inexistia regramento que tratasse especificamente sobre esta forma de pagamento. A Portaria nº 265, de 16 de novembro de 2001, revogada recentemente, dispunha apenas sobre incentivos à obtenção de melhor preço de passagens aéreas, no momento de sua compra pelas agências de viagem, mas não detalhava a forma de remuneração entre os atores envolvidos.

4. As licitações, então, tinham por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de reserva, emissão, marcação, remarcação e fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais, considerando o critério de menor preço global, baseado no maior índice percentual de desconto linear oferecido pelas agências de viagens a ser aplicado sobre o valor do volume de vendas a ser faturado - excetuando as taxas de embarque - devendo ser levados em conta, ainda, os preços efetivamente praticados pelas empresas aéreas dos serviços em questão, inclusive as tarifas promocionais.



5. Como sabido, as agências de viagens conseguiram manter esse modelo de negócio por receberem uma comissão paga pelas companhias aéreas, em percentual que variava entre 7% a 15% (sete a quinze por cento) sobre o valor das emissões mensais de passagens aéreas, a depender do porte da agência. Com isso, na licitação, procedida a qualificação das empresas concorrentes, ganharia a preferência aquela agência que renunciasse, a favor do órgão comprador, ao maior percentual relativo à sua comissão. Essa forma, apesar de ser perfeitamente legal, apresentou indícios de distorções tais como a possibilidade de formação de cartéis e negociação prévia entre licitantes.

6. Importa destacar que a SLTI vinha empreendendo esforços, desde 2010, no sentido de estudar diferentes alternativas para a questão da compra de passagens aéreas pela Administração Pública Federal.

7. Esses esforços iniciaram-se ao serem apresentadas, em reunião ocorrida em outubro de 2010, as mudanças normativas propostas pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para as companhias aéreas, acerca das tarifas e taxas de bilhetes de passagens aéreas, por meio da Resolução 138, de 9 de março de 2010, que entrou em vigor em 10 de julho do mesmo ano.

8. Nesta reunião destacou-se que pelo menos um dos canais de venda das companhias aéreas (agência, via web, balcão) não deveria ser cobrado, seguindo, dessa forma, a tendência mundial de mercado de comissionamento zero. Dessa forma, adotou-se o canal de aquisição via web para isenção de pagamento de remuneração pela emissão. Também foi adotada a utilização de uma comissão de 10% (dez por cento) do valor do bilhete ou R\$ 40,00 (quarenta reais), o que for maior, a chamada Taxa D.U, quando a emissão dos bilhetes for efetuada via agências de viagens.

9. Outra forma possível para remuneração é a chamada **Transaction Fee**, amplamente utilizada em âmbito internacional, que é uma taxa fixa por serviço prestado, ou seja, a agência de viagens cobra um valor fixo para emissão e serviços agregados sobre cada bilhete, modelo este que foi utilizado na Instrução Normativa nº 7, de 2012, em vigor.

10. Naquela reunião também foi levantada a ideia de serem firmados Acordos Corporativos entre o Governo Federal e as companhias aéreas, cujo objetivo é negociar, de forma individualizada, um percentual de desconto fixo incidente sobre o preço das tarifas disponíveis no mercado, visando obter valores diferenciados ao considerar o volume e o perfil de utilização dos serviços aéreos pela Administração.

11. Os estudos continuaram em várias frentes, dentre as quais se destaca a iniciativa da antiga Secretaria de Gestão – SEGES deste Ministério, juntamente com a SLTI, de compilar em um só Decreto todos normativos sobre diárias e passagens do Governo Federal.

12. Buscando não apenas olhar internamente, a SLTI convocou, em janeiro de 2011, reunião com as seis principais empresas aéreas – TAM, GOL, Azul, Avianca, Webjet e Trip – com o objetivo de iniciar diálogo sobre o desenvolvimento de uma metodologia de remuneração das agências de viagens, uma vez que o modelo vigente não estava garantindo à Administração Pública que as agências tivessem envidando esforços no sentido de pesquisar e oferecer as



menores tarifas promocionais no momento da compra, o que poderia não estar gerando uma economia real para o Governo.

13. Em linhas gerais, a TAM, GOL, Azul, Avianca, Webjet e Trip apresentaram posicionamento uníssono quanto à alteração da estratégia de compras de passagens aéreas utilizada pelo Governo. Enfatizando que o replicamento das estratégias consagradas no mercado convencional, quais sejam, remuneração dos serviços via taxa DU ou via **transaction fee** seriam o caminho, desde que houvesse uma mudança no modelo de remuneração das agências de viagens. Ressaltaram, também, que uma “tarifa governo – Tarifa G” não seria a melhor opção por possuir regras não percebidas pelo mercado – sazonalidade, **booking**, administração, modelo de precificação, entre outros – que levariam as empresas a oferecer uma tarifa bastante conservadora, sendo portanto, um valor cheio que consideraria a pior das hipóteses.
14. Diante dessa situação, a SLTI solicitou que cada uma das empresas nomeasse um representante para colaborar com o desenvolvimento de um modelo que fosse racional, transparente e operacionalmente eficiente, de modo a favorecer a equidade entre os envolvidos, ao tempo em que gerasse oportunidades iguais a todas as empresas habilitadas no processo.
15. Ante as expectativas apontadas, foi agendada reunião com a Associação Brasileira de Agências de Viagens – ABAV/Nacional, na qual esta Secretaria informou as novas diretrizes para alteração do modelo de remuneração das agências, de forma a ressaltar que o modelo até então em vigor, percentual de desconto sobre o preço da passagem, seria alterado.
16. Entre fevereiro e março de 2011, as negociações com as companhias aéreas estavam bastante avançadas no sentido de serem firmados Acordos Corporativos entre a União com qualquer companhia aérea que assim o desejasse. A assinatura desses Acordos não implicaria em exclusividade na aquisição de passagens com nenhuma das empresas. Na época foi realizada nova reunião com objetivo de analisar conjuntamente, cláusula a cláusula do referido Acordo.
17. Assim, ficou acertado entre as partes envolvidas que a assinatura do Acordo Corporativo estaria vinculada a uma mudança na metodologia de remuneração das agências de viagens, haja vista que o desconto oferecido pelas companhias aéreas à Administração seria uma espécie de “transferência” do desconto usualmente atribuído às agências, ou seja, se antes a empresa aérea oferecia 10% (dez por cento) de desconto à agência, ela repassaria os 10% (dez por cento) diretamente à União via Acordo Corporativo. Sendo esse desconto incidente sobre todas as tarifas e classes publicadas e vigentes à época da emissão do bilhete e válidos para todas as rotas regulares operadas pelas companhias aéreas, bastando apenas que os bilhetes emitidos sob as condições especificadas no Acordo contenham um código promocional para que os descontos sejam aplicados de forma automática no ato da emissão do bilhete.
18. Na mesma época iniciou-se negociação sobre as chamadas regras tarifárias. Essas regras definem as situações e valores para os casos de reserva, alteração, remarcação, reembolso, cancelamento. Ocorre que todas as empresas aéreas, com relação a essas regras, apresentaram critérios diferenciados, necessitando, dessa forma, de uma negociação mais intensa a fim de que os valores sejam padronizados para a Administração Pública.



19. Em diversas oportunidades esta Secretaria solicitou apoio técnico à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, tendo em vista sua experiência e atuação na regulação do setor aéreo do País. Vários esclarecimentos foram apresentados sobre “gatilhos” de preços das tarifas, variação de tarifas em um mesmo voo, como são feitos os controles dessas tarifações, entre outros. Ademais, aquela Agência disponibilizou o Banco de Dados do Relatório de Tarifas Domésticas ou Relatório Yield Tarifas, pois tal relatório possui informações de cunho estratégico do mercado de aviação brasileiro, de modo a fornecer substrato para o aprofundamento do conhecimento sobre o mercado de aviação no Brasil, variantes na formação de preços das passagens, sazonalidades, entre outras.

20. Além disso, a ANAC apresentou o Comitê de Viagens Corporativas – CVC, grupo fundado em 2001, atuando no benchmarking e boas práticas em gestão de viagens, com objetivo de trocar experiências de negociações, descontos e outros benefícios com companhias aéreas por conta do volume de seus gastos com aquisição de passagens aéreas. Dentre as empresas que compõem o grupo estão o BNDES, BR Distribuidora, British American Tobacco, Coca-Cola, EBX, Embratel, Eletrobrás Furnas, Oi, Mantecorp, Merck, Petrobrás, Rede Globo, RepSol, Shell, SubSea7, Tim, Thyssen-Krupp, Transpetro e White Martins.

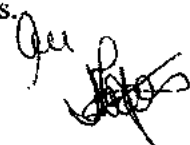
21. Assim, esta Secretaria agendou reunião com um representante desse Comitê objetivando conhecer melhor as experiências de aquisição conhecidas, de forma a tentar aprimorar a proposta de Acordos Corporativos já desenvolvida pela SLTI.

22. Em março de 2012, a SLTI recebeu o Ofício nº 6546/2012/DEPOG/DE/SFC/CGU-PR, da Controladoria Geral da União – CGU, sugerindo que as normas de contratação de agências de viagens pela Administração Pública Federal fossem revisadas tendo em vista o Relatório de Análise nº 0030/2010, de 25 de outubro de 2010, do Ministério Público Federal – MPF, que aponta possível ocorrência de irregularidades nas aquisições, emissões e pagamentos de passagens aéreas no âmbito de contratos firmados entre agências de viagens e órgãos da Administração Pública Federal, abaixo transcrito:

“2. Segundo o MPF, as agências de turismo contratadas pela APF têm conseguido adquirir passagens aéreas em valores muito abaixo do estabelecido pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, para as chamadas “tarifas cheias”, de forma que, quase invariavelmente, as agências ficam desincumbidas de oferecer o desconto contratado, ao enquadrarem-se no inciso I do art. 10 da Portaria MP nº 265, de 16/11/2001.

3. Dessa forma, o MPF aponta para a necessidade de aprimoramento do Decreto nº 3.892, de 2001, e da Portaria nº 265, de forma a estabelecer parâmetro que represente mais adequadamente a realidade das tarifas praticadas no mercado para uso como balizador das reduções de desconto ofertados pelas agências de turismo, ou crie outra metodologia que resguarde o interesse público nessas contratações.”

23. No final de abril de 2012, a Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal – ABAV/DF, protocolou Carta para o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP do então Departamento de Logística e Serviços Gerais – DLSG da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, comunicando a iminente alteração da regra de negócio, para contratação de passagens aéreas, imposta pelas companhias aéreas.



24. Esta missiva informava o surgimento de uma nova política de remuneração sobre os serviços de contratação de passagens aéreas pelos órgãos públicos, a ser implantada a partir do início do mês seguinte, 11 de maio de 2012. Segundo relata a ABAV/DF esta nova política já era de uso comum para todos os outros segmentos deste mercado de contratação de passagens aéreas.
25. Diante da situação posta, a SLTI convocou reunião com representantes das principais companhias aéreas, a saber: TAM, GOL, AZUL e AVIANCA, confirmando os dados trazidos pela ABAV/DF. Ou seja, a partir do mês seguinte as companhias aéreas não mais pagariam comissões às agências de viagens pela contratação dos serviços prestados aos órgãos públicos.
26. Dessa forma, a Administração Pública teria que, a partir de então, assumir a remuneração das agências de viagens, pois o comissionamento deixaria de existir. Ou seja, a política baseada no percentual de desconto não caberia mais nas contratações de passagens aéreas.
27. As companhias aéreas GOL e AZUL, conforme documentos anexados à Carta protocolada pela ABAV/DF, comunicam que a nova política de contratação enseja a remuneração por meio do "Código DU", a ser pago diretamente pelo adquirente da passagem, ou seja, o órgão público.
28. A ABAV/DF sugeriu, como critério de julgamento, a aplicação da Remuneração do Agente de Viagens – RAV, que possui a mesma essência da **Transaction Fee**, e não o Código DU. Segundo a ABAV este é o critério utilizado por diversos países, tendo, inclusive, sido adotado por algumas empresas públicas brasileiras.
29. O Código DU, ora chamado de "Taxa DU", equivale a 10% do valor do bilhete de passagem aérea, ou R\$ 40,00 (quarenta reais), o que for maior. Ou seja, para passagens com preço até R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a taxa será de R\$ 40,00 (quarenta reais) e para passagens com preço superior a R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a taxa será de 10% (dez por cento) do valor do bilhete.
30. Assim, a SLTI encontrava-se diante de duas situações problemáticas, quais sejam, a iminência de alteração da forma de contratação, que inviabilizaria os contratos em execução, e a necessidade de determinação de um novo modelo de contratação. Sem a possibilidade de contratação por meio de descontos, o universo proposto de utilização de taxa DU ou **Transaction Fee** precisava ser analisado.
31. Esta Secretaria demandou às companhias aéreas, de imediato, o adiamento da implementação da nova regra de negócio para evitar a descontinuidade dos serviços na Administração Pública Federal, tendo-se acordado a dilação do prazo por pouco mais de um mês, até o primeiro dia de julho de 2012.
32. Ao tempo em que ocorria a negociação com as companhias aéreas para a dilação do prazo para efetivação da nova regra de negócio, esta Secretaria reuniu-se com a ANAC e com



a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC/PR, visando debater os acontecimentos e tentar encontrar uma solução para a situação posta à Administração Pública.

33. Dentre os tópicos discutidos, a SAC/PR frisou que a modificação principal da regra de negócio se deu entre dois entes privados, agências de viagens e companhias aéreas, não havendo possibilidade de envolvimento do Governo nessa relação. Assim, foi cogitado na reunião classificar as empresas aéreas como concessionárias de serviço público para que a Administração pudesse comprar as passagens aéreas de forma direta, eliminando a agência de viagens da relação comercial.

34. A SLTI, ao definir o novo marco regulatório, qual seja a Instrução Normativa nº 7, de 24 de agosto de 2012, demandou a revogação da Portaria nº 265, de 16 de novembro de 2001, que determinava a forma de contratação por meio de desconto. A decisão sobre o objeto que passaria a ser licitado para contratação de passagens aéreas, Agenciamento de Viagens, decorreu, dentre outros estudos, da análise das propostas trazidas pelas companhias e agências, nas reuniões ocorridas.

35. O Agenciamento de Viagens representa, pois, o objeto pelo qual as agências de viagens serão contratadas para prestar o serviço de emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas. Tal formato dado ao objeto permite a competitividade necessária para a garantia da maior vantajosidade para a Administração Pública na licitação.

36. Dessa forma, a competitividade, fator essencial para a licitação, passa a ser exercida pela capacidade de oferta de valores decrescentes pelos licitantes para o serviço de agenciamento. Mais do que isto, os valores finais da licitação resultarão em maior vantagem para a Administração Pública, pois refletirão real disputa dos licitantes para o fornecimento do serviço.

37. A IN nº 7, de 2012, cuidou para que os órgãos e entidades tivessem tempo hábil para realização de novas licitações com base nas novas regras. Assim, foram permitidos aditivos aos contratos, desde que atendido o disposto nos §§1º e 2º do art. 6º da referida IN – fundado requerimento da contratada, justificativa fundamentada, parecer prévio do órgão de assessoramento jurídico e autorização da autoridade competente. Cumpre ressaltar que o prazo dado para a adequação dos novos contratos finalizou-se em 14 de janeiro de 2013.

38. Ocorre que em grande parte das licitações processadas segundo as regras apresentadas pela IN nº 7, de 2012, os valores adjudicados pelo serviço de agenciamento de viagens ficaram, em grande parte, em R\$ 0,01. Em função desse fato inesperado, esta Secretaria tem empreendido esforços no sentido de entender o que tem ocorrido tanto nos processos licitatórios, quanto no mercado, que leva as agências de viagens a oferecerem valores irrisórios por seus serviços.

39. Demais disso, em 7 de março de 2013, a SLTI recebeu os Ofícios nº 0196/2013-TCU/Selog (oitiva representante SLTI) e Ofício nº 0197/2013-TCU/Selog (Diligência), os quais encaminham cópia das peças do TC 003.273/2013-0 que trata da “suposta irregularidade em preceito da Instrução Normativa nº 7/2012 (art.2º, § 1º)” e determina “cauteladamente, que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) suspenda imediatamente os efeitos da Instrução Normativa nº 7, de 24 de agosto de 2012, publicada do Diário Oficial da União em



24/08/2012, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c art. 276 do Regimento do TCU”.

40. Diante dessa situação, esta Secretaria interpôs Agravo (04300.001294/2013-96), em 12 de março de 2013, solicitando “que seja reformado o respeitável despacho recorrido, pela faculdade prevista no que dispõe o §1º do art. 289 do Regimento Interno do TCU. Em caso de manutenção do despacho, requer seja o presente recurso submetido à apreciação do colegiado competente para o julgamento de mérito do processo”.

41. Concomitante a interposição do referido Agravo, a equipe técnica desta Secretaria trabalhou na instrução processual dos Ofícios recebidos, de forma a apresentar todas as informações solicitadas pela Diligência, bem como manifestar a respeito de todos os argumentos apresentados na referida representação, em especial aos que se referem à ilegalidade do § 1º do art. 2º da Instrução Normativa nº 7, de 2012.

42. Esta Secretaria iniciou trabalhos, junto ao SERPRO, de aperfeiçoamento do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP com vistas a desenvolver os módulos buscador, prestação de contas e faturamento. Entendendo que ao agregar essas novas funcionalidades ao sistema, a Administração Pública estará apta a conduzir as regras do negócio. O que, conseqüentemente, se traduzirá em maior eficiência e transparência no processo de concessão de diárias e passagens aos servidores.

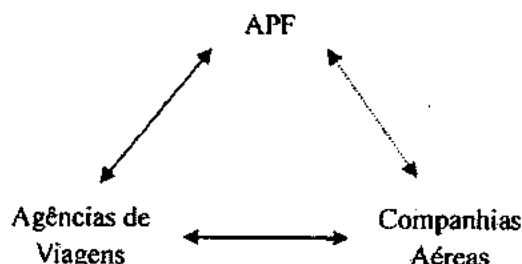
43. Para que os módulos propostos sejam operacionalizados, faz-se premente uma integração entre o SCDP e um sistema de gestão de bilhetes aéreos, ligados aos sistemas das companhias aéreas, e que viabilizem o funcionamento dos referidos módulos.

DINÂMICA DO MERCADO

44. O modelo estratégico utilizado para a aquisição de passagens tem como premissa que as companhias aéreas não possuem as condições habilitatórias necessárias para vender diretamente ao governo, visto que muitas delas não conseguem manter em dia principalmente os encargos trabalhistas, conforme consulta realizada em 3 de abril de 2013 no Sistema Integrado de Serviços Gerais – SIASG, a qual demonstra que apenas uma das companhias aéreas possuía condições habilitatórias.

45. Assim faz-se necessária a presença de um agente intermediário, no caso a agência de viagem, que consiga manter essas condições acordadas no contrato de prestação de serviço, ao mesmo tempo em que permite à Administração Pública usufruir dos serviços oferecidos pelas companhias aéreas.

46. A demonstração gráfica da dinâmica pode ser representada da seguinte forma:



47. Analisando a figura acima, observa-se a não relação entre a APF e as companhias aéreas, o que concede às agências a utilização do poder de compra governamental a seu favor, bem como a condução das regras do negócio juntamente com as companhias aéreas. Relegando ao papel de mero cumpridor das determinações do principal ator, a Administração Pública, de onde provêm os substanciais recursos que alimentam este mercado.

48. A Administração contrata a agência de viagens, por meio de licitação do objeto Agenciamento de Viagens (valor fixo para a emissão, remarcação e cancelamento de bilhetes). A agência pesquisa os preços no mercado para aquela requisição e passa à Administração um orçamento, o qual é utilizado pelo servidor para a escolha do bilhete. Após as autorizações legais, a agência emite o bilhete. De forma que a agência recebe o valor do Agenciamento como remuneração e o valor referente àquele bilhete, o qual ela repassa às companhias aéreas.

49. Observam-se vários pontos nos quais a Administração pode vir a sofrer prejuízos, seja pela arquitetura falha da dinâmica da compra, seja por fragilidade na gestão dos contratos ou mesmo pela má-fé das agências contratadas.

50. Assim, verifica-se que esse modelo estratégico não vem garantindo economicidade, transparência e agilidade para a compra governamental, corroborando a necessidade de construção de um modelo estratégico o qual garanta ao Governo a condução da dinâmica do mercado, ao mesmo tempo utilize o poder de compra para assegurar benefícios (visto o volume anual utilizado na aquisição de passagens aéreas) e a racionalização dos gastos, bem como a melhoria da gestão dos contratos advindos dessa dinâmica.

OPERACIONALIZAÇÃO DAS COMPRAS DE PASSAGENS AÉREAS

51. Quando se fala em operacionalização das compras de passagens aéreas há de se distinguir dois aspectos: (i) o processo licitatório para seleção do fornecedor; e (ii) os procedimentos a serem observados pelos gestores quando da concessão, registro, acompanhamento, gestão e controle de diárias e passagens, realizado pelo Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP, módulo do SIASG.

52. O primeiro aspecto encontra-se regulamentado pela Instrução Normativa nº 7, de 24 de agosto de 2012, que teve como preocupação precípua atender a questão operacional, dando suporte aos órgãos executores na instrução processual das licitações para contratação dos serviços de aquisição de passagens aéreas. Os procedimentos contidos na referida IN encontram-se amparados na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, sendo apenas mais específicas onde essas Leis são mais gerais e abstratas.

53. Já o segundo aspecto, regulamentado pela Portaria nº 505, de 29 de dezembro de 2009, envolve o gerenciamento das solicitações e pagamento de diárias e passagens, ou seja, os procedimentos a serem seguidos pelos gestores setoriais quando da necessidade de concessão de



diárias e passagens para as viagens a serviço de servidores, empregados públicos e colaboradores eventuais.

54. Ademais, respaldado no Decreto nº 5.992, de 19 de março de 2006, e também na Portaria nº 505, de 2009, este Ministério desenvolveu o SCDP, que é de utilização obrigatória pelos órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional para a concessão, o registro, o acompanhamento, a gestão e o controle de diárias e de passagens e envio de informações para a Controladoria Geral da União (CGU).

55. Esse Sistema visa otimizar o gerenciamento das solicitações e pagamentos de diárias e passagens, diminuindo o custo e o tempo de processamento do pedido, proporcionando melhor condição de atendimento e consulta dos usuários e oferecer instrumentos para melhorar a gestão do processo, colaborando com a eficiência administrativa e maior transparência. Devendo, para esse fim, todas as viagens, no âmbito de cada órgão e ou entidade, ser registradas no SCDP.

MODELO ESTRATÉGICO – CENÁRIOS

Situação Atual

56. **Aquisição de passagens aéreas com intermediação das agências de viagens:** Administração Pública remunera, por um valor fixo ofertado na licitação, a agência de viagens para que esta preste o serviço de emissão, remarcação e cancelamento de passagem aérea, com o repasse dos valores dos bilhetes às companhias aéreas.

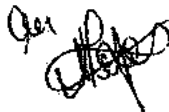
Modelos Estratégicos Possíveis

57. Os estudos empreendidos levaram a apenas três possíveis modelos estratégicos para a aquisição de passagens aéreas pela APF, quais sejam: (i) a compra intermediada pela agência de viagens; (ii) a compra direta com as companhias aéreas; e (iii) a compra direta com as companhias aéreas para os trechos mais voados e, para trechos menos voados, a utilização da agência de viagens (modelo híbrido).

58. Cabe ressaltar que algumas premissas devem ser levadas em consideração na construção desses modelos estratégicos elencados no item acima. São elas: a inclusão no SCDP do módulo buscador de tarifas, módulo faturamento e módulo prestação de contas e a revisão do processo de autorização da viagem pela APF.

59. Os módulos de aperfeiçoamento do SCDP – buscador, faturamento e prestação de contas – objetivam a melhora da gestão das viagens da Administração, de modo a garantir a transparência na escolha das melhores tarifas e da gestão dos contratos advindos da aquisição das passagens.

60. O aperfeiçoamento dos procedimentos de autorização da viagem objetiva desonerar ao máximo o processo de concessão de diárias e passagens de forma a haverem o mínimo possível de pontos de autorização, para com isso diminuir o tempo entre a solicitação da viagem e a efetiva emissão da passagem, o que leva, na maioria dos casos, a garantia de tarifas mais vantajosas à Administração.



61. Assim, atendidas as premissas, os modelos estratégicos possuem modelos secundários, nos quais poderão haver pequenas variações, muitas vezes operacionais, mas a essência do modelo estratégico é mantida.

62. Dessa forma, como resultado dos estudos, apontam-se alguns modelos secundários:

63. **Aquisição de passagens aéreas com intermediação das agências de viagens, com o pagamento dos bilhetes via Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF, utilizando sistema de pesquisa de tarifas ligado diretamente ao Webservice das companhias, no qual as agências tem o papel apenas de bilhetadoras: a agência presta apenas o serviço de emissão, remarcação e cancelamento de passagem aérea. O valor referente aos bilhetes é pago via CPGF diretamente às companhias aéreas via SCDP, o qual possui ligação direta com os sistemas das companhias para pesquisa de mercado e posterior emissão.**

64. **Credenciamento das concessionárias de transporte aéreos para o fornecimento direto de passagens aéreas à APF: Administração Pública faz o pagamento das passagens diretamente as companhias aéreas, havendo duas variantes:**

i. **Com contratação das agências de viagens para prestação dos serviços necessários à aquisição dos bilhetes: a compra dos bilhetes é feita diretamente havendo a contratação das agências para prestação dos serviços de emissão, remarcação e cancelamento de bilhetes, dentre outros serviços.**

ii. **Com utilização de estrutura própria dos órgãos para a emissão, remarcação e cancelamento das passagens, dentre outros serviços.**

65. **Credenciamento das agências de viagens para a prestação dos serviços de agenciamento de viagens: a APF fixa um valor, definido por meio de pesquisa de mercado, e as agências de viagens interessadas em prestar serviços para o governo se credenciam.**

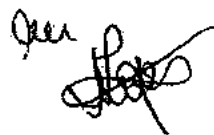
66. **Contratação por meio de Compra Compartilhada (SRP) de passagens para os trechos aéreos mais utilizados e para os trechos menos voados, onde a agência de viagens faz a intermediação com as companhias aéreas:**

i. **Com as agências de viagens participando do processo licitatório.**

ii. **Com as companhias aéreas participando do processo licitatório.**

67. No Anexo I deste documento seguem alguns números relativos à aquisição de bilhetes aéreos pela Administração Pública Federal, assim como algumas simulações dos possíveis cenários de aquisição de bilhetes aéreos identificados.

CONCLUSÃO



68. Com base no conhecimento acumulado com os estudos empreendidos por esta Secretaria, bem como os resultados apresentados nas simulações do Anexo I, firma-se o entendimento, dada a atual situação que se encontra a APF quando da aquisição de passagens aéreas, de que a retirada total das agências da dinâmica de compra governamental, apesar de mostrar-se vantajosa, implica que servidores públicos terão que realizar o trabalho hoje realizado pelas agências de viagens (pesquisa de preços, reserva, emissão, cancelamento e remarcação de bilhetes).

69. Assim, entendo que todos os modelos de aquisição estudados têm seus pontos positivos e seus pontos negativos, mas dada a complexidade intrínseca à matéria, caberá à Assessoria Especial para a Modernização da Gestão – ASEGE deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a definição da melhor estratégia a ser adotada para toda a APF.

É este o entendimento que submeto à consideração superior.

Brasília, 26 de fevereiro de 2014.


ANA MARIA VIEIRA DOS SANTOS NETO
Diretora

Aprovo o presente Estudo.

Brasília, 26 de fevereiro de 2014.

NAZARE LOPES BRETAS
Secretária Substituta

ANEXO I

O objetivo deste anexo é apresentar as informações gerenciais disponíveis no SCDP para simular as diferentes possibilidades de aquisição de bilhetes aéreos, bem como evidenciar as vantagens e desvantagens de cada cenário.

Bilhetes emitidos para a APF

Percentual anual de bilhetes nacionais e internacionais



Média anual de bilhetes emitidos (SCDP*): 693.659

- Nacional 669.953
- Internacional 23.706

Percentual anual de gastos com bilhetes nacionais e internacionais



Média anual de despesa com bilhetes emitidos (SCDP*): R\$ 481.598.276,41

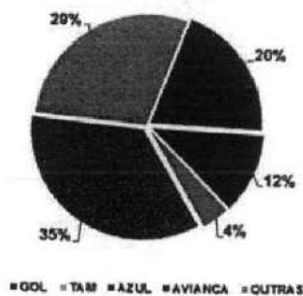
- Nacional R\$ 424.231.169,30
- Internacional R\$ 57.367.107,11

Fonte: SCDP - Período analisado: 01/01/2012 - 31/12/2012.

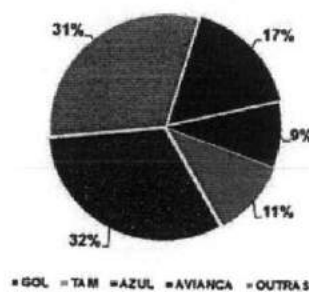
* Orçãõs base do SCDP: MPRE, Autoridade Pública Onerosa, Comandos da Aeronáutica, Exército e Marinha, UFRN, UF Oeste do Pará, Fundação Universidade Federal do Maranhão.

Participação Cias Aéreas

Participação segundo volume anual de bilhetes emitidos



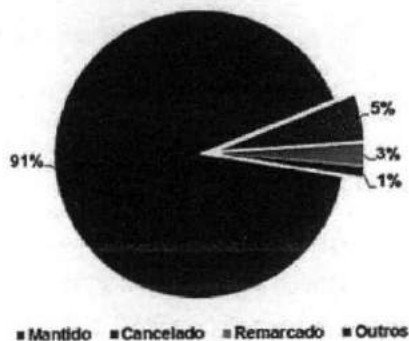
Participação segundo despesa anual de bilhetes emitidos



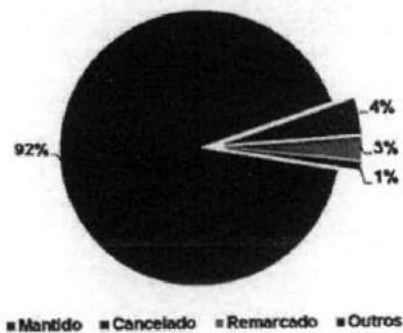
Fonte: SCDP - Período analisado: 01/01/2012 - 31/12/2012.

Remarcações e Cancelamentos

Percentual anual de bilhetes *nacionais* mantidos, cancelados e remarcados



Percentual anual de bilhetes *internacionais* mantidos, cancelados e remarcados



Fonte: SCDP - Período analisado: out/2012 - set/2013

Principais problemas identificados no modelo de aquisição atual

- Agências contratadas com taxas de agenciamento de valores irrisórios (R\$ 0,00; R\$ 0,0001; R\$ 0,01);
- Dependência da agência para pesquisas de trechos e preços;
- Instâncias de aprovação implicam em várias cotações (não há reserva de preço do bilhete nem de assento);
- Falta de informação quanto a voos realizados, alterados ou cancelados (não há gerência sobre os reembolsos);
- Prestação de contas manual feita pelo servidor;
- Fragilidade na gestão dos contratos;
- Dependência de dados informados pelas agências na fatura, havendo dificuldade de validação.

Propostas para correção dos problemas identificados

- Acordos corporativos junto às companhias aéreas;
- Negociação de condições entre o Ministério do Planejamento e as companhias aéreas para descontos sobre as tarifas e reservas de preço e assento, aplicáveis a toda Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;
- Acesso ao sistema das companhias para busca de tarifas, reserva de bilhete, confirmação da emissão do bilhete pela agência e informações do voo.

Modelos de aquisição de bilhetes aéreos avaliados

Modelo atual

RESUMO	
Volume médio anual de bilhetes	650.000
Tarifa – valor médio tarifa (R\$)	540,00
Custo bruto total bilhetes (R\$)	351 milhões

Disputa da licitação feita pela taxa de agenciamento, sem definição de piso e teto.

RESUMÃO	
Acordos corporativos/ descontos	0,00%
Tarifa – valor médio líquido (R\$)	540,00
Taxa agenciamento – valor médio (R\$)	0,0001
Valor total descontos (R\$)	(-) 0,00
Custo líquido total bilhetes (R\$)	351 milhões
Custo total taxa agenciamento (R\$)	65,00
CUSTO FINAL (R\$)	351.000.065,00

Modelo desconto híbrido

- Disputa da licitação feita pelo maior desconto;
- Desconto aplicado sobre o bilhete e a taxa de agenciamento;
- Forma de remuneração da agência: taxa D.U (aplica-se o desconto).

RESUMO			
Volume médio anual de bilhetes	650.000		
Tarifa – valor médio tarifa (R\$)	540,00		
Custo bruto total bilhetes (R\$)	351 milhões		
RESULTADOS			
	Companhia aérea	Agência	Total
Desconto	5,21%	4,50%	10,00%
Valor líquido tarifa (R\$)	511,85	-	511,85
Taxa agenciamento (R\$)	-	28,15	28,15
Valor total descontos (R\$)	28,15	25,85	54,00
Custo líquido total bilhetes (R\$)	332.701.421,80	-	332.701.421,80
Custo total taxa agenciamento (R\$)	-	18.298.578,20	18.298.578,20
CUSTO FINAL (R\$)	332.701.421,80	18.298.578,20	351.000.000,00
RESULTADOS			
	Companhia aérea	Agência	Total
Desconto	6,64%	4,50%	11,50%
Valor líquido tarifa (R\$)	504,17	-	504,17
Taxa agenciamento (R\$)	-	27,73	27,73
Valor total descontos (R\$)	35,83	26,27	62,10
Custo líquido total bilhetes (R\$)	327.710.900,47	-	327.710.900,47
Custo total taxa agenciamento (R\$)	-	18.024.099,53	18.024.099,53
CUSTO FINAL (R\$)	327.710.900,47	18.024.099,53	345.735.000,00

Modelo "Flat fee" (taxa de agenciamento fixa) – Tipo 1

- Disputa da licitação feita pela taxa de agenciamento, respeitando piso e teto.
- Utiliza acordos corporativos firmados pela APF.

RESUMO		
Volume médio anual de bilhetes	650.000	
Tarifa – valor médio tarifa (R\$)	540,00	
Custo bruto total bilhetes (R\$)	351 milhões	
RESULTADOS		
	Fee – piso	Fee – teto
Desconto	4,00%	4,00%
Valor líquido tarifa (R\$)	518,40	518,40
Taxa agenciamento (R\$)	15,00	30,00
Valor total descontos (R\$)	14.040.000,00	14.040.000,00
Custo líquido total bilhetes (R\$)	336.960.000,00	336.960.000,00
Custo total taxa agenciamento (R\$)	9.750.000,00	19.500.000,00
CUSTO FINAL (R\$)	346.710.000,00	356.460.000,00
MÉDIA CUSTO FINAL (R\$)	351.585.000,00	

Modelo "Flat fee" (taxa de agenciamento fixa) – Tipo 2

- APF fixa valor da taxa de agenciamento;
- Disputa da licitação feita pelo maior desconto sobre o bilhete. Piso é o valor dos acordos da APF.

RESUMO		
Volume médio anual de bilhetes	650.000	
Tarifa – valor médio tarifa (R\$)	540,00	
Custo bruto total bilhetes (R\$)	351 milhões	
RESULTADOS		
	Desconto Piso	Desconto Simulado
Desconto	4,00%	10,00%
Valor líquido tarifa (R\$)	518,40	486,00
Valor total descontos (R\$)	14.040.000,00	35.100.000,00
Custo líquido total bilhetes (R\$)	336.960.000,00	315.900.000,00
RESULTADOS – Fee piso e teto		
Taxa agenciamento (R\$) - piso	15,00	15,00
Custo total taxa agenciamento (R\$) - piso	9.750.000,00	9.750.000,00
CUSTO FINAL (R\$)	346.710.000,00	325.650.000,00
Taxa agenciamento (R\$) - teto	30,00	30,00
Custo total taxa agenciamento (R\$) - teto	19.500.000,00	19.500.000,00
CUSTO FINAL (R\$)	356.460.000,00	335.400.000,00

Considerações finais

Após apresentados os números relativos aos modelos apresentados, segue a consolidação dos resultados obtidos com o estudo:

COMPARATIVO				
	Modelos	Companhia aérea	Agência	Total
1	Atual	R\$ 351.000.000,00	R\$ 65,00	R\$ 351.000.065,00
3	Desconto híbrido – 10%	R\$ 332.701.421,80	R\$ 18.298.578,20	R\$ 347.326.421,80
3.1	Desconto híbrido – 11,50%	R\$ 327.710.900,47	R\$ 18.024.099,53	R\$ 345.735.000,00
4	Flat fee – tipo 1 (disputa pela taxa)	R\$ 336.960.000,00	R\$ 14.625.000,00	R\$ 351.585.000,00
5	Flat fee – tipo 2 (disputa pelo desc.)	R\$ 326.430.000,00	R\$ 14.625.000,00	R\$ 341.055.000,00

Sistemas informatizados

A utilização de sistema de gestão, integrável com o SCDP, deve permitir:

- Pesquisa de trechos diretamente nos sistemas das companhias e/ou dos consolidadores de tarifas;
- Abrangência de companhias aéreas nacionais, regionais e internacionais;
- Realização de pesquisas de preços, reserva, emissão, remarcação, cancelamento de bilhetes;
- Verifica a utilização do bilhete;
- Possui módulos de gerenciamento de fatura;

- Gerencia o reaproveitamento de bilhetes não utilizados;
- Permite inserir as políticas de viagem do Governo para orientar as buscas e emissões;
- Sistemas maduros, consagrados pelo mercado e em constante atualização;
- Possibilidade de aquisição de licença pelo MP ou disponibilização pela agência de viagem.



ANEXO III MODELO DE ACORDO CORPORATIVO DE DESCONTO

ACORDO CORPORATIVO DE DESCONTO QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DA CENTRAL DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES, VINCULADA À ASSESSORIA ESPECIAL DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO, DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO E A OCEANAIR LINHAS AEREAS, PARA ESTABELECEER AS PARTES CONDIÇÕES RELATIVAS À AQUISIÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS, PELOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

PARTES:

A UNIÃO, por intermédio da Central de Compras e Contratações, vinculada à Assessoria Especial de Modernização da Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco "K" - Brasília/DF, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 00.489.828/0003-17, consoante delegação de competência conferida pelo Decreto nº 8189, de 21 de janeiro de 2014, publicado no D.O.U. de 21 de janeiro de 2014, neste ato representada pelo Diretor, Senhor LUCAS JOSÉ PALOMERO, brasileiro, solteiro, portador da Carteira de Identidade nº 101.102.181.1, expedida pela SSP/RS e do CPF nº 451.563.600-68, residente e domiciliado em Brasília/DF, nomeado pela Portaria nº 223, de 28 de fevereiro de 2014, publicada no D.O.U. de 29 de fevereiro de 2014, e de outro lado a OCEANAIR LINHAS AÉREAS S.A., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 02.575.829/0001-48, com sede no(a) Avenida Washington Luís, 7059, Bairro Campo Belo, na cidade de São Paulo/SP, neste ato representada por seu(sua) Presidente, José Efromovich, brasileiro, empresário, portador(a) do CPF 692.047.568-53 e da Identidade nº 6.101.517-7, residente e domiciliado(a) no(a) Rua Profª Heloisa Carneiro 21 – Jd. Aeroporto na cidade de São Paulo denominada simplesmente OCEANAIR LINHAS AÉREAS S.A. As partes acima nomeadas e qualificadas têm, entre si, justo e acertado, o presente **ACORDO CORPORATIVO DE DESCONTO** para compra de passagens aéreas, mediante as seguintes condições que mutuamente aceitam e outorgam, a saber:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Parágrafo Único - O presente Acordo tem por objeto estabelecer condições entre as partes para a aquisição e utilização pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, facultado o uso a Administração indireta, dos serviços de transporte aéreo de passageiros a serem prestados pela COMPANHIA ÁEREA, em seus voos regulares nacionais, a serem utilizados pelos seus servidores, empregados ou colaboradores eventuais em viagens a serviço.



CLÁUSULA SEGUNDA – DAS ESPECIFICAÇÕES DO ACORDO CORPORATIVO

Parágrafo Primeiro - O presente Acordo, por si só, não implica a transferência de recursos entre as partes, ressalvado o caso de pagamento de bilhetes de passagens aéreas pela União, por intermédio de seus ÓRGÃOS e ENTIDADES.

Parágrafo Segundo - Os bilhetes adquiridos pelos ÓRGÃOS BENEFICIÁRIOS, mediante os termos deste Acordo, serão emitidos com percentual de desconto comercial de (3)% (três por cento), incidente sobre as tarifas e classes vigentes à época da emissão do bilhete mencionadas no quadro abaixo, exceto as bases tarifárias que contenha a nomenclatura PROMO e válido para todas as rotas regulares nacionais operadas pela COMPANHIA AÉREA.

BASE TARIFÁRIA	DESCONTO	BASE TARIFÁRIA	DESCONTO	BASE TARIFÁRIA	DESCONTO
Y	3%	A	3%	Z	3%
B	3%	E	3%	W	3%
M	3%	K	3%	S	3%
H	3%	L	3%	T	0%
Q	3%	O	3%		
V	3%	P	3%		

Parágrafo Terceiro - O presente Acordo não implica exclusividade e poderá ser firmado pela União com qualquer COMPANHIA AÉREA.

Parágrafo Quarto - Após a escolha da tarifa mais vantajosa, o servidor responsável efetuará a reserva, cujo valor da tarifa e o assento serão garantidos pela COMPANHIA AÉREA por 72 (setenta e duas) horas, contadas do momento da efetivação da reserva, limitada a 24 (vinte e quatro) horas anteriores à partida do trecho inicial.

Parágrafo Quinto - As autorizações de emissão de bilhetes serão encaminhadas contendo a aplicação dos descontos, ou seja, não caberá à COMPANHIA AÉREA o cálculo do valor final da passagem.

Parágrafo Sexto - A COMPANHIA AÉREA declara que realiza este acordo em conformidade com as normas e orientações emitidas pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA VIGÊNCIA E ALTERAÇÕES

Parágrafo Único - O presente acordo terá vigência de 60 (sessenta) meses a partir da data de sua assinatura, podendo ser repactuado, por mútuo consentimento, a qualquer tempo, devendo as alterações ser formalizadas por meio de aditamento.

CLÁUSULA QUARTA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Parágrafo Primeiro - A COMPANHIA AÉREA não poderá utilizar logotipos, marcas registradas, nomes comerciais ou marcas de quaisquer dos ÓRGÃOS BENEFICIÁRIOS, sem a aprovação prévia e por escrito para tal uso.]



CLÁUSULA QUINTA – DO FORO

Parágrafo Primeiro - Fica eleito o Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal, com exclusão de qualquer outro, por mais privilegiado que seja para dirimir quaisquer questões oriundas deste Acordo Corporativo Comercial de Desconto.

Parágrafo Segundo - E assim, por estarem de acordo, ajustadas e contratadas, após lido e achado conforme, as partes a seguir firmam o presente Instrumento, em 02 (duas) vias, de igual teor e forma, para um só efeito, na presença de 02 (duas) testemunhas abaixo assinadas.

LUCAS JOSÉ PALOMERO
Central de Compras e Contratações
Diretor



São Paulo, 29 de Julho de 2014.

JOSE EFROMOVICH
OCEANAIR LINHAS AÉREAS S.A.
Presidente

TESTEMUNHA
NOME:
CPF:

TESTEMUNHA
NOME: Tarafio S. GARSIONI
CPF: 133 272 919 - 34

24º SUBDISTRITO - INDIANÓPOLIS
Tracema Boqueti Moreira - OFICIAL

Selo(s): 1 Ato: AB-097926
Reconheço, por Semelhança, a firma de: (1) JOSE EFROMOVICH,
sem valor econômico.
São Paulo, 09 de Agosto de 2014.
Em testemunha da verdade.

URCPN 24º - INDIANÓPOLIS (valor Unit. R\$ 4,50; total R\$ 4,50)
Feito por: PAULOR

VALIDO
AVENIDA DOS SÓCULOS LIFTO
FIRMA 1
1049AB097926



24º SUBDISTRITO REGISTRO CIVIL
INDIANÓPOLIS
Alex Moreira Santos Junior
ESCREVENTE AUTORIZADO



ANEXO III
MODELO DE ACORDO CORPORATIVO DE DESCONTO

ACORDO CORPORATIVO DE
DESCONTO QUE ENTRE SI CELEBRAM
A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DA
CENTRAL DE COMPRAS E
CONTRATAÇÕES, VINCULADA À
ASSESSORIA ESPECIAL DE
MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO, DO
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO E A AZUL
LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S/A
PARA ESTABELECEER AS PARTES
CONDIÇÕES RELATIVAS À AQUISIÇÃO
DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE
AÉREO DE PASSAGEIROS, PELOS
ÓRGÃOS E ENTIDADES DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

PARTES:

A UNIÃO, por intermédio da Central de Compras e Contratações, vinculada à Assessoria Especial de Modernização da Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco "K" - Brasília/DF, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 00.489.828/0003-17, consoante delegação de competência conferida pelo Decreto nº 8189, de 21 de janeiro de 2014, publicado no D.O.U. de 21 de janeiro de 2014, neste ato representada pelo Diretor, Senhor LUCAS JOSÉ PALOMERO, brasileiro, solteiro, portador da Carteira de Identidade nº 101.102.181.1, expedida pela SSP/RS e do CPF nº 451.563.600-68, residente e domiciliado em Brasília/DF, nomeado pela Portaria nº 223, de 28 de fevereiro de 2014, publicada no D.O.U. de 29 de fevereiro de 2014, e de outro lado a Azul Linhas Aéreas Brasileiras S/A, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 09.296.295/0001-60, com sede na Avenida Marcos Penteado de Uilhôa Rodrigues nº 939, 9º andar, Edifício Castelo Branco Office Park, Torre Jatobá, Tamboré, Município de Barueri, Estado de São Paulo, CEP 06460-040, neste ato representada por seu Diretor Comercial, Antônio Maria Câmara Américo, brasileiro, casado, portador do CPF 028.947.772-72 e da Identidade nº 1547608 SSP/PA, residente e domiciliado na Avenida Macuco nº 523, apartamento 102, Indianópolis, CEP 04523-001, em São Paulo/SP denominada simplesmente AZUL.

As partes acima nomeadas e qualificadas têm, entre si, justo e acertado, o presente **ACORDO CORPORATIVO DE DESCONTO** para compra de passagens aéreas, mediante as seguintes condições que mutuamente aceitam e outorgam, a saber:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Parágrafo Único - O presente Acordo tem por objeto estabelecer condições entre as partes para a aquisição e utilização pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, facultado o uso a Administração indireta, dos serviços de transporte aéreo de passageiros a serem prestados pela AZUL, em seus voos regulares nacionais, a serem utilizados pelos seus servidores, empregados ou colaboradores eventuais em viagens a serviço.



CLÁUSULA SEGUNDA – DAS ESPECIFICAÇÕES DO ACORDO CORPORATIVO

Parágrafo Primeiro - O presente Acordo, por si só, não implica a transferência de recursos entre as partes, ressalvado o caso de pagamento de bilhetes de passagens aéreas pela União, por intermédio de seus ÓRGÃOS e ENTIDADES.

Parágrafo Segundo - Os bilhetes adquiridos pelos ÓRGÃOS BENEFICIÁRIOS, mediante os termos deste Acordo, serão emitidos com percentual de desconto comercial de 3% (três por cento), incidente sobre todas as tarifas e classes vigentes à época da emissão do bilhete do grupo tarifário **AZULPROMO** e válido para todas as rotas regulares nacionais operadas pela AZUL.

Parágrafo Terceiro - Os bilhetes adquiridos pelos ÓRGÃOS BENEFICIÁRIOS, mediante os termos deste Acordo, serão emitidos com percentual de desconto comercial de 5% (cinco por cento), incidente sobre todas as tarifas e classes vigentes à época da emissão do bilhete do grupo tarifário **AZULFLEX+** e válido para todas as rotas regulares nacionais operadas pela AZUL.

Parágrafo Quarto - O presente Acordo não implica exclusividade e poderá ser firmado pela União com qualquer COMPANHIA AÉREA.

Parágrafo Quinto - Após a escolha da tarifa mais vantajosa, o servidor responsável efetuará a reserva, cujo valor da tarifa e o assento serão garantidos pela AZUL por 72 (setenta e duas) horas contadas do momento da efetivação da reserva limitadas a 24 (vinte e quatro) horas antes da partida do primeiro voo. Dentro das 24 (vinte e quatro) horas que antecede o voo, a emissão deve ser imediata.

Parágrafo Sexto - As autorizações de emissão de bilhetes serão encaminhadas contendo a aplicação dos descontos, ou seja, não caberá à AZUL o cálculo do valor final da passagem.

Parágrafo Sétimo - A AZUL declara que realiza este acordo em conformidade com as normas e orientações emitidas pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA VIGÊNCIA E ALTERAÇÕES

Parágrafo Único - O presente acordo terá vigência de 60 (sessenta) meses a partir da data de sua assinatura, podendo ser repactuado, por mútuo consentimento, a qualquer tempo, devendo as alterações ser formalizadas por meio de aditamento.

CLÁUSULA QUARTA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Parágrafo Primeiro - A AZUL não poderá utilizar logotipos, marcas registradas, nomes comerciais ou marcas de quaisquer dos ÓRGÃOS BENEFICIÁRIOS, sem a aprovação prévia e por escrito para tal uso.

CLÁUSULA QUINTA – DO FORO

Parágrafo Primeiro - Fica eleito o Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal, com exclusão de qualquer outro, por mais privilegiado que seja para dirimir quaisquer questões oriundas deste Acordo Corporativo Comercial de Desconto.



Parágrafo Segundo - E assim, por estarem de acordo, ajustadas e contratadas, após lido e achado conforme, as partes a seguir firmam o presente Instrumento, em 02 (duas) vias, de igual teor e forma, para um só efeito, na presença de 02 (duas) testemunhas abaixo assinadas.

LUCAS JOSÉ PALOMERO
Central de Compras e Contratações
Diretor

ANTÔNIO MARIA CÂMARA AMÉRICO
Azul Linhas Aéreas Brasileiras
Diretor Comercial

Brasília, 17 de Julho de 2014.

TESTEMUNHA

TESTEMUNHA

Observação: a companhia aérea poderá entregar acordo corporativo de desconto em modelo próprio, que será analisado pela Comissão de Credenciamento, para aprovação, não podendo contrariar as disposições gerais contidas neste modelo.

FIRMA
VALOR ECONOMICO: R\$ 6,80
0926AB156640

RECONHECIMENTO
por semelhança, a(s) firma(s) de: ANTONIO MARIA CAMARA AMERICO (171163). DOU nº 18/07/2014. Em test. da verdade.
Cristiane Fernandes Neves Escrivente
Reg.: 4956485550484/5247515157313. Unit: 6,80 Total: R\$ 6,80
VALOR SOMENTE COM O SELO DE AUTENTICIDADE

OFICINA DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS
FILIAL DE NOTAS DE SANTANA DE PARNAIBA / SP
RUA PEDRO PROCOPIO, 100 - ED. LIZARA RODRIGUES CRUZ
CENTRO - SANTANA DE PARNAIBA - ESTADO DE SÃO PAULO
www.cartorioRodriguesCruz.com.br - cartorio@cartorioRodriguesCruz.com.br - fone: (11) 4622-7700
Antonio Augusto Rodrigues Cruz
Oficial / Tabelião

ACORDO CORPORATIVO DE DESCONTO

ACORDO CORPORATIVO DE DESCONTO QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DA CENTRAL DE COMPRAS, VINCULADA À SECRETARIA DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO E A MAP TRANSPORTES AÉREOS LTDA., PARA ESTABELECEM CONDIÇÕES RELATIVAS À AQUISIÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS, PELOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

PARTES:

A UNIÃO, por intermédio da Central de Compras, vinculada à Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com sede no Setor de Rádio e TV Sul – SRTVS Quadra 701, Bloco M – edifício Dário Macedo, 1º Andar, na cidade de Brasília/DF, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 00.489.828/0003-17, consoante delegação de competência conferida pelo Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015, publicado no D.O.U. de 27 de novembro de 2015, neste ato representada pela Diretora, Virgínia Bracarense Lopes, brasileira, solteira, portadora da Carteira de Identidade nº 11134596, expedida pela SSP/MG e do CPF nº 060.648.166-43, residente e domiciliada em Brasília/DF, nomeada por meio da Portaria nº 1.079, de 30 de junho de 2015, publicada no DOU de 1º de julho de 2015, e de outro lado a MAP TRANSPORTES AÉREOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 10.483.635/0001-40, com sede na Avenida Santos Dumont, nº 1.916, Aeroporto Internacional Eduardo Gomes, Bairro Tarumã, na cidade de Manaus/AM, neste ato representada por seu Sócio-Administrador, Marcos José Pacheco, brasileiro, casado, empresário, portador da Carteira de Identidade nº 855641, expedida pela SSP/AM e do CPF nº 114.581.988-55, residente e domiciliado na cidade de Manaus/AM, denominada simplesmente MAP LINHAS AÉREAS.

As partes acima nomeadas e qualificadas têm, entre si, justo e acertado, o presente **ACORDO CORPORATIVO DE DESCONTO** para compra de passagens aéreas, mediante as seguintes condições que mutuamente aceitam e outorgam, a saber:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Parágrafo Único - O presente Acordo tem por objeto estabelecer condições entre as partes para a aquisição e utilização pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, facultado o uso a Administração indireta, dos serviços de transporte aéreo de passageiros a serem prestados pela MAP LINHAS AÉREAS, em seus voos regulares nacionais, a serem utilizados pelos seus servidores, empregados ou colaboradores eventuais em viagens a serviço.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS ESPECIFICAÇÕES DO ACORDO CORPORATIVO

Parágrafo Primeiro - O presente Acordo, por si só, não implica a transferência de recursos entre as partes, ressalvado o caso de pagamento de bilhetes de passagens aéreas pela União, por intermédio de seus ÓRGÃOS e ENTIDADES.

Parágrafo Segundo - Os bilhetes adquiridos pelos ÓRGÃOS BENEFICIÁRIOS, mediante os termos deste Acordo, serão emitidos com percentual de desconto

VISTO
JURIDICO

10/01 R

comercial de 4% (quatro por cento), incidente sobre todas as tarifas e classes vigentes à época da emissão do bilhete e válido para todas as rotas regulares operadas pela MAP LINHAS AÉREAS.

Parágrafo Terceiro - O presente Acordo não implica exclusividade e poderá ser firmado pela União com qualquer COMPANHIA AÉREA.

Parágrafo Quarto - Após a escolha da tarifa mais vantajosa, o servidor responsável efetuará a reserva, cujo valor da tarifa e o assento serão garantidos pela COMPANHIA AÉREA por 72 (setenta e duas) horas, contadas do momento da efetivação da reserva, limitadas a 24 (vinte e quatro) horas anteriores à previsão de partida do trecho inicial.

Parágrafo Quinto - As autorizações de emissão de bilhetes serão encaminhadas contendo a aplicação dos descontos, ou seja, não caberá à COMPANHIA AÉREA o cálculo do valor final da passagem.

Parágrafo Sexto - A COMPANHIA AÉREA declara que realiza este acordo em conformidade com as normas e orientações emitidas pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA VIGÊNCIA E ALTERAÇÕES

Parágrafo Único - O presente acordo terá vigência de 60 (sessenta) meses a partir da data de sua assinatura, podendo ser repactuído, por mútuo consentimento, a qualquer tempo, devendo as alterações ser formalizadas por meio de aditamento.

CLÁUSULA QUARTA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS


Parágrafo Primeiro - A COMPANHIA AÉREA não poderá utilizar logotipos, marcas registradas, nomes comerciais ou marcas de quaisquer dos ÓRGÃOS BENEFICIÁRIOS, sem a aprovação prévia e por escrito para tal uso.

CLÁUSULA QUINTA – DO FORO

Parágrafo Primeiro - Fica eleito o Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal, com exclusão de qualquer outro, por mais privilegiado que seja para dirimir quaisquer questões oriundas deste Acordo Corporativo Comercial de Desconto.

Parágrafo Segundo - E assim, por estarem de acordo, ajustadas e contratadas, após lido e achado conforme, as partes a seguir firmam o presente Instrumento, em 02 (duas) vias, de igual teor e forma, para um só efeito, na presença de 02 (duas) testemunhas abaixo assinadas.

Brasília, 03 de fevereiro de 2016.




VIRGÍNIA BRACARENSE LOPES
Diretora Central de Compras
CENTRAL/ASEGE/GMMP




MAP TRANSPORTES AÉREOS
LTDA



TESTEMUNHA
Karla Cavalcanti e Silva
Coordenadora
CENTRAL/ASEGE/GMMP
CPF: 846.670.203-00
CE: 3.162.611 SSP/DF



TESTEMUNHA
Gilnara Pinto Pereira
CPF: 184148001-06
CI: 376092-55P/DF



MAP Transportes Aéreos Ltda
Marcelo Augusto Farias de Souza
Advogado
OAB-7664



ANEXO III
MODELO DE ACORDO CORPORATIVO DE DESCONTO

ACORDO CORPORATIVO DE
DESCONTO QUE ENTRE SI CELEBRAM
A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DA
CENTRAL DE COMPRAS E
CONTRATAÇÕES, VINCULADA À
ASSESSORIA ESPECIAL DE
MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO, DO
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO E A VRG
LINHAS AÉREAS S.A., PARA
ESTABELECEM AS PARTES CONDIÇÕES
RELATIVAS À AQUISIÇÃO DOS
SERVIÇOS DE TRANSPORTE AÉREO DE
PASSAGEIROS, PELOS ÓRGÃOS E
ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA.

PARTES:

A UNIÃO, por intermédio da Central de Compras e Contratações, vinculada à Assessoria Especial de Modernização da Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco "K" - Brasília/DF, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 00.489.828/0003-17, consoante delegação de competência conferida pelo Decreto nº 8189, de 21 de janeiro de 2014, publicado no D.O.U. de 21 de janeiro de 2014, neste ato representada pelo Diretor, Senhor LUCAS JOSÉ PALOMERO, brasileiro, solteiro, portador da Carteira de Identidade nº 1.011.021.811, expedida pela SSP/RS e do CPF nº 451.563.600-68, residente e domiciliado em Brasília/DF, nomeado pela Portaria nº 223, de 28 de fevereiro de 2014, publicada no D.O.U. de 29 de fevereiro de 2014, e de outro lado a VRG LINHAS AÉREAS S.A., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 07.575.651/0001-59, com sede no(a) Praça Senador Salgado Filho, s/nº, Aeroporto Santos Dumont, Térreo, Área Pública, entre os eixos 46-48/O-P, Sala de Gerência – Back Office, CEP 20021-340, cidade e Estado do Rio de Janeiro, neste ato representada por seu(sua) Diretor Presidente, Paulo Sérgio Kakinoff, brasileiro, casado, portador da Carteira de Identidade nº 25.465.939-1, expedida pela SSP/SP e do CPF nº 194.344.518-41 e por seu Diretor Vice Presidente, Edmar Prado Lopes Neto, brasileiro, casado, portador da Carteira de Identidade nº 04.066.178-7, expedida pelo IFP/RJ e do CPF nº 931.827.087-91, ambos residentes e domiciliados(a) no(a) Praça Comandante Linneu Gomes, s/n, Portaria 3, prédio 24, Parte, Jardim Aeroporto, São Paulo/SP, CEP: 20.021-340 denominada simplesmente VRG LINHAS AÉREAS S.A. (nome fantasia ou razão social da empresa aérea).

As partes acima nomeadas e qualificadas têm, entre si, justo e acertado, o presente **ACORDO CORPORATIVO DE DESCONTO** para compra de passagens aéreas, mediante as seguintes condições que mutuamente aceitam e outorgam, a saber:

✱
7



CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Parágrafo Único - O presente Acordo tem por objeto estabelecer condições entre as partes para a aquisição e utilização pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, facultado o uso a Administração indireta, dos serviços de transporte aéreo de passageiros a serem prestados pela COMPANHIA AÉREA, em seus voos regulares nacionais, a serem utilizados pelos seus servidores, empregados ou colaboradores eventuais em viagens a serviço.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS ESPECIFICAÇÕES DO ACORDO CORPORATIVO

Parágrafo Primeiro - O presente Acordo, por si só, não implica a transferência de recursos entre as partes, ressalvado o caso de pagamento de bilhetes de passagens aéreas pela União, por intermédio de seus ÓRGÃOS e ENTIDADES.

Parágrafo Segundo - Os bilhetes adquiridos pelos ÓRGÃOS BENEFICIÁRIOS, mediante os termos deste Acordo, serão emitidos com percentual de desconto comercial de 0% (zero por cento) de desconto para classes da Família de tarifas promocionais; 3% (três por cento) de desconto para classes da Família Programada e Flexível reservadas com antecedência acima de 4 dias da partida do voo e 5% (cinco por cento) de desconto para classes da Família Programada e Flexível reservadas com antecedência menor de 4 dias da partida do voo e válido para todas as rotas regulares operadas pela COMPANHIA AÉREA.

Parágrafo Terceiro - O presente Acordo não implica exclusividade e poderá ser firmado pela União com qualquer COMPANHIA AÉREA.

Parágrafo Quarto - Após a escolha da tarifa mais vantajosa, o servidor responsável efetuará a reserva, cujo valor da tarifa e o assento serão garantidos pela COMPANHIA AÉREA por até 72 (setenta e duas) horas, contadas do momento da efetivação da reserva, limitada a 24 (vinte e quatro) horas anteriores à partida do trecho inicial.

Parágrafo Quinto - As autorizações de emissão de bilhetes serão encaminhadas contendo a aplicação dos descontos, ou seja, não caberá à COMPANHIA AÉREA o cálculo do valor final da passagem.

Parágrafo Sexto - A COMPANHIA AÉREA declara que realiza este acordo em conformidade com as normas e orientações emitidas pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA VIGÊNCIA E ALTERAÇÕES

Parágrafo Único - O presente acordo terá vigência de 60 (sessenta) meses a partir da data de sua assinatura, podendo ser repactuado, por mútuo consentimento, a qualquer tempo, devendo as alterações ser formalizadas por meio de aditamento.

CLÁUSULA QUARTA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Parágrafo Primeiro - A COMPANHIA AÉREA não poderá utilizar logotipos, marcas registradas, nomes comerciais ou marcas de quaisquer dos ÓRGÃOS BENEFICIÁRIOS, sem a aprovação prévia e por escrito para tal uso.

48

7



CLÁUSULA QUINTA – DO FORO

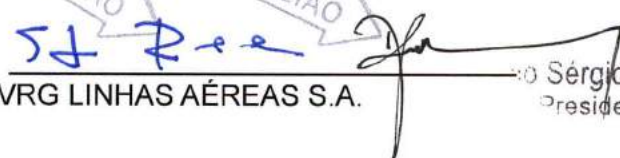
Parágrafo Primeiro - Fica eleito o Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal, com exclusão de qualquer outro, por mais privilegiado que seja para dirimir quaisquer questões oriundas deste Acordo Corporativo Comercial de Desconto.

Parágrafo Segundo - E assim, por estarem de acordo, ajustadas e contratadas, após lido e achado conforme, as partes a seguir firmam o presente Instrumento, em 02 (duas) vias, de igual teor e forma, para um só efeito, na presença de 02 (duas) testemunhas abaixo assinadas.


Brasília, 29 de julho de 2014.



LUCAS JOSÉ PALOMERO
Central de Compras e Contratações
Diretor



Sérgio Kakinoff
Presidente



VRG LINHAS AÉREAS S.A.



Renato Melo
Gerente Geral Comercial
Brasil
TESTEMUNHA



TESTEMUNHA

Observação: a companhia aérea poderá entregar acordo corporativo de desconto em modelo próprio, que será analisado pela Comissão de Credenciamento, para aprovação, não podendo contrariar as disposições gerais contidas neste modelo.


7º TABELIAO DE NOTAS DA CAPITAL - SP
RUA BENJAMIM CONSTANT, 177 - PARQ: 3293-1000
RECONHECO por SEMELHANÇA 2 firmas(s) COM VALOR ECONOMICO de:
EDMAR PRADO LOPES NETO E PAULO SERGIO KAKINOFF*****
São Paulo, 31 de julho de 2014.
Em Testemunho _____ da verdade.
ANTONIO ROBERTO GARCIA - MAURICIO R. S. CROZ - ALFREDO R. S. CROZ
Total:R\$ 13,60.#VALIDO SOMENTE COM SELO DE AUTENTICIDADE#
Carimbo:937349 Selo(s): 94875-AA0*****





CONDIÇÕES COMERCIAIS DO ACORDO COMERCIAL PARA COMPRA DE PASSAGENS AÉREAS B5565 /BSB

Pelas presentes "Condições Comerciais" e na melhor forma de direito, as Partes, têm entre si justo e contratado celebrar o Acordo Comercial para Compra de Passagens Aéreas ("ACORDO"), composto pelas "Condições Gerais", "Condições Específicas", "Condições Comerciais" e pelos seus respectivos "Anexos" (se houverem), cujas cláusulas e condições o CLIENTE aceitou, mediante assinatura das Condições Específicas, obrigando-se, portanto, ao cumprimento das disposições estabelecidas no ACORDO.

CLIENTE

Razão Social: **MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO - MP, Unidade de Passagens Aéreas - UPA**
CNPJ n.º 00.489.828/0051-14
Endereço: Eplanada dos Ministérios, Bloco K - Brasília DF
Bairro: Asa Sul
CEP 70.340-909
Cidade/Estado: Brasília, DF
Doravante denominada simplesmente como "CLIENTE"
Código Barter/Política Comercial: B5565, sendo que este deverá ser utilizado no momento da cotação e/ou de emissão do Bilhete para que o referido Bilhete vislumbre o Percentual de Desconto.

VIGÊNCIA DAS CONDIÇÕES COMERCIAIS

Condições Comerciais: Versão 01
Data de Início da Vigência das Condições Comerciais: 12/08/2014
Prazo de Vigência das Condições Comerciais: 11/08/2019, ou ainda, até que as presentes Condições Comerciais sejam expressamente revogadas pela TAM.
Rescisão: As presentes Condições Comerciais serão automaticamente rescindidas quando da rescisão das Condições Específicas.

TABELA A - PERCENTUAIS DE DESCONTO - TRECHOS NACIONAIS

Acordo Comercial se estende aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, facultado o uso à Administração Indireta.
*Condições válidas somente para voos on-line.





Título Condições Comerciais do Acordo Comercial para Compra de Passagens Aéreas

Documento Especial

Doméstico		Econômica				
POS	Origem	Destino	FF	FX	LE	SP
BR	BR	Brasil	Y,B 3%	H,K 3%	M,L,V 3%	S,N,Q,O 3%
			Y,B 3%	S,U 3%	K,H,M 3%	Q,G,L,V 3%

Estas Condições Comerciais substituem quaisquer outras versões anteriormente assinadas relativas ao ACORDO.

E, por estarem assim justas e contratadas, as Partes assinam o presente Instrumento, comprometendo-se o CLIENTE a enviar uma via digitalizada, legível e completa destas Condições assinadas ao Gerente de Contas da TAM rodrigo.cunha@tam.com.br no prazo de 30 (trinta) dias.

São Paulo, 12 de agosto de 2014.

TAM LINHAS AÉREAS S.A.

(Devidamente representada nas Condições Gerais, documento pelo qual se obrigou, por si e por seus sucessores, pelas disposições das referidas Condições Gerais e pelas disposições do ACORDO, nos termos destas Condições Específicas, ora celebradas com o CLIENTE).

MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO - MP, Unidade de Passagens Aéreas - UPA

Nome do Representante Legal: *Luiz José Rodrigues* Nome do Representante Legal:

CPF: *951563600-68* CPF:

Cargo: *vice diretor* Cargo:

Igor Kim Oliveira de Miranda
Diretor Vendas Incrédulas
CPF: 044.468.017-45
RG: 10.578.680-2





CONDIÇÕES GERAIS DO ACORDO COMERCIAL PARA COMPRA DE PASSAGENS AÉREAS

O presente Instrumento, doravante designado "Condições Gerais", estabelece os termos e condições para a celebração do Acordo Comercial para Compra de Passagens Aéreas ("ACORDO"), a ser celebrado entre TAM LINHAS AÉREAS S.A. ("TAM"), pessoa jurídica de direito privado, com sede na Avenida Jurandir, 856, Lote 04, 2.º andar, Jardim Ceci, CEP 04072-000, São Paulo, SP, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 02.012.862/0001-60 e respectivas empresas relacionadas, e a pessoa jurídica devidamente qualificada nas Condições Específicas ("CLIENTE"), sendo TAM e CLIENTE, ora designados isoladamente como "Parte", ou ainda, em conjunto como "Partes".

CONSIDERANDO QUE:

- (i) a TAM é uma companhia aérea brasileira, que presta serviços de transporte aéreo com destinos nacionais e internacionais;
- (ii) o CLIENTE deseja contratar serviços de transporte aéreo prestados pela TAM e respectivas empresas Afiliadas, dentre elas, a LATAM Airlines Group S/A para que sejam utilizados pelos Passageiros Qualificados, tal como definido adiante;
- (iii) o CLIENTE declara que a presente contratação está dispensada de processo licitatório, nos termos do caput do artigo 25 da Lei 8.666/93 e que não infringe esta ou qualquer outra lei ou regulamentação aplicável às entidades públicas da sua natureza.

CLÁUSULA PRIMEIRA - DAS DEFINIÇÕES

1.1. Os termos e expressões abaixo elencados, sempre que utilizados neste Instrumento ou nas Condições Específicas, ou ainda em qualquer outro documento relacionado com objeto deste Instrumento, serão interpretados de acordo com os significados abaixo descritos:

ACORDO	Conjunto de documentos que regula a compra de passagens aéreas entre TAM e CLIENTE. Composto por Condições Gerais, Condições Específicas, Condições Comerciais e eventuais anexos.
AFILIADA(S)	Qualquer pessoa jurídica que, direta ou indiretamente, controle, ou seja, controlada, por uma das Partes, ou que esteja em controle comum, direta ou indiretamente, com uma das Partes, sendo certo que "controle" designa o poder de direcionar a administração de uma sociedade. Cumpre-se notar, no entanto, que havendo mais de um CLIENTE, qualificado como tal no mesmo ACORDO, estes não serão solidariamente responsáveis entre si. Se houver Afiliada(s), esta(s) estará(ão) indicada(s) nas Condições Comerciais.
AGÊNCIA(S)	Agência(s) de viagem indicadas nas Condições Comerciais autorizadas pela TAM, mas contratadas diretamente por conta e risco do CLIENTE, para emitir Bilhete(s), sendo que as mesmas estarão relacionadas nas Condições Comerciais.

Handwritten signatures and initials at the bottom right of the page.

ALIANÇAS AÉREAS - PROGRAMA DE FIDELIZAÇÃO	A TAM se reserva o direito de aderir, participar, ou ainda, se retirar de qualquer Programa de Fidelização, sem prévio consentimento do CLIENTE .
ANEXO	Cada um dos Anexos, eventualmente mencionados nas Condições Gerais ou ainda nas Condições Específicas e/ou a estas vinculados.
BILHETE ou BILHETE ELETRÔNICO	Documento que comprova que um indivíduo contratou a prestação de serviços de transporte aéreo.
CODESHARE	Meio pelo qual duas ou mais companhias aéreas comercializam a prestação de serviços de transporte aéreo em um mesmo voo, de forma compartilhada, podendo este ser revisado e alterado a qualquer tempo, a exclusivo critério da TAM, e independentemente de notificação ou anuência prévia do CLIENTE .
CONDIÇÕES COMERCIAIS	Anexo das Condições Específicas, que trata das Tarifas Privadas e os Percentuais de Descontos.
CONDIÇÕES ESPECÍFICAS	Condições Específicas do Acordo Comercial para Compra de Passagens Aéreas e seus eventuais Anexos, contendo as especificações da relação contratual da TAM e do CLIENTE .
CONDIÇÕES GERAIS	Condições Gerais do Acordo Comercial para Compra de Passagens Aéreas aplicáveis a todos e quaisquer CLIENTES indistintamente e às quais o CLIENTE adere ao aceitar as Condições Específicas.
CONEXÕES OFF-LINE	Trechos não operados pela TAM, mas operados por outras companhias aéreas com as quais a TAM mantém contrato para este fim e que estejam mencionadas no documento "Condições Comerciais". As companhias podem ser alteradas a qualquer momento, sem qualquer aviso prévio.
CONTA CORRENTE INTERNA	Código interno utilizado para identificar o CLIENTE no caso de um possível faturamento.
CONTRATO DE TRANSPORTE AÉREO	Contrato de Transporte Aéreo para Passageiros e Bagagens, publicado no site www.tam.com.br , revisado e alterado periodicamente, a exclusivo critério da TAM, e independentemente de notificação ou anuência prévia do CLIENTE .
GRUPO LATAM	Empresas LATAM e TAM.
LATAM Airlines Group S.A.	LAN Chile S.A., LAN Argentina S.A., LAN Perú S.A., Transporte Aéreo S.A., Aerolane Líneas Aéreas Nacionales del Ecuador S.A., LAN Colombia Airlines S.A., em conjunto ou isoladamente.
OFFICE ID	Código do sistema AMADEUS necessário para acesso ao sistema de emissão de passagens.
PASSAGEIRO QUALIFICADO	Empregado(s) e/ou terceiro(s) contratado(s) pelo CLIENTE , ou por Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, facultado o uso à Administração Indireta, em nome do(s) qual(is) o(s) Bilhete(s) é (são) emitido(s),



	para que atue(m) em favor dos interesses e negócios do CLIENTE .
PERCENTUAIS DE DESCONTO	Desconto descrito nas Condições Comerciais, concedido pela TAM ao CLIENTE e aplicado sobre a Tarifa Publicada.
POLÍTICA COMERCIAL ou Código Barter	Código atribuído a cada Acordo celebrado pela TAM , o qual deverá ser utilizado no momento da cotação e/ou de emissão do Bilhete para que o referido Bilhete vislumbre o Percentual de Desconto.
TAM	TAM Linhas Aéreas S.A. e TAM Mercosur (sendo que a TAM Mercosur é uma empresa de origem paraguaia, afiliada da TAM), em conjunto ou isoladamente.
TARIFA PRIVADA	Valor estipulado pela TAM para a aquisição de Bilhete(s) em determinadas rotas e classes de reserva, conforme especificado nas Condições Comerciais.
TARIFA PUBLICADA	Valor praticado pela TAM para a comercialização de Bilhete(s), publicada segundo as determinações da <i>International Air Transport Association (IATA)</i> , excluindo-se os respectivos tributos e encargos.
VOOS LATAM	Voos operados e comercializados pelo GRUPO LATAM .

CLÁUSULA SEGUNDA - DO OBJETO

2.1. Constitui o objeto das presentes Condições Gerais regulamentar o **ACORDO** celebrado entre a **TAM** e o **CLIENTE**.

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS CONDIÇÕES COMERCIAIS PARA TARIFAS PRIVADAS E PERCENTUAIS DE DESCONTO

3.1. O **GRUPO LATAM** disponibilizará ao **CLIENTE**, nos termos do **ACORDO**, a possibilidade de emitir Bilhetes com Tarifas Privadas ou Percentuais de Desconto.

3.2. O **CLIENTE** será comunicado acerca das Tarifas Privadas e Percentuais de Descontos, bem como de suas respectivas alterações, por correspondência eletrônica e posterior inserção nas "Condições Comerciais", mediante alteração do referido documento, quando pertinente.

3.3. O valor referente aos Bilhetes emitidos com a aplicação de Tarifas Privadas ou Percentuais de Desconto não inclui qualquer tipo de taxa aeroportuária, tributos ou encargos, entre outras taxas referentes à aquisição de passagens aéreas, se houver, os quais serão devidos pelo **CLIENTE**, e não estarão sujeitos a nenhum desconto.

3.4. Qualquer alteração dos Percentuais de Desconto deverá ser objeto de negociação prévia entre as Partes.

3.5. Inobstante ao acima exposto, o **GRUPO LATAM** e o **CLIENTE**, a qualquer tempo, por questões de política estratégica no mercado de aviação, mediante acordo mútuo, poderão incluir, alterar ou excluir (i) Tarifas Privadas e Classes de Reservas (para novos eventos de alinhamento de classes),



sendo que tais alterações serão comunicadas ao **CLIENTE** por meio de correspondência eletrônica, conforme Cláusula 3.2.

CLÁUSULA QUARTA - DA AQUISIÇÃO E UTILIZAÇÃO DOS BILHETES

4.1. No ato da reserva ou emissão dos Bilhetes, o **CLIENTE** deverá usar o código Barter ou Política Comercial do **ACORDO**, o qual será informado oportunamente pela **TAM** ao **CLIENTE**, para que então seja disponibilizado ao **CLIENTE**, o valor mais baixo disponível, seja pelas Tarifas Privadas, ou pela aplicação do Percentual de Desconto nas Tarifas Publicadas, sendo certo que ambos nunca se aplicam de forma cumulativa.

4.2. Todos os Bilhetes que contemplem as Condições Comerciais deverão ser emitidos pelo **CLIENTE**.

4.3. Para que os Bilhetes adquiridos pelo **CLIENTE** possam contemplar as Condições Comerciais, os mesmos deverão ser emitidos com as especificações definidas, nestas Condições Gerais, sem prejuízo da observância de todas as demais condições pactuadas no **ACORDO**. O **CLIENTE**, ainda, concorda que os Bilhetes emitidos em desacordo com tais especificações não serão contemplados com as Condições Comerciais, bem como que serão considerados como uma aquisição regular de Bilhete.

4.4. Fica desde já estabelecido que, a **TAM** garantirá a reserva, bem como valores do bilhete pelo prazo de 72 (setenta e duas horas), contadas da efetivação da respectiva reserva.

4.5. Aplicam-se aos Bilhetes emitidos na forma do **ACORDO**, as seguintes condições:

(i) Os Bilhetes não são endossáveis a empresas congêneres;

(ii) As Condições Comerciais não se aplicam aos Bilhetes emitidos para os vôos operados por outras companhias aéreas, em sistema de *CodeShare* com a **TAM**, com exceção dos trechos operados em *CodeShare* com a **TAM** Mercosur, ou outra companhia aérea explicitamente mencionada nas Condições Comerciais;

(iii) Poderão ser emitidos Bilhetes para Conexões *Off-line* desde que (i) as empresas aéreas que operem tais Conexões *Off-line* possuam acordo IET (*Interline Eletronic Ticket*) com a **TAM**; (ii) as condições de tais acordos IET serão aplicadas conforme pré-definidos pela **TAM** e (ii) mediante aprovação prévia e expressa da **TAM** quanto ao trecho total voado;

(iv) Os Bilhetes que contemplem condições especiais, tais como negociações específicas para eventos e grupos, não deverão ser emitidos sob as condições deste **ACORDO**;

(v) Nenhum Bilhete poderá ser emitido para crianças de 0 (zero) a 12 (doze) anos (CHD e INF) e, para efeito deste **ACORDO**, esses não serão considerados Passageiro(s) Qualificado(s);

(vi) Os Bilhetes emitidos sob as Condições deste **ACORDO** não poderão ser transferidos a terceiros, vendidos e/ou negociados;



(vii) As pessoas físicas portadoras do Cartão TAM FIDELIDADE, que viajarem com Bilhetes emitidos nos termos deste **ACORDO** terão direito a todas as vantagens e benefícios provenientes do Programa TAM Fidelidade e/ou da rede Multiplus Fidelidade.

(viii) As taxas de segurança no caso de voos internacionais, bem como as taxas de embarque deverão ser pagas integralmente pelo **CLIENTE**, e não serão contempladas com qualquer tipo de desconto;

(ix) As condições estabelecidas no **ACORDO** terão validade somente para Bilhetes adquiridos e com embarque inicial após o termo de vigência inicial do **ACORDO**.

4.6. Os Bilhetes deverão ser utilizados pelos Passageiros Qualificados, tal como pactuado previsto nos termos e condições do **ACORDO**, não podendo ser objeto de propaganda, oferta, venda, troca, ou ainda, ser destinado a qualquer outra pessoa ou entidade.

4.7. Os Passageiros Qualificados serão transportados sob as condições do Contrato de Transporte Aéreo para Passageiros e Bagagens da respectiva companhia aérea.

4.8. Os Bilhetes emitidos e não utilizados pelo **CLIENTE** deverão ser reembolsados, mediante solicitação do **CLIENTE**, se assim permitir a regra da base tarifária aplicável ao referido Bilhete sendo deduzidas as taxas administrativas.

4.9. Os Bilhetes para vôos domésticos, vôos internacionais e vôos internacionais em Conexões *Off-line* devem conter o tour code informado ao **CLIENTE**, sem nenhum tipo de alteração. Os campos "Endosso" e "Restrições" devem ser preenchidos de acordo com a regra da base tarifária aplicável ao bilhete.

4.10. Na hipótese de quaisquer ocorrências relacionadas ao objeto deste **ACORDO**, o **CLIENTE** deverá contatar os canais disponíveis, tais como, Call Center, site (www.tam.com.br), ou ainda, as lojas dos aeroportos.

CLÁUSULA QUINTA - DA FORMA DE PAGAMENTO

5.1. Os valores referentes aos Bilhetes deverão ser pagos pelo **CLIENTE** por meio eletrônico, via Cartão de Crédito Corporativo.

5.2. Fica desde já estabelecido que, por ocasião da assinatura do Termo de Credenciamento entre **TAM** e **CLIENTE**, será criada uma conta corrente interna na **TAM**, bem como um **OFFICE ID**, para que sejam realizadas as consultas, bem como as emissões pelo **CLIENTE**, sendo de responsabilidade única e exclusiva do **CLIENTE** a utilização dos respectivos códigos.

**CLÁUSULA SEXTA - DO PRAZO DE VIGÊNCIA E EXTINÇÃO**

6.1. As Condições Gerais do Acordo Comercial para Compra de Passagens Aéreas permanecerão vigentes e válidas até que revogadas pela TAM, por meio de instrumento escrito.

6.2. O período de vigência do **ACORDO** constará das Condições Específicas, sendo que o **CLIENTE** entende que não fará *jus* à emissão de qualquer Bilhete nas condições estabelecidas no **ACORDO** após o término deste.

6.3. O **CLIENTE** deverá observar que:

(i) somente poderá usufruir dos termos estabelecidos nas Condições Comerciais após a habilitação do **ACORDO**;

(ii) a habilitação do **ACORDO** é a autorização concedida pela TAM ao **CLIENTE**, para que este adquira e emita Bilhetes nos termos estabelecidos nas Condições Comerciais; e

(iii) a TAM autoriza a respectiva habilitação, mediante apresentação pelo **CLIENTE**, das Condições Específicas, Condições Comerciais e demais Anexos aplicáveis, devidamente assinados por seus representantes legais, no prazo de 15 (quinze) dias contados do envio dos respectivos documentos, sob pena de revisão, pela TAM, das Condições Comerciais ou ainda, do cancelamento das Condições Comerciais vigentes, nas hipóteses de renovação destas, as quais serão formalizadas mediante celebração de novas Condições Comerciais que substituirão as até então vigentes.

6.4. A rescisão do **ACORDO** poderá ser feita, a qualquer tempo, por quaisquer das Partes, sem ônus ou penalidades, desde que não haja justa causa, mediante aviso prévio por escrito, ainda que por correio eletrônico desde que com comprovação do respectivo recebimento, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

6.5. Fica desde já estabelecido que qualquer das Partes poderá declarar rescindido o **ACORDO**, por justa causa, de pleno direito e com efeito imediato, independentemente de qualquer interpelação judicial ou extrajudicial, na ocorrência das seguintes hipóteses:

(a) por caso fortuito ou força maior que venham a, comprovadamente, impedir a continuidade do **ACORDO**;

(b) pelo encerramento das atividades de qualquer das Partes, pedido de recuperação judicial ou extrajudicial, decretação de falência, insolvência, liquidação ou dissolução de qualquer das Partes;

(c) pela transferência, pelo **CLIENTE**, a terceiros, por qualquer forma, de direitos e obrigações que tiver assumido na celebração deste **ACORDO**, sem prévia e expressa autorização da TAM;



- (d) pelo descumprimento de quaisquer Cláusulas e condições constantes do ACORDO;
- (e) na ocorrência de qualquer das hipóteses previstas em lei.

6.6. A rescisão do ACORDO não afetará os direitos ou responsabilidades de qualquer das Partes constituídos antes de tal rescisão, nem afetará as demais disposições cuja subsistência seja aqui expressamente prevista ou implicitamente necessária.

CLÁUSULA SÉTIMA - DO SIGILO

7.1. As Partes concordam que todas as informações e dados que lhes forem fornecidos pela outra Parte, ou dos quais tomarem conhecimento em virtude da celebração ou durante a execução do ACORDO, incluindo, mas não se limitando às Condições Comerciais, dados pessoais de seus sócios, empregados, prepostos, terceiros e Passageiros Qualificados ("Informações Confidenciais"), deverão ser tratados como sigilosos, independentemente de estarem ou não identificados como tal. TAM e CLIENTE deverão manter sob sigilo tais Informações Confidenciais, não as fornecendo, copiando, revelando, publicando ou utilizando senão única e exclusivamente para o cumprimento do ACORDO.

7.2. As Partes comprometem-se em permitir a divulgação das Informações Confidenciais somente (i) mediante autorização da Parte proprietária da respectiva Informação Confidencial; (ii) por força de lei; ou (iii) ou por requerimento de autoridade competente.

7.3. A presente cláusula de sigilo obriga as Partes durante toda a vigência do ACORDO e por um período de 05 (cinco) anos após o seu término, sendo certo que o seu descumprimento poderá implicar na adoção de medidas legais disponíveis à Parte prejudicada, sem prejuízo da apuração de eventuais perdas e danos.

CLÁUSULA OITAVA - DA SUSTENTABILIDADE E RESPONSABILIDADE SOCIAL

8.1. As Partes se comprometem a:

- a) Não utilizar, em quaisquer de suas atividades, trabalho análogo ao escravo e trabalho ilegal de crianças e adolescentes, observando a legislação vigente, bem como se comprometem a envidar seus esforços para que a referida medida seja adotada também na sua rede de relações comerciais;
- b) Proporcionar aos seus empregados e demais trabalhadores envolvidos na realização dos serviços, um ambiente de trabalho seguro e saudável, com o cumprimento das leis e regulamentos relacionais a tais questões, devendo, ainda, fornecer todas as informações relevantes sobre prevenção e controle de riscos ocupacionais, saúde, segurança e qualidade de vida;
- c) Cumprir os acordos e convenções coletivas de trabalho, garantindo a liberdade sindical e o direito à negociação coletiva de seus funcionários, assegurando que os



representantes de tais funcionários não sejam sujeitos à discriminação e que tais representantes tenham acesso aos membros de seu sindicato no local de trabalho;

d) Respeitar a legislação ambiental vigente, sendo certo que qualquer irregularidade ou dano causado por comprovada ação ou omissão de uma das Partes, de seus empregados, prepostos ou contratados será de inteira responsabilidade da Parte omissa de tal ação perante os órgãos e representantes do Poder Público e terceiros, bem como por quaisquer indenizações em decorrência de danos ou prejuízos causados. As Partes se comprometem, ainda, a adotar as medidas necessárias à proteção ambiental, cumprindo todos os procedimentos cabíveis visando à precaução de qualquer risco de dano ao meio ambiente que possa ser causado pelas atividades desenvolvidas.

CLÁUSULA NONA - DA UTILIZAÇÃO DA MARCA

9.1. Este Contrato e sua execução não acarretam nenhuma licença ou concessão de uso da marca "TAM" ou do **CLIENTE**, razão pela qual o **CLIENTE** e a **TAM** não poderão utilizar, exceto mediante prévia e expressa aprovação por escrito de suas respectivas Diretorias de Marketing, qualquer nome, marca, logotipo, sinal distintivo ou símbolo de propriedade da **TAM** ou do **CLIENTE**, nem tampouco fazer declaração ou referência que indique a existência de vínculo, relação contratual ou negocial entre as Partes que não sejam as ora estabelecidas, sob pena de adoção de medidas legais disponíveis à Parte prejudicada, sem prejuízo da apuração de eventuais perdas e danos.

CLÁUSULA DÉCIMA - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

10.1. O presente Contrato não implica em qualquer vínculo de solidariedade ou subsidiariedade entre as Partes, ficando cada qual responsável pelas obrigações derivadas de suas respectivas atividades, sejam elas de caráter fiscal, trabalhista, previdenciário ou acidentário, sem exclusão de qualquer outra.

10.2. Nenhuma das Partes poderá ceder ou transferir, por qualquer forma, a título gratuito ou oneroso, seus direitos ou obrigações referentes a este Contrato, sem autorização prévia, por escrito, da outra Parte.

10.3. A tolerância de qualquer das Partes ora contratantes no cumprimento de qualquer obrigação aqui prevista não constituirá novação do **ACORDO**.

10.4. A nulidade ou invalidade de qualquer das Cláusulas deste Instrumento não prejudicará a validade e a eficácia das demais Cláusulas. Na hipótese de uma determinada Cláusula ser considerada inválida ou ineficaz, o juiz ou as Partes, conforme o caso deverá substituir a disposição por outra, que sendo lícito e eficaz, permita as Partes alcançar na maior extensão possível, o resultado prático visado.

10.5. Todo e qualquer **ACORDO** celebrado pelo **GRUPO LATAM** não confere exclusividade a nenhuma das Partes.



10.6. Havendo justa causa, o **GRUPO LATAM** se reserva o direito de alterar, revogar ou extinguir os descontos concedidos, mediante prévio aviso e justificativa ao **CLIENTE**, que expressará anuência, uma vez comprovada a justa causa..

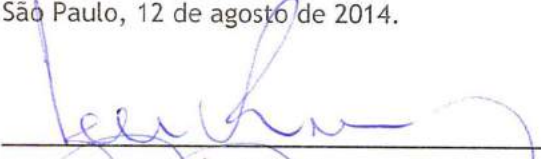
10.7. O presente Instrumento foi redigido dentro dos princípios de boa-fé, sem vício de consentimento. Assim, as Partes declaram para todos os efeitos legais que: (i) as obrigações aqui assumidas estão dentro de suas condições econômico-financeiras; (ii) tiveram conhecimento prévio do conteúdo deste Instrumento e entenderam perfeitamente todas as obrigações nela contidas; (iii) concordam com todos os termos e condições deste Instrumento; (iv) estão devidamente representadas na forma de seus respectivos atos constitutivos e que possuem todas as autorizações, poderes e capacidade para assumir as obrigações previstas neste Contrato; e (v) as obrigações ora assumidas não conflitam com outras obrigações previamente assumidas pelas mesmas, em outros Instrumentos particulares ou públicos, ou ainda, advindas de ordem ou intimação judicial e/ou administrativa que tenha o potencial de alterar, impedir ou postergar o cumprimento do presente Contrato.

10.8. Os Órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Autárquica, Fundacional e Administração Indireta beneficiados pelo Acordo de Emissão, se comprometem a assinar a carta de autorização de fornecimento de dados para análises de performance da TAM por intermédio do sistema da Prism Group, Inc.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA LEI APLICÁVEL E DO FORO DE ELEIÇÃO

11.1. O **ACORDO** e quaisquer documentos a este vinculados serão rígidos e interpretados com base na Legislação Brasileira. A menos que as Partes acordem de forma diversa, por meio de Instrumento escrito, fica eleito o Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal, para dirimir quaisquer disputas, dúvidas ou controvérsias provenientes do **ACORDO**, renunciando expressamente a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

São Paulo, 12 de agosto de 2014.



TAM - LINHAS AÉREAS S/A

Carlos Oliveira de Miranda
Diretor Vendas Indiretas
CPF: 044.469.017-46
RG: 10.578.660-2



MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO - MP, Unidade de Passagens Aéreas - UPA

Nome do Representante Legal: Lucas José Pacheco Nome do Representante Legal:

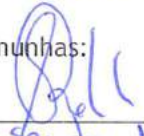
CPF: 451.563.600-68

CPF:

Cargo: DIETOR

Cargo:

Testemunhas:

1. 
Nome: Sandra M. de Meneses Beht.
RG: 750.538

2. _____
Nome:
RG:



**CONDIÇÕES ESPECÍFICAS DO ACORDO COMERCIAL PARA COMPRA DE PASSAGENS AÉREAS
B5565/BSB**

Pelas presentes "Condições Específicas" e na melhor forma de direito, as Partes a seguir nomeadas e qualificadas, têm entre si justo e contratado celebrar o Acordo Comercial para Compra de Passagens Aéreas ("ACORDO"), composto pelas "Condições Gerais", "Condições Específicas", "Condições Comerciais" e pelos seus respectivos "Anexos" (se houverem), cujas cláusulas e condições o CLIENTE declara seu integral estar ciente e de acordo, já que durante a negociação das Condições Comerciais, recebeu da TAM uma cópia das Condições Gerais, obrigando-se, portanto, mediante assinatura destas Condições Específicas ao cumprimento das disposições estabelecidas no ACORDO.

TAM
<p>TAM - LINHAS AÉREAS S/A CNPJ/MF n.º 02.012.862/0001-60 Endereço: Avenida Jurandir, 856, Lote 04, 2.º Andar Bairro: Jardim Ceci CEP 04072-000 Cidade/Estado: São Paulo/SP Doravante denominada simplesmente como "TAM"</p>

CLIENTE
<p>Razão Social: MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO - MP, Unidade de Passagens Aéreas - UPA CNPJ n.º 00.489.828/0051-14 Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco K - Brasília DF Bairro: Asa Sul CEP 70.340-909 Cidade/Estado: Brasília, DF Doravante denominada simplesmente como "CLIENTE"</p>

OBJETO
<p>Constitui objeto deste ACORDO a promoção da aquisição dos serviços de transporte aéreo prestados pelo GRUPO LATAM, conforme as disposições constantes das Condições Gerais e Condições Comerciais, as quais, em conjunto com as Condições Específicas, compõe o ACORDO.</p>

VIGÊNCIA E RESCISÃO
<p>Data de início da Vigência: 12/08/2014 Data de Término da Vigência: 11/08/2019 Prazo de Vigência: 60 (sessenta) meses, a partir da data de início acima indicada. Rescisão: Aplicar-se-ão as condições estabelecidas nas Condições Gerais.</p>

E, por estarem assim justas e contratadas, as Partes assinam o presente Instrumento elaborado em 02 (duas) vias de igual forma e conteúdo, na presença de 02 (duas) testemunhas.

São Paulo, 12 de agosto de 2014.

TAM LINHAS AÉREAS S.A.

(Devidamente representada nas Condições Gerais, documento pelo qual se obrigou, por si e por seus sucessores, pelas disposições das referidas Condições Gerais e pelas disposições do ACORDO, nos termos destas Condições Específicas, ora celebradas com o CLIENTE).

<p><i>Lucas José Pires</i> MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO - MP, Unidade de Passagens Aéreas - UPA Nome do Representante Legal: <i>Lucas José Pires</i> CPF: 451.563.600-68 Cargo: DIRETOR</p>	<p><i>Igor Kim Oliveira de Miranda</i> Nome do Representante Legal: Igor Kim Oliveira de Miranda Diretor Vendas Indiretas CPF: 044.469.017-45 RG: 10.578.660-2</p>
---	--

Testemunhas:

1. *Sandra M. de Menezes Delota*
Nome: **Sandra M. de Menezes Delota**
RG: **750.589**

2. _____
Nome: _____
RG: _____

CENTRAL DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES



**Preço médio
compra direta
SCDP em 2014**

30,48%

**menor que preço
médio por trecho
SCDP em 2013**

COMPRA DIRETA DE PASSAGENS AÉREAS

Piloto: conduzido em 28/10, já com a definição da estrutura de pagamento/controle no MP, tendo como resultados:

- Redução de 26,97% do valor médio dos bilhetes emitidos pelo SCDP em relação ao cotado pelas agências de viagens em 2014, no piloto
- Redução de 30,54% no valor do preço médio da compra direta no SCDP em 2014 em relação ao preço médio por trecho no SCDP em 2013

Participação no Fórum SPOA, em 23/10, apresentando as principais providências necessárias para implantação da Compra Direta, a saber:

- Obter junto ao BB o Cartão de Pagamentos do Governo Federal - Passagem Aérea;
- Aderir ao Credenciamento das Cias Aéreas realizado pela Central de Compras e habilitação da compra direta no SCDP.

Foi realizado *workshop* em 05/11, com integrantes do Fórum SPOA, para detalhar os procedimentos para adesão à Compra Direta.

TOTAL DE BILHETES EMITIDOS E VALOR DA COMPRA DIRETA AGO SET OUT

Ano de Emissão	Mês de Emissão do Bilhete	Qt. Bilhetes	Total Bilhete R\$
2014	Agosto/2014	26	15.495,92
	Setembro/2014	221	98.505,18
	Outubro/2014	248	119.812,34
Total		495	233.813,44

Amostra comparativa 2013 e 2014 bilhetes emitidos

Filtro do relatório:

{Orgão Solicitante de Nível 2 - SIORG} = Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:2981:Não) E ({Orgão Solicitante de Nível 3 - SIORG} ({Orgão Solicitante de Nível 3 é Vinculado? (S/N)}) = "Não") E (({1} Data de Emissão do Bilhete) ({Data de Emissão do Bilhete}) Entre 28/8/2014

Origem	Destino	2013			2014			Diferença	%
		Vr. Bilhete R\$	Qt. Bilhetes	Vr médio R\$	Vr. Bilhete R\$	Qt. Bilhetes	Vr médio R\$		
Brasília	Rio de Janeiro	3.606,22	6	601,04	4.324,25	20	216,21	-384,82	-64,03%
	Campinas	1.245,58	3	415,19	1.576,62	3	525,54	110,35	26,58%
	São Paulo	5.608,76	9	623,20	4.411,07	11	401,01	-222,19	-35,65%
	Manaus	4.749,68	3	1.583,23	1.978,86	2	989,43	-593,80	-37,51%
	Porto Alegre	2.983,58	3	994,53	2.270,76	3	756,92	-237,61	-23,89%
	Aracaju	307,56	1	307,56	1.163,56	2	581,78	274,22	89,16%
	João Pessoa	1.650,08	2	825,04	552,68	1	552,68	-272,36	-33,01%
	Cuiabá	2.442,24	4	610,56	1.535,72	4	383,93	-226,63	-37,12%
	Campo Grande	2.895,58	4	723,90	498,16	1	498,16	-225,74	-31,18%
	Vitória	704,56	1	704,56	777,05	2	388,53	-316,04	-44,86%
	Maceió	1.098,60	2	549,30	1.814,96	4	453,74	-95,56	-17,40%
	Natal	1.163,12	2	581,56	1.451,65	2	725,83	144,27	24,81%
	Macapá	2.535,12	1	2.535,12	2.052,08	2	1.026,04	-1.509,08	-59,53%
	Salvador	4.607,02	11	418,82	3.641,73	9	404,64	-14,18	-3,39%
Belo Horizonte	1.465,96	6	244,33	1.451,69	6	241,95	-2,38	-0,97%	
Total		37.063,66	58	11.717,92	29.500,84	72	8.146,37	-3.571,55	-30,48%

Fonte: DW SCDP Outubro/2014



O6	Avianca / OceanAir	15,15%
AD	Azul	16,67%
G3	Gol	31,82%
JJ	Tam	36,36%

Origem	Destino	Cia	Voo	Data	Horário	SCDP				Site da Companhia			Agência de Viagens			PAGO	ECONOMIA	AGENCIA	% ECONOMIA
						Valor Pago	Valor	Diferença	%	Valor	Diferença	%	Valor	Diferença	%				
Manaus	Eirunepé	AZUL	2802	08/09/14	07:32	R\$ 2.374,90	R\$ 2.769,90	R\$ 395,00	14,26%	R\$ 3.462,38	R\$ 1.087,48	45,79%	28/ago	R\$ 2.374,90	R\$ 1.087,48	R\$ 3.462,38			
Eirunepé	Manaus	AZUL	2875	12/09/14	10:40	R\$ 710,91	R\$ 789,90	R\$ 78,99	10,00%	R\$ 987,38	R\$ 276,47	38,89%	28/ago	R\$ 3.085,81	R\$ 1.363,95	R\$ 4.449,76			
Belo horizonte	Brasília	AZUL	2428	08/09/14	16:32	R\$ 212,87	R\$ 241,90	R\$ 29,03	12,00%	R\$ 418,51	R\$ 205,64	96,60%	28/ago	R\$ 3.298,68	R\$ 1.569,59	R\$ 4.868,27			
Brasília	Belo Horizonte	AVIANCA	6151	09/09/14	19:22	R\$ 121,25	R\$ 125,00	R\$ 3,75	3,00%	R\$ 125,00	R\$ 3,75	3,09%	28/ago	R\$ 3.419,93	R\$ 1.573,34	R\$ 4.993,27			
Brasília	Natal	TAM	3342	10/09/14	19:28	R\$ 775,03	R\$ 799,00	R\$ 23,97	3,00%	R\$ 799,00	R\$ 23,97	3,09%	28/ago	R\$ 4.194,96	R\$ 1.597,31	R\$ 5.792,27			
Brasília	Rio de Janeiro	TAM	3825	08/09/14	10:58	R\$ 335,62	R\$ 346,00	R\$ 10,38	3,00%	R\$ 346,00	R\$ 10,38	3,09%	28/ago	R\$ 4.530,58	R\$ 1.607,69	R\$ 6.138,27			
Rio de Janeiro	Brasília	GOL	1492	11/09/14	18:58	R\$ 164,80	R\$ 169,90	R\$ 5,10	3,00%	R\$ 169,89	R\$ 5,09	3,09%	28/ago	R\$ 4.695,38	R\$ 1.612,78	R\$ 6.308,16			
Aracaju	Brasília	AVIANCA	6223	07/09/14	15:25	R\$ 499,55	R\$ 515,00	R\$ 15,45	3,00%	R\$ 515,00	R\$ 15,45	3,09%	28/ago	R\$ 5.194,93	R\$ 1.628,23	R\$ 6.823,16			
Brasília	Aracaju	AVIANCA	6224	11/09/14	20:09	R\$ 606,25	R\$ 625,00	R\$ 18,75	3,00%	R\$ 625,00	R\$ 18,75	3,09%	28/ago	R\$ 5.801,18	R\$ 1.646,98	R\$ 7.448,16			
Brasília	Rio de Janeiro GIG	AVIANCA	6215	02/09/14	09:05	R\$ 95,06	R\$ 98,00	R\$ 2,94	3,00%	R\$ 385,00	R\$ 289,94	305,01%	28/ago	R\$ 5.896,24	R\$ 1.936,92	R\$ 7.833,16			
Brasília	São Paulo CGH	TAM	3725	03/09/14	18:50	R\$ 501,49	R\$ 638,00	R\$ 136,51	21,40%	R\$ 638,00	R\$ 136,51	27,22%	29/ago	R\$ 6.397,73	R\$ 2.073,43	R\$ 8.471,16			
São Paulo CGH	Brasília	TAM	3712	04/09/14	19:12	R\$ 501,49	R\$ 638,00	R\$ 136,51	21,40%	R\$ 638,00	R\$ 136,51	27,22%	29/ago	R\$ 6.899,22	R\$ 2.209,94	R\$ 9.109,16			
Boa Vista	Manaus	AZUL	2893	22/09/14	08:50	R\$ 115,11	R\$ 127,90	R\$ 12,79	10,00%	R\$ 135,89	R\$ 20,78	18,05%	29/ago	R\$ 7.014,33	R\$ 2.230,72	R\$ 9.245,05			
Manaus	Boa Vista	AZUL	2894	26/09/14	17:58	R\$ 485,91	R\$ 539,90	R\$ 53,99	10,00%	R\$ 573,64	R\$ 87,73	18,05%	29/ago	R\$ 7.500,24	R\$ 2.318,45	R\$ 9.818,69	30,91%		
Brasília	Manaus	GOL	1654	22/09/14	09:56	R\$ 698,90	R\$ 698,90	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 698,90	R\$ 0,00	0,00%	2/set	R\$ 8.199,14	R\$ 2.318,45	R\$ 10.517,59			
Manaus	Brasília	GOL	1647	26/09/14	15:37	R\$ 698,90	R\$ 698,90	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 698,90	R\$ 0,00	0,00%	2/set	R\$ 8.898,04	R\$ 2.318,45	R\$ 11.216,49			
Brasília	São Paulo CGH	GOL	1419	03/09/14	18:10	R\$ 476,80	R\$ 694,90	R\$ 218,10	31,39%	R\$ 694,89	R\$ 218,09	45,74%	2/set	R\$ 9.374,84	R\$ 2.536,54	R\$ 11.911,38			
São Paulo CGH	Brasília	GOL	1518	04/09/14	18:55	R\$ 476,80	R\$ 694,90	R\$ 218,10	31,39%	R\$ 694,89	R\$ 218,09	45,74%	2/set	R\$ 9.851,64	R\$ 2.754,63	R\$ 12.606,27			
Cuiabá	Manaus	TAM	3675	21/09/14	17:00	R\$ 733,32	R\$ 883,90	R\$ 150,58	17,04%	R\$ 883,90	R\$ 150,58	20,53%	2/set	R\$ 10.584,96	R\$ 2.905,21	R\$ 13.490,17			
Manaus	Cuiabá	TAM	3541	26/09/14	16:12	R\$ 849,72	R\$ 1.093,90	R\$ 244,18	22,32%	R\$ 1.093,90	R\$ 244,18	28,74%	2/set	R\$ 11.434,68	R\$ 3.149,39	R\$ 14.584,07			
Palmas	Manaus	TAM	3801	21/09/14	17:22	R\$ 1.373,52	R\$ 1.948,00	R\$ 574,48	29,49%	R\$ 1.350,00	-R\$ 23,52	-1,71%	2/set	R\$ 12.808,20	R\$ 3.125,87	R\$ 15.934,07			
Manaus	Palmas	AZUL	2419	26/09/14	15:45	R\$ 898,11	R\$ 997,90	R\$ 99,79	10,00%	R\$ 1.060,26	R\$ 162,15	18,05%	2/set	R\$ 13.706,31	R\$ 3.288,02	R\$ 16.994,33			
Brasília	Rio de Janeiro SDU	GOL	1483	14/09/14	08:50	R\$ 188,08	R\$ 239,90	R\$ 51,82	21,60%	R\$ 239,89	R\$ 51,81	27,55%	2/set	R\$ 13.894,39	R\$ 3.339,83	R\$ 17.234,22			
Rio de Janeiro SDU	Brasília	GOL	1492	15/09/14	18:58	R\$ 266,65	R\$ 339,90	R\$ 73,25	21,55%	R\$ 339,89	R\$ 73,24	27,47%	2/set	R\$ 14.161,04	R\$ 3.413,07	R\$ 17.574,11			
Brasília	Rio de Janeiro SDU	TAM	3147	08/09/14	07:31	R\$ 356,96	R\$ 459,90	R\$ 102,94	22,38%	R\$ 459,90	R\$ 102,94	28,84%	2/set	R\$ 14.518,00	R\$ 3.516,01	R\$ 18.034,01			
Rio de Janeiro SDU	Brasília	GOL	1490	08/09/14	17:49	R\$ 159,00	R\$ 439,90	R\$ 280,90	63,86%	R\$ 439,89	R\$ 280,89	176,66%	2/set	R\$ 14.677,00	R\$ 3.796,90	R\$ 18.473,90			
Brasília	Rio de Janeiro SDU	TAM	3147	08/09/14	07:31	R\$ 356,96	R\$ 459,90	R\$ 102,94	22,38%	R\$ 459,90	R\$ 102,94	28,84%	2/set	R\$ 15.033,96	R\$ 3.899,84	R\$ 18.933,80			
Rio de Janeiro SDU	Brasília	GOL	1490	08/09/14	17:49	R\$ 159,00	R\$ 439,90	R\$ 280,90	63,86%	R\$ 439,89	R\$ 280,89	176,66%	2/set	R\$ 15.192,96	R\$ 4.180,73	R\$ 19.373,69			
Rio de Janeiro SDU	Brasília	GOL	1494	02/09/14	20:21	R\$ 415,05	R\$ 539,90	R\$ 124,85	23,12%	R\$ 539,90	R\$ 124,85	30,08%	2/set	R\$ 15.608,01	R\$ 4.305,58	R\$ 19.913,59			
Rio de Janeiro SDU	Brasília	GOL	1482	08/09/14	07:37	R\$ 415,05	R\$ 539,90	R\$ 124,85	23,12%	R\$ 539,89	R\$ 124,84	30,08%	4/set	R\$ 16.023,06	R\$ 4.430,42	R\$ 20.453,48			
Brasília	Rio de Janeiro SDU	GOL	1493	08/09/14	19:24	R\$ 159,00	R\$ 419,90	R\$ 260,90	62,13%	R\$ 419,89	R\$ 260,89	164,08%	4/set	R\$ 16.182,06	R\$ 4.691,31	R\$ 20.873,37			
Rio de Janeiro SDU	Brasília	TAM	3716	08/09/14	07:44	R\$ 545,14	R\$ 702,00	R\$ 156,86	22,34%	R\$ 702,00	R\$ 156,86	28,77%	4/set	R\$ 16.727,20	R\$ 4.848,17	R\$ 21.575,37			
Brasília	Rio de Janeiro SDU	TAM	3587	08/09/14	18:00	R\$ 255,11	R\$ 263,00	R\$ 7,89	3,00%	R\$ 305,81	R\$ 50,70	19,87%	4/set	R\$ 16.982,31	R\$ 4.898,87	R\$ 21.881,18			
Brasília	Vitória	AZUL	4431	15/09/14	10:25	R\$ 460,71	R\$ 511,90	R\$ 51,19	10,00%	R\$ 583,89	R\$ 123,18	26,74%	4/set	R\$ 17.443,02	R\$ 5.022,05	R\$ 22.465,07			
Vitória	Brasília	AZUL	4219	18/09/14	19:55	R\$ 256,41	R\$ 284,90	R\$ 28,49	10,00%	R\$ 302,70	R\$ 46,29	18,05%	4/set	R\$ 17.699,43	R\$ 5.068,34	R\$ 22.767,77			
Brasília	Rio de Janeiro SDU	GOL	1493	08/09/14	19:24	R\$ 159,00	R\$ 519,90	R\$ 360,90	69,42%	R\$ 519,89	R\$ 360,89	226,97%	5/set	R\$ 17.858,43	R\$ 5.429,23	R\$ 23.287,66			
Rio de Janeiro SDU	Brasília	GOL	1494	09/09/14	20:21	R\$ 322,90	R\$ 419,90	R\$ 97,00	23,10%	R\$ 419,89	R\$ 96,99	30,04%	5/set	R\$ 18.181,33	R\$ 5.526,22	R\$ 23.707,55			
Brasília	João Pessoa	AVIANCA	6342	14/09/14	11:58	R\$ 528,65	R\$ 545,00	R\$ 16,35	3,00%	R\$ 545,00	R\$ 16,35	3,09%	5/set	R\$ 18.709,98	R\$ 5.542,57	R\$ 24.252,55			
João Pessoa	Brasília	TAM	3783	19/09/14	06:04	R\$ 511,38	R\$ 634,00	R\$ 122,62	19,34%	R\$ 634,00	R\$ 122,62	23,98%	5/set	R\$ 19.221,36	R\$ 5.665,19	R\$ 24.886,55			
Brasília	Aracaju	AVIANCA	6224	09/09/14	20:09	R\$ 509,25	R\$ 525,00	R\$ 15,75	3,00%	R\$ 549,23	R\$ 39,98	7,85%	8/set	R\$ 19.730,61	R\$ 5.705,17	R\$ 25.435,78			

			Valor 2013	Diferença
R\$ 395,00	R\$ 2.769,90	R\$ 2.374,90	R\$ 2.769,90	-14,26%
R\$ 473,99	R\$ 3.559,80	R\$ 710,91	R\$ 1.154,90	-38,44%
R\$ 503,02	R\$ 3.801,70			
R\$ 506,77	R\$ 3.926,70	R\$ 121,25	R\$ 384,88	-68,50%
R\$ 530,74	R\$ 4.725,70	R\$ 775,03	R\$ 1.121,55	-30,90%
R\$ 541,12	R\$ 5.071,70	R\$ 335,62	R\$ 377,55	-11,11%
R\$ 546,22	R\$ 5.241,60	R\$ 164,80	R\$ 509,45	-67,65%
R\$ 561,67	R\$ 5.756,60	R\$ 499,55	R\$ 551,95	-9,49%
R\$ 580,42	R\$ 6.381,60	R\$ 606,25	R\$ 1.007,80	-39,84%
R\$ 583,36	R\$ 6.479,60			
R\$ 719,87	R\$ 7.117,60	R\$ 501,49	R\$ 599,90	-16,40%
R\$ 856,38	R\$ 7.755,60	R\$ 501,49	R\$ 649,57	-22,80%
R\$ 869,17	R\$ 7.883,50			
R\$ 923,16	R\$ 8.423,40			
R\$ 923,16	R\$ 9.122,30	R\$ 698,90	R\$ 1.321,03	-47,09%
R\$ 923,16	R\$ 9.821,20	R\$ 698,90	R\$ 988,47	-29,29%
R\$ 1.141,26	R\$ 10.516,10	R\$ 476,80	R\$ 812,03	-41,28%
R\$ 1.359,36	R\$ 11.211,00	R\$ 476,80	R\$ 563,47	-15,38%
R\$ 1.509,94	R\$ 12.094,90			
R\$ 1.754,12	R\$ 13.188,80			
R\$ 2.328,60	R\$ 15.136,80			
R\$ 2.428,39	R\$ 16.134,70			
R\$ 2.480,21	R\$ 16.374,60	R\$ 188,08	R\$ 520,03	-63,83%
R\$ 2.553,46	R\$ 16.714,50	R\$ 266,65	R\$ 555,47	-52,00%
R\$ 2.656,40	R\$ 17.174,40			
R\$ 2.937,30	R\$ 17.614,30	R\$ 159,00	R\$ 643,47	-75,29%
R\$ 3.040,24	R\$ 18.074,20			
R\$ 3.321,14	R\$ 18.514,10	R\$ 159,00	R\$ 643,47	-75,29%
R\$ 3.445,99	R\$ 19.054,00	R\$ 415,05	R\$ 586,47	-29,23%
R\$ 3.570,84	R\$ 19.593,90	R\$ 415,05	R\$ 859,80	-51,73%
R\$ 3.831,74	R\$ 20.013,80	R\$ 159,00	R\$ 568,78	-72,05%
R\$ 3.988,60	R\$ 20.715,80			
R\$ 3.996,49	R\$ 20.978,80			
R\$ 4.047,68	R\$ 21.490,70			
R\$ 4.076,17	R\$ 21.775,60			
R\$ 4.437,07	R\$ 22.295,50	R\$ 159,00	R\$ 339,45	-53,16%
R\$ 4.534,07	R\$ 22.715,40	R\$ 322,90	R\$ 643,47	-49,82%
R\$ 4.550,42	R\$ 23.260,40			
R\$ 4.673,04	R\$ 23.894,40	R\$ 511,38	R\$ 785,95	-34,93%
R\$ 4.688,79	R\$ 24.419,40	R\$ 509,25	R\$ 628,05	-18,92%

Aracaju	Brasília	AVIANCA	6223	10/09/14	15:25	R\$ 606,25	R\$ 625,00	R\$ 18,75	3,00%	R\$ 625,00	R\$ 18,75	3,09%	8/set	R\$ 20.336,86	R\$ 5.723,92	R\$ 26.060,78	
Brasília	São Paulo CGH	TAM	3173	15/09/14	06:00	R\$ 291,97	R\$ 772,00	R\$ 480,03	62,16%	R\$ 772,00	R\$ 480,03	164,41%	9/set	R\$ 20.628,83	R\$ 6.203,95	R\$ 26.832,78	
São Paulo CGH	Brasília	GOL	1422	16/09/14	21:22	R\$ 235,61	R\$ 299,90	R\$ 64,29	21,44%	R\$ 239,89	R\$ 4,28	1,82%	9/set	R\$ 20.864,44	R\$ 6.208,23	R\$ 27.072,67	
Brasília	Boa Vista	TAM	3540	28/09/14	09:52	R\$ 997,16	R\$ 1.028,00	R\$ 30,84	3,00%	R\$ 1.028,00	R\$ 30,84	3,09%	15/set	R\$ 21.861,60	R\$ 6.239,07	R\$ 28.100,67	
Boa Vista	Brasília	TAM	3541	01/10/14	14:22	R\$ 777,94	R\$ 802,00	R\$ 24,06	3,00%	R\$ 802,00	R\$ 24,06	3,09%	15/set	R\$ 22.639,54	R\$ 6.263,13	R\$ 28.902,67	
Brasília	Salvador	GOL	1864	24/09/14	09:36	R\$ 622,15	R\$ 829,90	R\$ 207,75	25,03%	R\$ 829,89	R\$ 207,74	33,39%	17/set	R\$ 23.261,69	R\$ 6.470,87	R\$ 29.732,56	
Salvador	Vitória da Conquista	AZUL	2781	24/09/14	18:43	R\$ 125,91	R\$ 327,90	R\$ 201,99	61,60%	R\$ 348,39	R\$ 222,46	176,70%	17/set	R\$ 23.387,60	R\$ 6.693,35	R\$ 30.080,95	
Vitória da Conquista	Salvador	AZUL	2782	26/09/14	20:20	R\$ 174,51	R\$ 241,90	R\$ 67,39	27,86%	R\$ 241,90	R\$ 67,39	98,62%	17/set	R\$ 23.562,11	R\$ 6.760,74	R\$ 30.322,85	
Salvador	Brasília	GOL	1869	27/09/14	17:35	R\$ 397,95	R\$ 570,90	R\$ 172,95	30,29%	R\$ 570,89	R\$ 172,94	43,46%	17/set	R\$ 23.960,06	R\$ 6.933,68	R\$ 30.893,74	
Brasília	Porto Alegre	AZUL	5019	05/10/14	14:25	R\$ 162,81	R\$ 208,90	R\$ 44,09	21,31%	R\$ 536,45	R\$ 373,64	229,49%	17/out	R\$ 24.122,87	R\$ 7.307,32	R\$ 31.430,19	
Porto Alegre	Brasília	TAM	3296	10/10/14	19:25	R\$ 868,05	R\$ 1.030,00	R\$ 161,95	15,72%	R\$ 1.030,00	R\$ 161,95	18,66%	17/set	R\$ 24.990,92	R\$ 7.469,27	R\$ 32.460,19	
São Paulo CGH	Brasília	GOL	1406	24/09/14	11:02	R\$ 335,52	R\$ 345,90	R\$ 10,38	3,00%	R\$ 345,89	R\$ 10,37	3,09%	18/set	R\$ 25.326,44	R\$ 7.479,64	R\$ 32.806,08	
Teresina	Fortaleza	TAM	3840	28/09/14	12:40	R\$ 165,87	R\$ 171,00	R\$ 5,13	3,00%	R\$ 187,95	R\$ 22,08	13,31%	18/set	R\$ 25.492,31	R\$ 7.501,72	R\$ 32.994,03	
Fortaleza	Teresina	GOL	1678	01/10/14	00:10	R\$ 169,90	R\$ 175,16	R\$ 5,26	3,00%	R\$ 199,88	R\$ 29,88	17,65%	18/set	R\$ 25.662,21	R\$ 7.531,70	R\$ 33.193,91	
Natal	Fortaleza	GOL	1256	28/09/14	16:00	R\$ 384,02	R\$ 395,90	R\$ 11,88	3,00%	R\$ 470,46	R\$ 86,44	22,51%	18/set	R\$ 26.046,23	R\$ 7.618,14	R\$ 33.664,37	
Fortaleza	Natal	TAM	3307	30/09/14	20:57	R\$ 302,64	R\$ 312,00	R\$ 9,36	3,00%	R\$ 333,57	R\$ 30,93	10,22%	18/set	R\$ 26.348,87	R\$ 7.649,07	R\$ 33.997,94	
Natal	Fortaleza	GOL	1256	28/09/14	16:00	R\$ 384,02	R\$ 395,90	R\$ 11,88	3,00%	R\$ 470,06	R\$ 86,04	22,41%	18/set	R\$ 26.732,89	R\$ 7.735,11	R\$ 34.468,00	
Fortaleza	Natal	TAM	3307	30/09/14	20:57	R\$ 302,64	R\$ 312,00	R\$ 9,36	3,00%	R\$ 333,57	R\$ 30,93	10,22%	18/set	R\$ 27.035,53	R\$ 7.766,04	R\$ 34.801,57	28,73%
Brasília	Curitiba	AVIANCA	6240	20/10/14	08:38	R\$ 406,43	R\$ 419,00	R\$ 12,57	3,00%	R\$ 419,00	R\$ 12,57	3,09%	6/out	R\$ 27.441,96	R\$ 7.778,61	R\$ 35.220,57	
Curitiba	Brasília	AVIANCA	6241	24/10/14	19:32	R\$ 406,43	R\$ 419,00	R\$ 12,57	3,00%	R\$ 419,00	R\$ 12,57	3,09%	6/out	R\$ 27.648,39	R\$ 7.791,18	R\$ 35.639,57	
Brasília	Recife	TAM	3880	28/10/14	09:25	R\$ 133,86	R\$ 138,00	R\$ 4,14	3,00%	R\$ 138,00	R\$ 4,14	3,09%	7/out	R\$ 27.982,25	R\$ 7.795,32	R\$ 35.777,57	
Recife	Brasília	TAM	3451	01/11/14	11:03	R\$ 231,83	R\$ 239,00	R\$ 7,17	3,00%	R\$ 277,91	R\$ 46,08	19,88%	7/out	R\$ 28.214,08	R\$ 7.841,40	R\$ 36.055,48	
Belo horizonte	Brasília	TAM	3856	20/10/14	10:20	R\$ 355,89	R\$ 366,90	R\$ 11,01	3,00%	R\$ 366,90	R\$ 11,01	3,09%	7/out	R\$ 28.569,97	R\$ 7.852,41	R\$ 36.422,38	
Brasília	Belo Horizonte	TAM	3853	24/10/14	20:42	R\$ 431,55	R\$ 444,90	R\$ 13,35	3,00%	R\$ 444,90	R\$ 13,35	3,09%	7/out	R\$ 29.001,52	R\$ 7.865,76	R\$ 36.867,28	
Goiânia	Brasília	AVIANCA	6362	20/10/14	09:30	R\$ 154,23	R\$ 159,00	R\$ 4,77	3,00%	R\$ 159,00	R\$ 4,77	3,09%	7/out	R\$ 29.155,75	R\$ 7.870,53	R\$ 37.026,28	
Brasília	Goiânia	TAM	3730	24/10/14	22:42	R\$ 102,72	R\$ 105,90	R\$ 3,18	3,00%	R\$ 123,14	R\$ 20,42	19,88%	7/out	R\$ 29.258,47	R\$ 7.890,95	R\$ 37.149,42	26,97%
						R\$ 29.258,47				R\$ 37.149,42							

R\$ 4.707,54	R\$ 25.044,40	R\$ 606,25	R\$ 706,95	-14,24%
R\$ 5.187,57	R\$ 25.816,40	R\$ 291,97	R\$ 506,55	-42,36%
R\$ 5.251,86	R\$ 26.116,30	R\$ 235,61	R\$ 302,71	-22,17%
R\$ 5.282,70	R\$ 27.144,30	R\$ 997,16	R\$ 1.372,55	-27,35%
R\$ 5.306,76	R\$ 27.946,30	R\$ 777,94	R\$ 843,95	-7,82%
R\$ 5.514,51	R\$ 28.776,20			
R\$ 5.716,50	R\$ 29.104,10			
R\$ 5.783,89	R\$ 29.346,00			
R\$ 5.956,84	R\$ 29.916,90			
R\$ 6.000,93	R\$ 30.123,80	R\$ 162,81	R\$ 292,45	-44,33%
R\$ 6.162,88	R\$ 31.153,80			
R\$ 6.173,26	R\$ 31.498,70	R\$ 335,52	R\$ 480,46	-30,17%
R\$ 6.178,39	R\$ 31.670,70	R\$ 165,87	R\$ 284,28	-41,65%
R\$ 6.183,64	R\$ 31.845,85	R\$ 169,90	R\$ 235,47	-27,85%
R\$ 6.195,52	R\$ 32.241,75	R\$ 384,02	R\$ 496,47	-22,65%
R\$ 6.204,88	R\$ 32.553,75	R\$ 302,64	R\$ 420,95	-28,09%
R\$ 6.216,76	R\$ 32.949,65			
R\$ 6.226,12	R\$ 33.261,65	R\$ 302,64	R\$ 420,95	-28,09%
R\$ 6.238,69	R\$ 33.680,65	R\$ 406,43	R\$ 570,67	-28,77%
R\$ 6.251,26	R\$ 34.099,65	R\$ 406,43	R\$ 482,79	-15,82%
R\$ 6.255,40	R\$ 34.237,65	R\$ 133,88	R\$ 537,55	-75,10%
R\$ 6.262,57	R\$ 34.476,65	R\$ 231,83	R\$ 456,57	-49,22%
R\$ 6.273,58	R\$ 34.843,55			
R\$ 6.286,93	R\$ 35.288,45			
R\$ 6.291,70	R\$ 35.447,45			
R\$ 6.294,88	R\$ 35.553,35			
		R\$ 18.117,93	R\$ 27.997,88	-35,29%



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE
DIRETORIA DE PESQUISAS E INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS
OBSERVATÓRIO DA DESPESA PÚBLICA

INFORMAÇÃO

Brasília, 11 de agosto de 2016.

Assunto: Análise dos efeitos da mudança do modelo de compras de passagens aéreas pelo Governo Federal, a partir da centralização de compras ocorrida desde 2015. Busca identificar alterações significativas nos preços praticados e nos prazos para emissão de bilhetes.

1. Resumo

A Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão solicitou ao Observatório da Despesa Pública (ODP) que realizasse estudo sobre os efeitos da alteração do modelo de compras de passagens aéreas nos preços praticados e no processo de aquisição dos bilhetes, visando identificar se de fato a alteração alcançou os objetivos esperados de economicidade e eficiência. Estudo semelhante já havia sido feito em abril de 2015. O novo modelo de compra adotou a compra direta, sem o intermédio de agências de viagens. Doravante, denominamos *Compra Direta* o novo modelo e *Compra Agenciada* o modelo antigo¹.

2. Solicitação

Em reunião ocorrida em 14/07/2016, a Central de Compras solicitou:

- Comparação entre preços pagos utilizando o novo modelo de compra direta e o modelo anterior, quando uma agência terceirizada efetuava a aquisição dos bilhetes;
- Verificação de alteração significativa nos preços dos bilhetes antes e depois do novo modelo; e
- Verificação da influência da antecedência da emissão do bilhete nos preços pagos.

Além disso, consideramos pertinente verificar:

- Possíveis alterações nos padrões de antecedência de solicitação, reserva e emissão de bilhetes;
- Possíveis alterações nos prazos de emissão (diferença entre datas de solicitação e emissão).

3. Base de dados utilizada

Para realização do estudo foi utilizada a base de dados do *DW-SCDP*, que reflete em modelagem de *data warehouse* os dados do sistema transacional de emissão de passagens aéreas do governo, o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP). Utilizamos como base principal os registros de todos os bilhetes aéreos emitidos de janeiro de 2012 a junho de 2016. A depender da análise foram utilizados subconjuntos dos dados.

¹ O anexo 1 contém um glossário com a terminologia adotada neste relatório.

4. Abordagem metodológica

Para atingir os objetivos esperados, adequando-os o mais próximo possível à solicitação da Central de Compras, dividimos o trabalho em duas vertentes, as quais denominamos *comparação vertical* e *comparação horizontal*.

Comparação vertical

O objetivo aqui foi identificar diferenças nos padrões de preços praticados e do processo de aquisição em **momentos específicos do tempo**. Buscou-se comparar, entre um modelo e outro, os preços, a antecedência do processo e o prazo de emissão dos bilhetes entre os processos realizados em cortes temporais fixos (**mesmo ano, mesmo mês ou mesmo dia**). Isso é possível porque a migração do modelo de compra agenciada para o de compra direta vem ocorrendo paulatinamente, além de não ser obrigatória para todos os órgãos², assim parte dos órgãos federais ainda utilizam o modelo de compra agenciada.

A comparação vertical será dividida em cinco partes: 1) Análise da antecedência da solicitação, reserva e emissão e dos prazos de emissão dos bilhetes, entre 2014 e 2016³; 2) Análise dos preços praticados no ano de 2016, considerando bilhetes emitidos para um mesmo trecho; 3) Análise dos preços praticados entre 2015 e 2016, mês a mês, também considerando bilhetes de um mesmo trecho; 4) Análise dos preços praticados entre 2015 e 2016, dia a dia, também considerando bilhetes de um mesmo trecho; e 5) Análise da influência da antecedência da compra nos preços praticados, considerando todos os bilhetes emitidos entre 2014 e 2016.

Comparação horizontal

O foco dessa abordagem é o órgão que migrou para o novo modelo de aquisição. O objetivo é verificar a ocorrência de alterações significativas nos padrões de preços praticados e do processo de compra em **momentos distintos do tempo** (antes e depois de migrar para o novo modelo), para **cada unidade governamental**. As variáveis observadas são as mesmas: os preços, a antecedência do processo e o prazo de emissão dos bilhetes. As perguntas a serem respondidas são: Uma vez que o órgão migrou para o modelo de compra direta, o processo melhorou? Os preços se reduziram?

Analisa-se aqui a antecedência da solicitação, reserva e emissão e dos prazos de emissão dos bilhetes, antes e depois de adotar o novo modelo (considerando o período de 2014 a 2016).

² Segundo a Portaria nº. 555/2014, do Ministério do Planejamento, a compra direta é obrigatória para os órgãos da Administração Direta e facultativa para os da Administração Indireta.

³ Como a antecedência e os prazos de emissão de bilhetes independem do tempo (ao contrário dos preços dos bilhetes, por exemplo, sujeitos a condições de mercado, sazonalidade e inflação), consideramos nesse caso o período inteiro analisado.

5. Resultados

Comparação vertical – parte 1: Análise da antecedência da solicitação, reserva, emissão e dos prazos de emissão dos bilhetes, entre 2014 e 2016.

A Tabela 1 resume as alterações verificadas, considerando a média das antecedências (solicitação, reserva e emissão) e dos prazos de emissão (diferença entre solicitação e emissão).

Tabela 1 – Média das antecedências e do prazo de emissão de bilhetes (de 2014 a 2016)

	Compra Agenciada	Compra Direta	Varição
Antecedência da solicitação	15,41	14,72	-4,5%
Antecedência da reserva	12,51	12,07	-3,5%
Antecedência da emissão	11,68	11,75	0,6%
Prazo de emissão	3,73	2,97	-20,2%

Destacamos em azul as variações que apresentaram significância estatística após teste de hipótese realizado⁴. Embora não se verifique alteração substancial na antecedência do processo (diferença de dias entre as etapas da compra e a emissão do bilhete), percebe-se uma variação significativa no prazo de emissão, dado pela diferença em dias entre a solicitação e a emissão. Isso é possível porque pequenas diferenças observadas na antecedência da solicitação (que ficou ligeiramente mais tardia) e da emissão (que ficou ligeiramente mais antecipada) são relevantes na alteração relativa do prazo de emissão.

Quando observadas as emissões para bilhetes solicitados com menos de 10 dias antecedência, limite mínimo estabelecido pelo regramento atual, e onde existe uma maior probabilidade de aumentos repentinos nos preços (conforme será abordado adiante), também se percebe uma visível melhora do processo de aquisição, vide Tabela 2.

Tabela 2 – Média das antecedências e do prazo de emissão de bilhetes para compras solicitadas com menos de 10 dias (de 2014 a 2016)

	Compra Agenciada	Compra Direta	Varição
Antecedência da solicitação	5,73	5,61	-2,1%
Antecedência da reserva	4,68	4,8	2,6%
Antecedência da emissão	4,14	4,57	10,4%
Prazo de emissão	1,59	1,04	-34,6%

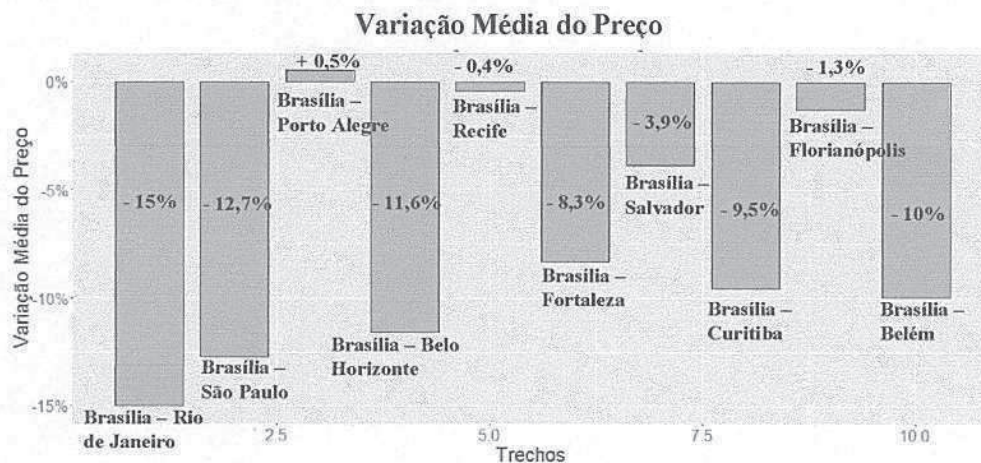
A Tabela 2 mostra que para as compras solicitadas com menos de 10 dias de antecedência a velocidade de emissão do bilhete é 34% maior para aquisições realizadas no novo modelo. Além disso a antecedência da emissão é de 10,4% maior, outro ponto aparentemente positivo, certamente provocado pela maior velocidade na emissão. Os testes de hipótese realizados confirmaram a redução do prazo de emissão e o aumento no prazo de antecedência a um nível de confiança de 95%.

⁴ Os testes de hipótese utilizados foram do tipo *t de Student* para alteração unilateral das médias, com nível de confiança de 95%.

Comparação vertical – parte 2: Análise dos preços praticados e dos prazos de emissão no ano de 2016, considerando bilhetes emitidos para um mesmo trecho.

Para realizar esta análise, consideramos as aquisições de passagens aéreas no ano de 2016 agrupadas por trecho e modalidade de aquisição (compra agenciada e compra direta). A ideia é verificar a existência de diferenças significativas nos preços médios praticados para cada trecho viajado⁵. Além do filtro do ano da compra, utilizamos o filtro adicional de o quantitativo de aquisições por trecho ser maior ou igual a 30.

Os resultados apontam para uma redução nos preços praticados para a maioria dos trechos pesquisados. O Gráfico 1 apresenta o grupo de trechos denominado “Pareto 50”, o que significa que o quantitativo de bilhetes emitidos para esses trechos representa 50% do total de bilhetes emitidos pelo Governo federal no ano de 2016. A medida apresentada nesse gráfico é a variação no preço médio decorrente da adoção da modalidade de compra direta.



O Gráfico 1 mostra que para os 10 trechos mais utilizados pelo governo, e que correspondem a 50% do quantitativo de bilhetes emitidos em 2016, houve redução do valor pago (no modelo de compra direta em relação ao modelo de compra agenciada) em 9 deles. No principal trecho (Brasília – Rio de Janeiro) a redução no preço foi de 15%. A Tabela 3 apresenta os valores médios dos bilhetes emitidos por compra direta e compra agenciada, com a variação percentual calculada e o resultado do teste de hipótese da alteração.

Tabela 3 – Média dos preços praticados em 2016

Trecho	Compra Agenciada	Compra Direta	Variação	Teste de hipótese
BRASÍLIA/DF <--> RIO DE JANEIRO/RJ	R\$ 581,45	R\$ 494,06	-15,03%	Redução
BRASÍLIA/DF <--> SÃO PAULO/SP	R\$ 538,92	R\$ 470,34	-12,73%	Redução
BRASÍLIA/DF <--> PORTO ALEGRE/RS	R\$ 1.010,08	R\$ 1.015,64	0,55%	Indefinido
BRASÍLIA/DF <--> BELO HORIZONTE/MG	R\$ 459,75	R\$ 406,37	-11,61%	Redução
BRASÍLIA/DF <--> RECIFE/PE	R\$ 444,29	R\$ 442,40	-0,42%	Indefinido
BRASÍLIA/DF <--> FORTALEZA/CE	R\$ 569,59	R\$ 522,23	-8,31%	Redução
BRASÍLIA/DF <--> SALVADOR/BA	R\$ 329,39	R\$ 316,66	-3,86%	Redução
BRASÍLIA/DF <--> CURITIBA/PR	R\$ 483,48	R\$ 437,42	-9,53%	Redução
BRASÍLIA/DF <--> FLORIANÓPOLIS/SC	R\$ 475,60	R\$ 469,52	-1,28%	Indefinido

⁵ O trecho deve ser compreendido abrangendo tanto o percurso de ida quanto de volta (por exemplo, “Brasília – Rio de Janeiro” abrange também “Rio de Janeiro – Brasília”).

BRASÍLIA/DF <--> BELÉM/PA	R\$ 789,68	R\$ 711,02	-9,96%	Redução
---------------------------	------------	------------	--------	---------

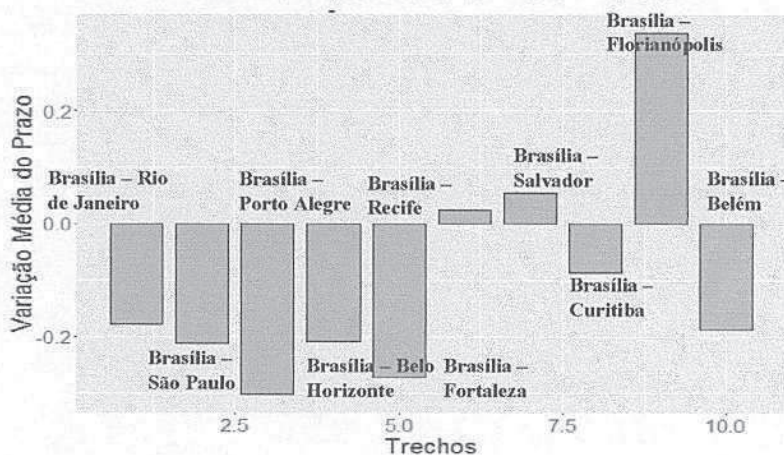
A Tabela 3 mostra que dos 10 trechos mais utilizados houve de fato redução dos preços em 7, ficando inalterados os outros 3. A variação total do preço, considerando os 110 trechos utilizados no ano de 2016, foi de 6% para menos. Para esse cálculo foi considerada a média do desconto dos trechos ponderada pela quantidade de bilhetes adquiridos.

Fazendo uma projeção dessa economia para os bilhetes que foram adquiridos utilizando o modelo de compra agenciada, é possível prever uma *economia potencial* de aproximadamente R\$ 436 mil. Ou seja, se os bilhetes que em 2016 foram adquiridos pela modalidade de compra agenciada tivessem sido comprados pelo sistema de compra direta, haveria uma economia desse valor.

Um raciocínio análogo pode ser utilizado para se estimar o que denominamos de *economia efetiva*: se todos os bilhetes adquiridos em 2016 por compra direta tivessem sido adquiridos por compra agenciada, o valor total pago pelo governo (considerando a não redução do preço) seria R\$ 3,13 milhões maior.

Quanto ao prazo de emissão dos bilhetes, em cada trecho adquirido em 2016, o Gráfico 2 apresenta a variação percentual (entre o modelo de compra agenciada e o de compra direta).

Gráfico 2 - Variação Média do Prazo – Pareto 50



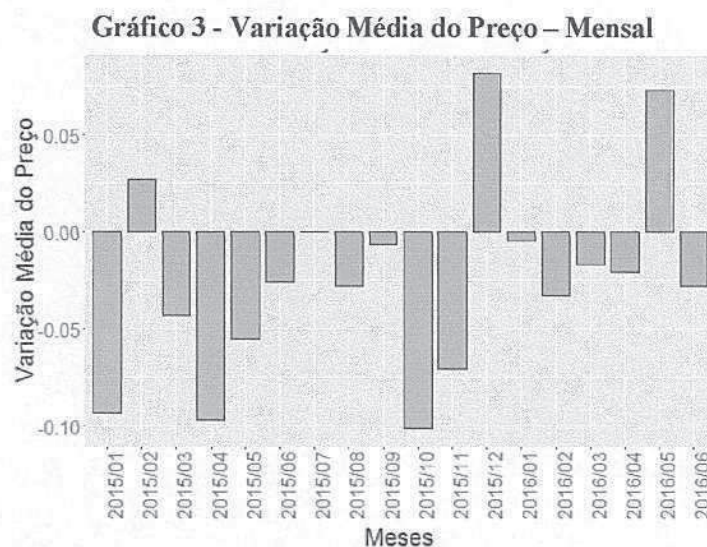
Depreende-se que dos 10 trechos mais utilizados (e que respondem por 50% dos bilhetes emitidos) em 2016, houve redução no prazo de emissão dos bilhetes em 7 deles, quando adotado o modelo de compra direta.

A redução média observada nos prazos de emissão foi de 8,6%, considerando-se todos os 110 trechos utilizados em 2016. Não houve variação significativa na antecedência do processo.

Comparação vertical – parte 3: Análise dos preços praticados entre 2015 e 2016, mês a mês, considerando bilhetes de um mesmo trecho emitidos em um mesmo mês.

Com vistas a eliminar eventuais interferências de questões sazonais, foi realizada a mesma análise comparando-se os bilhetes emitidos em um **mesmo mês** para um mesmo trecho. Para essa análise foi considerado o período entre 2015 e 2016.

Para cálculo da variação dos preços médios, foi realizado o agrupamento dos bilhetes emitidos por mês, por meio da ponderação das diferenças médias nos trechos pelo quantitativo de bilhetes emitidos. Assim temos um valor médio pago por bilhete no mês para cada modalidade de aquisição. Os resultados confirmam a tendência de redução nos valores pagos obtida na abordagem anterior, mas com maior suavidade. O Gráfico 3 apresenta o resultado de cada mês para os preços médios.

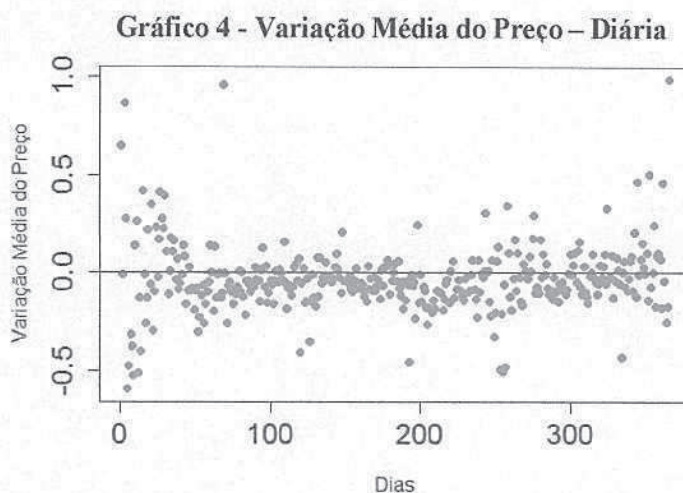


Apesar de na maior parte dos meses o resultado ser de redução dos preços médios, o resultado de aumento nos meses de 12/2015 e 05/2016 resultam em uma redução final nos 18 meses analisados de 2,31%, pouco significativa.

Comparação vertical – parte 4: Análise dos preços praticados entre 2015 e 2016, dia a dia, considerando bilhetes de um mesmo trecho no mesmo dia.

Uma outra abordagem utilizada foi a comparação dos trechos adquiridos dia a dia, entre os dois modelos. Usando o mesmo critério de agregação descrito anteriormente (cálculo das médias ponderadas pela quantidade de bilhetes emitidos) o resultado geral foi de redução nos preços pagos, de 4,2%.

Comparando-se o resultado dia a dia, o Gráfico 4 apresenta o percentual de redução (ou acréscimo) nos preços médios.



Percebe-se uma concentração dos saldos no eixo inferior do gráfico, o que indica um maior número de dias em que os preços obtidos no modelo de compra direta foram inferiores aos obtidos com a compra agenciada. O resultado final foi de **255** dias com redução do preço médio e **111** com aumento.

Comparação vertical – parte 5: Análise da influência da antecedência da compra nos preços praticados, considerando todos os bilhetes emitidos entre 2014 e 2016.

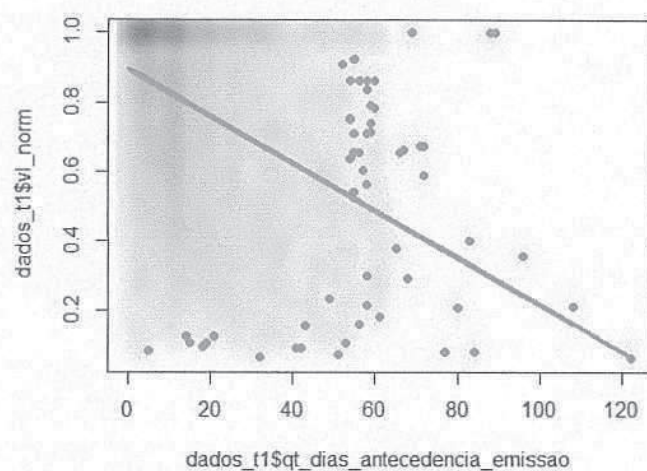
A análise da influência da antecedência da compra no preço do bilhete foi realizada considerando bilhetes emitidos para um **mesmo voo num mesmo dia**, de maneira a eliminar características de sazonalidade ou do dia da semana da viagem. Para viabilizar essa abordagem e permitir uma análise que abrangesse diferentes trechos utilizados pelo governo, e bilhetes emitidos em diferentes períodos, foi realizada uma transformação na variável de preço do bilhete, com vistas a trazer todos os bilhetes de um mesmo voo para uma escala de 0 a 1. Essa transformação foi realizada dividindo cada bilhete pelo valor do bilhete mais caro daquele voo. Dessa forma foi possível trabalhar com a totalidade dos bilhetes, obedecendo apenas a restrição de terem sido emitidos para um voo onde havia um mínimo de 5 bilhetes emitidos pelo governo.

A relação entre a antecedência e o preço foi medida pela correlação entre as variáveis transformadas. Os resultados mostram uma correlação moderada e de sinal negativo entre as variáveis, o que significa que mais antecedência implica em menor preço. A magnitude da correlação foi de **-0.24** considerando todos os bilhetes.

Uma questão pertinente é se bilhetes emitidos pelo sistema de compra direta apresentariam uma correlação diferente. Feito esse filtro, de fato a magnitude da correlação foi maior, mantida a direção: **-0.35**. Isso mostra que a adoção da nova modalidade torna mais previsível o preço dos bilhetes, sendo mais viável planejar e ter segurança na obtenção de preços melhores ao comprar com antecedência.

O Gráfico 5 apresenta a distribuição da variável preço transformada, em relação à antecedência.

Gráfico 5 – Tendência – Antecedência x Preço



A linha vermelha representa uma regressão linear da variável de preço pela de antecedência. Fica clara a relação “mais prazo menos preço” quantificada antes pela medida de correlação.

Comparação horizontal – parte 1: Análise da antecedência da solicitação, reserva e emissão e dos prazos de emissão dos bilhetes, antes e depois de adotar o novo modelo.

Agora testamos a possibilidade de haver alguma mudança no comportamento dos órgãos, um a um, após migrarem de um sistema para outro. Dessa forma as medidas de antecedência e velocidade na emissão dos bilhetes são comparadas em momentos distintos do tempo: antes e depois da migração. Para fazer tal comparação só consideramos órgãos que tenham emitido pelo menos 30 bilhetes usando ambas as modalidades (compra agenciada e compra direta).

Os resultados gerais, considerando a mudança de comportamento de todos os órgãos, refletem, como era de se esperar, o obtido na análise completa de todos os bilhetes. Pequenas diferenças se devem ao filtro aplicado para eliminar órgãos que compraram menos de 30 bilhetes em alguma das modalidades. A Tabela 4 mostra isso, para a antecedência da emissão do bilhete e prazo de emissão:

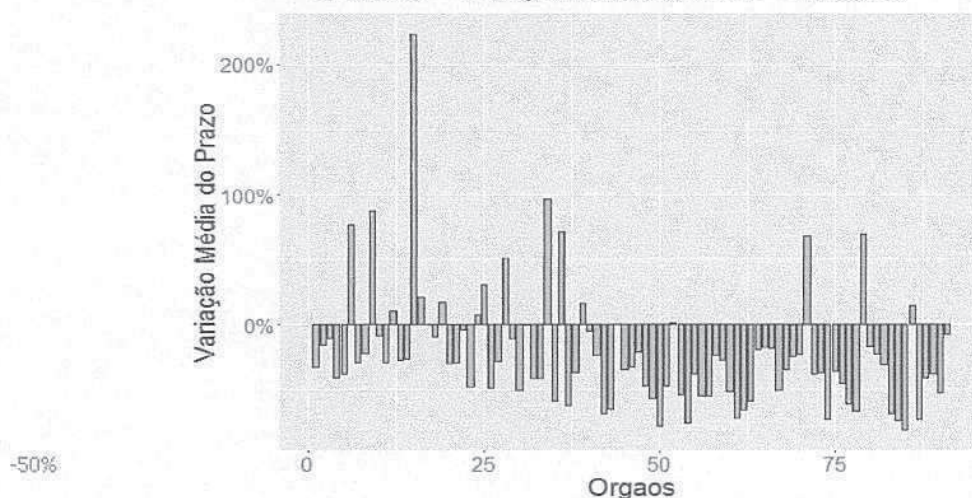
Tabela 4 – Comparação órgão a órgão (resultado geral consolidada)

	Quando utilizava o modelo de Compra Agenciada	Utilizando o modelo de Compra Direta	Varição
Antecedência da emissão	11,53	11,97	3,8%
Prazo de emissão	3,74	2,98	-20,5%

Destacamos que a melhora na antecedência foi maior quando se compara órgão a órgão do que na análise bilhete a bilhete (que considerou inclusive órgãos que ainda não migraram).

Se observarmos os órgãos com maior volume de aquisições no novo modelo, a melhora no processo fica mais clara. O Gráfico 6 apresenta os 91 órgãos (unidade solicitante de nível 3) com maior volume de aquisições de passagens aéreas no novo modelo, que são responsáveis pela aquisição de 80% dos bilhetes nesse sistema.

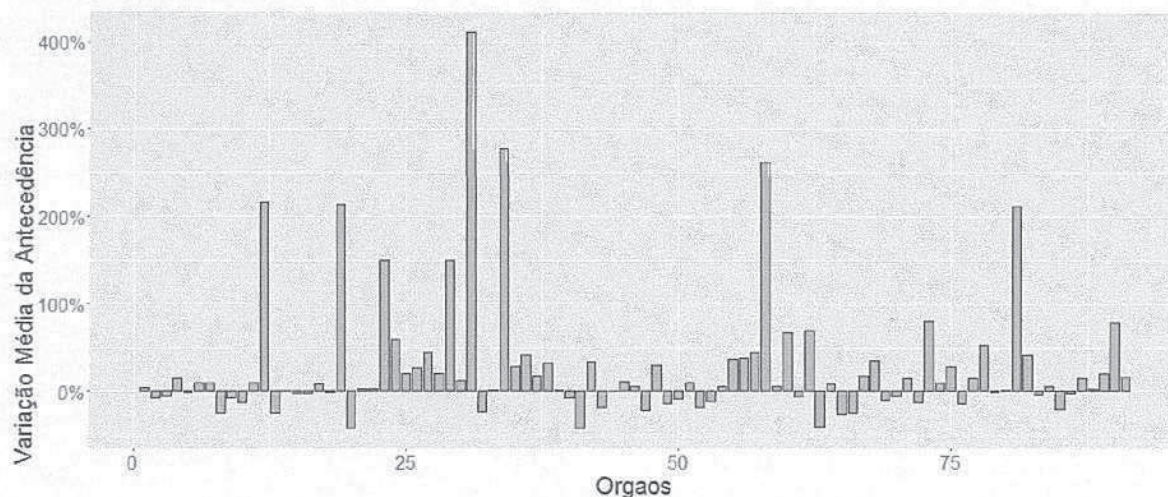
Gráfico 6 – Variação Média do Prazo – Pareto 80



É nítida a redução do prazo médio na emissão dos bilhetes em 76 dos 91 órgãos, o que mostra que a retirada da agência de viagem do processo acelerou a compra.

O mesmo se observa na antecedência da emissão do bilhete, conforme demonstrado no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Variação Média da Antecedência da Emissão – Pareto 80



Nessa perspectiva, 62 dos principais órgãos federais apresentaram aumento na antecedência da compra, de até 400%.

Observação: Alteração nos preços

Tentamos ainda identificar um desvio substancial na tendência de preços, para cada trecho, utilizando um modelo de regressão de descontinuidade, mas esses resultados foram inconclusivos e portanto não são reportados aqui.

Uma possível razão para essa dificuldade é que a curva de preços de passagens aéreas é errática, apresentando muitas oscilações bruscas, sendo difícil, mesmo visualmente identificar alguma tendência significativa. Outro ponto a ser considerado é o fato de que as “migrações” dos órgãos federais para o novo modelo ocorreram em momentos distintos, assim a esperada influência nos preços pode ocorrer de forma distribuída ao longo de vários meses (já que a migração de um órgão para o novo modelo pode impactar inclusive os preços pagos por um órgão que ainda não migrou), o que impede a percepção da quebra de tendência em um momento específico.

Uma opção para viabilizar essa análise seria a atualização para um valor presente dos preços médios praticados para cada trecho, mas para tanto seria necessário haver algum índice específico de preços de passagens aéreas que considerasse individualmente os trechos. No entanto desconhecemos a existência de tal índice.

6. Conclusões

A comparação vertical, considerando períodos fixos no tempo, apresenta resultados suficientes para concluirmos que passagens aéreas adquiridas pela modalidade de compra direta são em média mais baratas que as adquiridas por intermédio de agências de viagem. Essa diferença se confirmou ao se comparar bilhetes de um mesmo trecho dia a dia, mês a mês ou no ano de 2016. A economia efetiva obtida pela introdução do novo procedimento de compra, considerando a diferença nos preços dos bilhetes, foi de R\$ 3,1 milhões entre janeiro e junho 2016, prevendo-se uma economia adicional de R\$ 416 mil nesse período caso os órgãos que utilizam a modalidade de compra agenciada migrassem para o novo sistema.

Não há diferença significativa quanto à antecedência das aquisições entre os bilhetes emitidos por compra direta e os intermediados por agências. O processo de compra ocorre em média entre 14 e 11 dias antes da viagem. Por outro lado, o prazo de emissão (diferença entre a solicitação e a emissão) tem sido menor na compra direta, o que favorece a redução dos custos administrativos associados às aquisições. Essa redução é em média de 20%.

A influência da antecedência nos preços se dá claramente de maneira a baixá-lo na medida em que se melhora o planejamento da compra. A análise indicou também que bilhetes emitidos pelo novo sistema apresentam essa correlação significativamente mais forte.

Na comparação horizontal, constatou-se significativa mudança no procedimento de aquisição dos órgãos. A maior parte dos órgãos que mais emitem bilhetes (grupo Pareto 80) apresentou melhora na antecedência de emissão dos bilhetes, além de reduzirem em mais de 20% os prazos de emissão.

As alterações nos prazos de emissão podem ser intuitivamente associadas à mudança do processo de aquisição. De fato, com a modalidade de compra direta, o processo fica com uma etapa a menos, uma vez que não há mais a necessidade do intermédio de terceiros.

7. Encaminhamentos

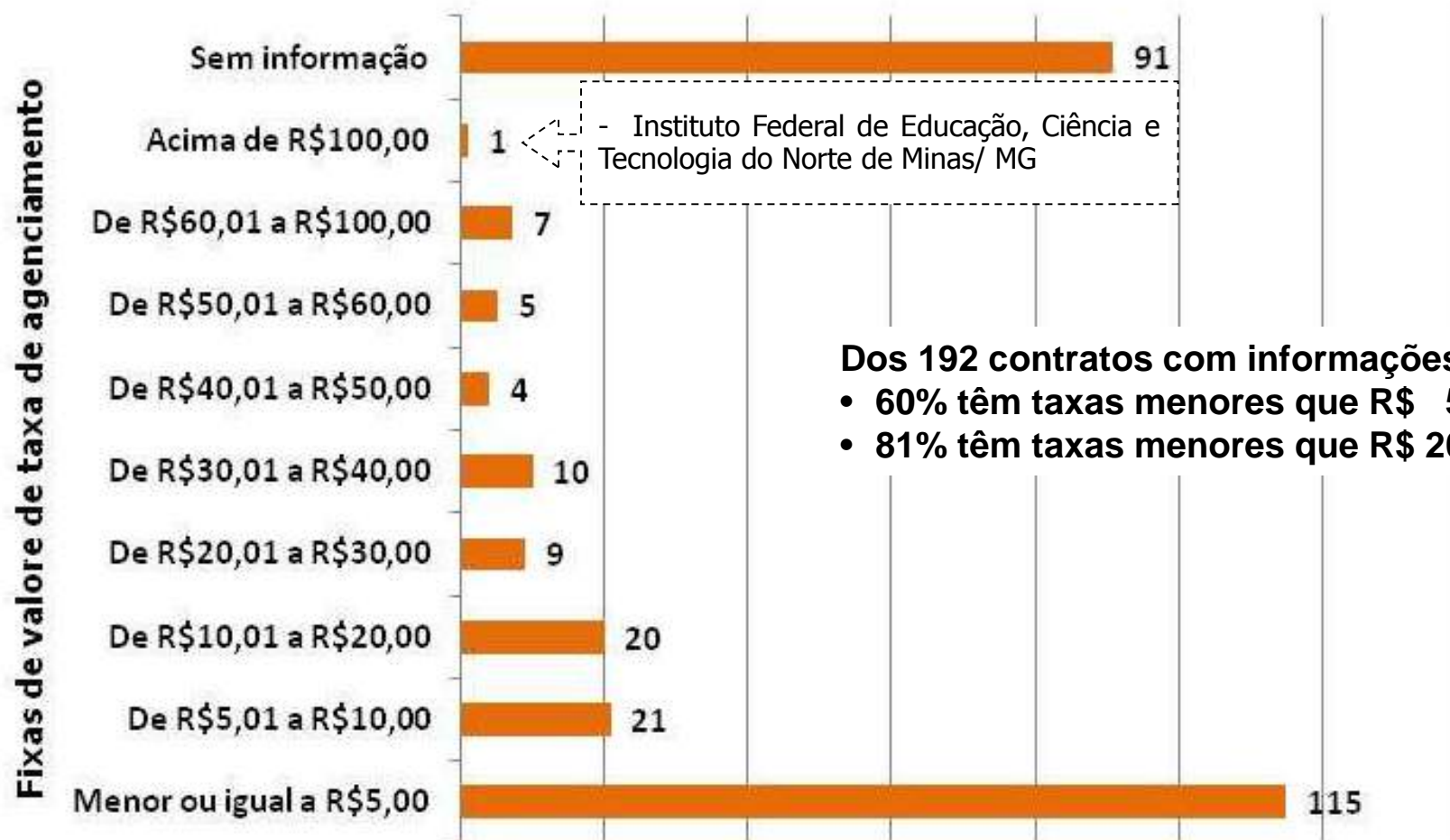
Sugerimos encaminhamento desse relatório à Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ficando desde já a equipe do Observatório da Despesa Pública à disposição para esclarecimentos ou complementos necessários.

Adicionalmente, sugerimos a disponibilização do mesmo no Portal ODP, para acesso dos auditores da CGU e gestores federais.

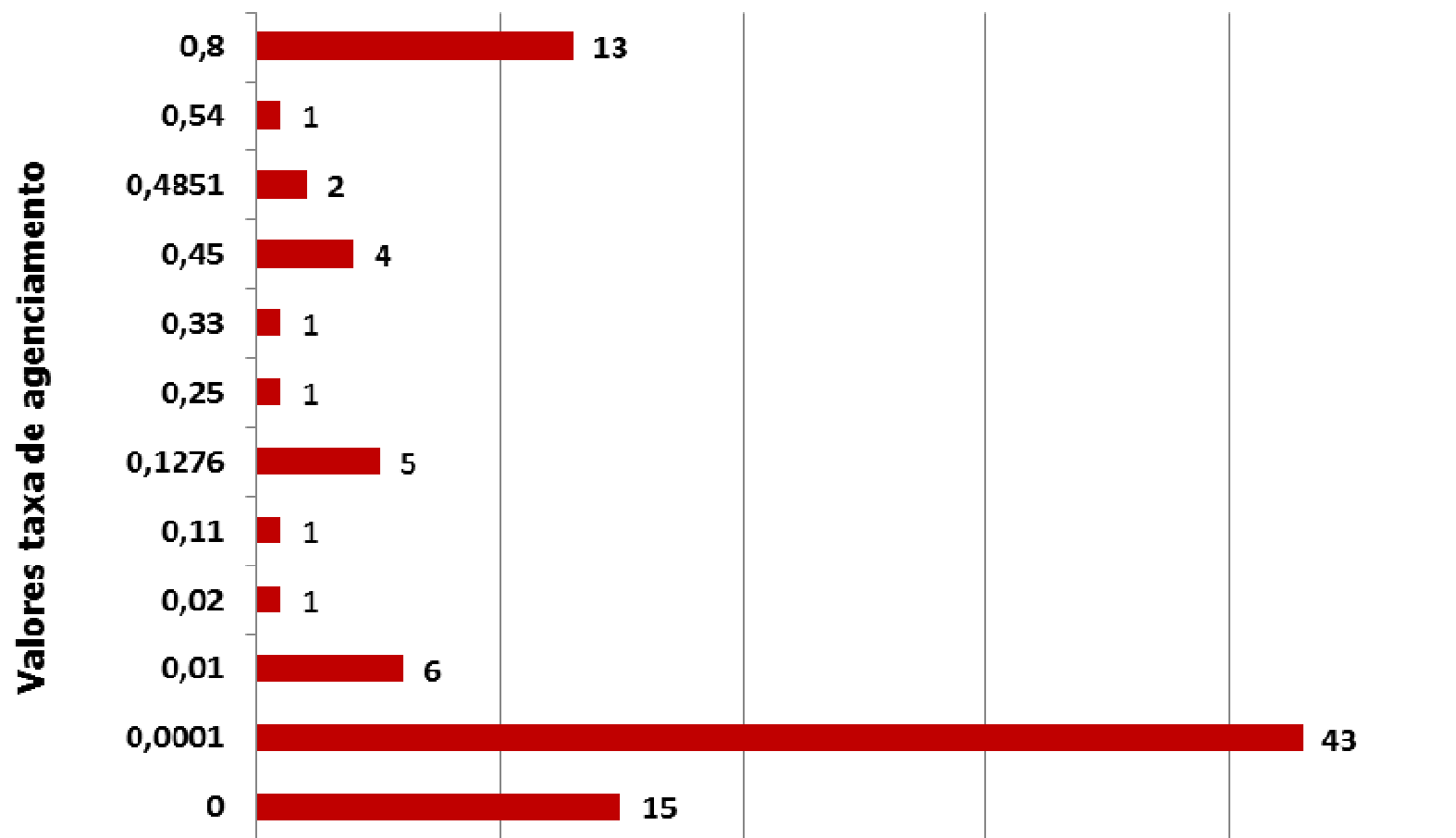
Análise dos contratos atuais

- 283 contratos com as seguintes características:
 - Início de vigência: a partir de 24/08/2012 (após IN nº.7/2012).
 - Fim das vigências: entre setembro/2013 e abril/ 2015 (incluindo aditivos já firmados).
- Do total analisado, 91 contratos não possuem informação registrada no sistema sobre a taxa de agenciamento cobrada pelas agências

Nº. contratos por faixa de taxa de agenciamento



50% dos contratos possuem taxa de agenciamento menor que R\$ 1,00



Contratos com taxas menores que R\$ 0,01

Taxa R\$ 0,00	Taxa R\$ 0,0001	Taxa R\$ 0,01
<p>Ministério da Fazenda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comissão de Valores Mobiliários • SUSEP <p>Ministério da Educação</p> <ul style="list-style-type: none"> • CEFET/ RJ • CEFET/ MG • Fundação Universidade Federal de Sergipe <p>Ministério dos Transportes</p> <ul style="list-style-type: none"> • ANTT • DNIT • Fundo da Marinha Mercante <p>Ministério da Cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fundação Biblioteca Nacional <p>Ministério do Meio Ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> • IBAMA • Ministério do Meio Ambiente <p>Ministério da Defesa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministério da Defesa • Comando do Exército 	<p>CGU</p> <p>Ministério da Fazenda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministério da Fazenda <p>Ministério da Educação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Universidade Federal de Alagoas • Universidade Federal de Santa Maria • Universidade Federal de Ouro Preto • Instituto Federal do Norte de MG • Instituto Federal do Sul de MG • Universidade Federal da Fronteira Sul <p>Ministério da Justiça</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministério da Justiça • Departamento de Polícia Federal 	<p>AGU</p> <p>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão <p>Ministério da Educação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Universidade Federal do Triângulo Mineiro <p>Ministério das Relações Exteriores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fundação Alexandre de Gusmão <p>Ministério dos Transportes</p> <ul style="list-style-type: none"> • DNIT <p>Ministério do Desenvolvimento Agrário</p> <ul style="list-style-type: none"> • INCRA <p>Ministério da Defesa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comando do Exército



TC-019.819/2014-5

Representação

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de representação formulada pela Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal – ABAV-DF por meio da qual apontaram-se irregularidades no Credenciamento 1/2014, promovido pela Central de Compras e Contratações, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, e pediu-se a suspensão cautelar daquele credenciamento, *inaudita altera pars* (peça 1).

O referido certame teve por objeto credenciar, pelo prazo de 60 meses, empresas de transporte aéreo para o fornecimento, diretamente à Administração, ou seja, sem a intermediação de agências de viagens, de passagens referentes a linhas aéreas regulares domésticas, “para fins de transporte de servidores, empregados ou colaboradores eventuais em viagens a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, facultado o uso à Administração indireta, compreendendo a reserva, inclusive de assento, emissão, remarcação, cancelamento e reembolso” (edital constante da peça 2, páginas 124/166).

Segundo o MPOG, o Credenciamento 1/2014 foi promovido para atender a 95% da demanda da Administração Pública federal por passagens aéreas, sendo que, em 2014, a despesa total com passagens foi de R\$ 484.308.939,23 (página 29 da peça 243).

Para realizar o pagamento das despesas relativas às aquisições de passagens das companhias aéreas credenciadas, mediante Cartão de Pagamento do Governo Federal – Passagem Aérea, a União, por intermédio do MPOG, celebrou com o Banco do Brasil S/A o Contrato Administrativo 01/2014.

- II -

Antes de tratar do mérito desta representação, convém apresentar histórico dos principais atos processuais havidos neste feito.

Mediante despacho exarado à peça 23, em 1/9/2014, V. Ex.^a decidiu, preliminarmente, determinar a oitiva da Central de Compras e Contratações do MPOG, para, no prazo de 5 dias, manifestar-se sobre os fatos apontados nesta representação. Decidiu, ainda, naquela mesma oportunidade, determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação daquele mesmo ministério que encaminhasse ao TCU, em igual prazo de 5 dias, os estudos que haviam sido determinados pelo Tribunal por meio do item 9.6 do Acórdão 1.973/2013-Plenário ou, alternativamente, os estudos que fundamentaram o Credenciamento 1/2014.

Coube à Selog adotar as providências necessárias à realização das determinações proferidas no mencionado despacho de V. Ex.^a. Após examinar todos os elementos recebidos do MPOG, a Selog formulou, em 31/10/2014, proposta de encaminhamento no sentido de que o Tribunal conhecesse desta representação, indeferisse a medida cautelar pleiteada pela ABAV-DF e,

no mérito, considerasse improcedente a representação (peça 41, com anuência dos dirigentes da unidade técnica às peças 42 e 43).

No entanto, divergindo da unidade técnica, V. Ex.^a, mediante despacho exarado em 12/11/2014, à peça 51, decidiu suspender cautelarmente os procedimentos referentes ao Credenciamento 1/2014 até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito desta representação.

Em 18/11/2014, V. Ex.^a exarou outro despacho, mediante o qual, ratificando a suspensão cautelar do Credenciamento 1/2014, esclareceu que a Central de Compras e Contratações do MPOG deveria abster-se de estender o novo modelo de aquisição de passagens aéreas a outros órgãos da Administração Pública Federal além daqueles que já participavam na data da concessão da medida cautelar (peça 61).

Quando a matéria foi levada à apreciação do Tribunal, em sessão de 19/11/2014, o Plenário decidiu converter a suspensão cautelar do Credenciamento 1/2014 em determinação, a fim de que a Central de Compras e Contratações do MPOG encaminhasse ao TCU, no prazo de 30 dias, o resultado dos estudos determinados àquela unidade pelo Tribunal por intermédio do item 9.6 do Acórdão 1.973/2013-Plenário, “detalhando os resultados já alcançados até o momento e, especialmente, como se dará a fiscalização e o controle dos gastos realizados no âmbito da Administração Pública Federal para aquisição de passagens aéreas diretamente das empresas aéreas, por meio de cartões corporativos, bem como outras informações que julgar pertinentes ao deslinde da questão” (peça 65). Em face dessa decisão, a ABAV-DF interpôs agravo (peça 74).

Encaminhados os autos à Selog, a unidade técnica adotou as medidas necessárias a cumprir a determinação decidida pelo Plenário do Tribunal em sessão de 19/11/2014 (peça 65).

Depois disso, a ABAV-DF, trazendo aos autos a notícia de que o MPOG estava preparando licitação na modalidade pregão para contratar uma só agência para prestar, para todo o Poder Executivo, o serviço de agenciamento de passagens aéreas de linhas internacionais e também de linhas domésticas não atendidas pelas quatro empresas aéreas que haviam se credenciado no Credenciamento 1/2014 (Tam, Gol, Avianca e Azul), e alegando irregularidades no referido certame, reiterou o pedido de adoção de medida cautelar para suspender completamente os efeitos do aludido credenciamento (peça 85, datada de 18/12/2014).

Em despacho de 23/12/2014, V. Ex.^a determinou que a Serur procedesse à instrução do agravo que havia sido interposto pela ABAV-DF em face da decisão do Plenário do Tribunal adotada em 19/11/2014 ante o pedido de medida de cautelar que lhe havia sido submetido naquela oportunidade (peça 87). Determinou, ainda, V. Ex.^a, depois de negar dilação de prazo à Central de Compras e Contratações do MPOG para o cumprimento da determinação que o Plenário do Tribunal havia feito àquela unidade também em 19/11/2014 (despacho de 30/12/2014, à peça 90), que a Selog realizasse novo exame da matéria considerando os novos elementos trazidos aos autos pela ABAV-DF e pelo MPOG (despachos de 5/1/2015 e 8/1/2015, às peças 93 e 104, respectivamente). Em face do referido despacho de 30/12/2014 (peça 90), a Central de Compras e Contratações do MPOG interpôs agravo (peça 114).

Mediante a peça 132, o Sindicato das Empresas de Turismo do Distrito Federal – Sindetur solicitou sua habilitação, no processo, na condição de interessado.

Por meio da peça 133, a ANBAV-DF trouxe aos autos a notícia de que a Central de Compras e Contratações do MPOG havia publicado o edital do Pregão Eletrônico 2/2015 para, como já mencionado acima, contratar uma agência para executar, para todo o Poder Executivo, o agenciamento de passagens aéreas de linhas internacionais e também de linhas domésticas não atendidas pelas quatro empresas aéreas credenciadas. Nessa peça, a ANBAV-DF renovou o pedido de medida cautelar para suspender os efeitos do Credenciamento 1/2014 e pediu, ainda, que, cautelarmente, o Tribunal suspendesse os efeitos do Pregão Eletrônico 2/2015, bem como da Portaria 20/2015-MPOG e da Instrução Normativa 3/2015-MPOG, que disciplinam o novo sistema de aquisição de passagens aéreas pelo Poder Executivo.

Ao examinar o agravo interposto pela ABAV-DF, o auditor da Serur propôs: que o Tribunal conheça do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento; que, com base no poder geral

de cautela, conceda, de ofício, medida cautelar no sentido de determinar ao MPOG que suspenda, até o julgamento definitivo deste processo, o Pregão Eletrônico 2/2015 e a adesão de novos órgãos ou entidades ao Credenciamento 01/2014 (peça 136). O titular da Serur alinhou-se, em essência, à proposta do auditor, propondo, em acréscimo (peça 137): seja habilitado o Sindetur-DF neste processo, na qualidade de interessado; seja concedida, de ofício, medida cautelar para suspender a eficácia da Instrução Normativa 03/2015-MPOG e das normas dela derivadas; e que seja determinado à Selog “que avalie a vantajosidade das opções de compras de passagens aéreas diretamente com as empresas concessionárias do serviço público, ou mediante licitação com as agências de viagens e turismo ou em modelo misto, garantindo que a avaliação se dê sob as mesmas condições, ambiente normativo e premissas operacionais, o desenvolvimento de metodologia técnico-científica de aferição confiável e tornada pública, levando em conta na análise da economicidade e do atingimento do interesse público, dentre outros fatores, também os denominados benefícios e custos sombra”.

Em despacho exarado em 27/02/2015, V. Ex.^a concedeu medida cautelar acolhendo as proposições da Serur (peça 138).

Manifestando-se novamente nos autos (peças 148, 149 e 150), a Selog propôs que, como subsídio à apreciação, pelo TCU, da nova medida cautelar concedida por V. Ex.^a, fosse levado ao Tribunal, juntamente com os argumentos expendidos pela Serur, o exame de “vantajosidade” levado a efeito pela Selog acerca do novo modelo de aquisição de passagens aéreas adotado pelo MPOG.

Levada a matéria à apreciação do Tribunal, em sessão de 4/3/2015, o Plenário decidiu rejeitar a medida cautelar que havia sido concedida por V. Ex.^a em 27/02/2015. Em face dessa decisão, a ANBAV-DF opôs embargos de declaração, com pedido de que lhes fossem conferidos efeitos infringentes, de modo a reverter a rejeição, pelo Tribunal, da concessão de medida cautelar (peça 199).

Em 06/04/2015, a Central de Compras e Contratações do MPOG promoveu o Pregão Eletrônico 2/2015. Saiu-se vencedora do certame a empresa Trips Passagens e Turismo Ltda. - EPP.

Em despacho de 16/04/2015, V. Ex.^a, considerando ter chegado aos autos a notícia de que, até o dia 30/4/2015, todos os contratos vigentes na Administração Pública com as agências de viagem deveriam ser encerrados, seja por conta do fim de seus prazos ou, por iniciativa da Administração, com fundamento nas cláusulas resolutivas que serão adotadas em virtude da nova sistemática implementada a partir do Credenciamento 1/2014 e do Pregão 2/2015, determinou o encaminhamento dos autos à Selog, para que a unidade técnica se pronunciasse sobre essa questão (peça 207).

A Selog manifestou-se propondo fosse determinado, cautelarmente, que a Central de Compras e Contratações do MPOG expedisse ofício circular aos órgãos da Administração direta do Poder Executivo com vistas a orientá-los no sentido de que “mantenham seus contratos com as agências de viagens até que suas vigências expirem naturalmente ou até o julgamento de mérito deste processo, quando, então, a depender do que vier a ser decidido, possam ou não migrar para a solução do Credenciamento 1/2014 e do Pregão 2/2015”. Propôs, ainda, a Selog, fosse realizada a oitiva da Central de Compras e Contratações, buscando daquela unidade esclarecimentos acerca de diversas questões levantadas no processo pela Serur e pela própria Selog (peças 212 e 213).

Em despacho proferido em 22/04/2015, V. Ex.^a decidiu adotar a medida cautelar e a oitiva propostas pela Selog (peça 215). Em face dessa decisão, a Central de Compras e Contratações do MPOG interpôs agravo (peça 230).

A questão foi levada à apreciação do Plenário do Tribunal em sessão de 22/4/2015. O Tribunal referendou a medida cautelar concedida por V. Ex.^a. Em face dessa decisão, a ANBAV-DF opôs embargos de declaração com pedido de que lhes fossem conferidos efeitos infringentes, renovando pedido de suspensão dos efeitos do Credenciamento 1/2014, do Pregão Eletrônico 2/2015 e da Instrução Normativa 3/2015-MPOG (peça 231).

Em 5/5/2015, V. Ex.^a determinou o encaminhamento dos autos à Selog, “para que, preliminarmente ao exame dos recursos, proceda à análise conclusiva das questões fundamentais de fato e de direito, que constituem o objeto desta Representação, devendo os autos serem restituídos a este Gabinete” (peça 238).

Em cumprimento à determinação de V. Ex.^a, e depois de terem chegado aos autos vários elementos oriundos do MPOG, a Selog, ao cabo de nova instrução, propôs (páginas 35/36 da peça 293, com anuência dos dirigentes daquela unidade técnica às peças 294 e 295):

- a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- b) manter a medida cautelar concedida nos termos do despacho do Ministro-Relator (peça 215);
- c) recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos termos do art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que:
 - c.1) desenvolver e normatize rotinas de coleta, análise, tratamento e divulgação periódicos dos dados das compras diretas, de forma a possibilitar a avaliação e melhoria do modelo. Dentre os dados que se propõe a coleta, análise e comparação, pode-se citar os gastos (e suas variações) individualizados, por bilhetes, por trechos, por órgão solicitante, por companhia aérea, a evolução do valor médio do tíquete versus a variação nos preços das passagens aéreas no período avaliado, a comparação do tíquete médio na emissão direta com o comprado por meio do agenciamento, os gastos com a agência contratada (mediante o pregão 2/2015 e os que o sucederem), mostrando sua participação no total despendido, entre outros que o MP julgar oportunos para possibilitar a aferição da esperada economicidade no processo;
 - c.2) crie rotinas de coleta, tratamento, análise, verificação e publicidade dos dados relativos à emissão direta e ao contrato com a agência única, atualmente a Trips Passagens Aéreas Ltda., com a finalidade de se verificar a evolução dos gastos com passagem, de maneira a identificar problemas como a falta de antecedência na emissão dos bilhetes e a escolha indiscriminada de trechos que não correspondem aos mais baratos, incluindo os bilhetes que foram emitidos pela agência única nas situações em que se enquadrariam nos requisitos para a emissão direta, acompanhada de ações predeterminadas e posteriores nos casos em que forem observadas variações ou gastos absolutos significativos atrelados a determinado órgão ou cartão corporativo, a exemplo de auditorias, solicitações de esclarecimentos, análise dos fatores que levaram à variação observada e proposição das medidas corretivas e/ou punitivas correspondentes;
- d) determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que informe as medidas adotadas para dar cumprimento aos itens c.1 e c.2, acima, em 60 dias;
- e) comunicar Associação Brasileira das Agências de Viagens do Distrito Federal (Abav-DF) e à Central de Compras do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a decisão que vier a ser adotada nestes autos;
- f) arquivar o presente processo, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

Mediante despacho lançado à peça 300, V. Ex.^a solicitou a manifestação deste Ministério Público.

- III -

Passo, então, a discorrer sobre o que me parece sobre a matéria tratada nesta representação.

Começo pelo Credenciamento 1/2014. Para tanto, faço algumas considerações gerais sobre a figura do credenciamento para, em seguida, cotejá-las com as disposições essenciais daquele certame promovido pela Central de Compras e Contratações do MPOG.

A norma fundamental a ser seguida pela Administração Pública na contratação de obras, serviços, compras e alienações está disposta na Constituição:

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 texto constitucional é claríssimo no sentido de que a realização da licitação pública é a regra geral que dever ser obrigatoriamente observada pela Administração nas contratações, cabendo à legislação dispor sobre as exceções à aplicação dessa regra geral.

A Lei 8.666/1993 trata dessas exceções ao dispor sobre licitação dispensada (artigo 17, inciso I, alíneas “a” a “i”, e inciso II, alíneas “a” a “f”), dispensável (artigo 24) e inexigível (artigo 25).

A licitação dispensada está relacionada a algumas hipóteses de alienação de bens, não cabendo falar em discricionariedade do administrador quanto à possibilidade de ser realizada a licitação em razão de haver, nas referidas hipóteses de alienação de bens, específica vinculação entre o bem a ser alienado e o alienatário.

A licitação dispensável está relacionada às hipóteses de contratação de obras, serviços, compras e alienações em que, embora havendo possibilidade de competição entre possíveis interessados em contratar com a Administração, pode o administrador, amparado em taxativos permissivos legais, usar da discricionariedade para realizar ou não a licitação.

Por fim, a licitação inexigível associa-se às hipóteses caracterizadas pela inviabilidade de competição, situação que também permite a contratação direta.

Expostas as exceções legais à regra geral de realização de licitação preconizada na Constituição, é de se indagar, então, qual seria a base legal que permite à Administração afastar a licitação para adotar o credenciamento.

A verdade é que o credenciamento não tem expressa previsão legal. Trata-se de figura construída e admitida pela doutrina, pela prática administrativa e pela jurisprudência como meio que permite contratações diretas por inexigibilidade de licitação decorrente de inviabilidade de competição. Nas linhas que se seguem, apresento a compreensão jurídica que redundou na concepção do credenciamento.

Antes de mais nada, quadra transcrever o dispositivo da Lei 8.666/1993 que trata da licitação inexigível:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

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.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Deve-se perceber que esse dispositivo legal, ao assentar que a licitação é inexigível quando há inviabilidade de competição, não estabelece rol taxativo de hipóteses em que a competição se faz inviável e, por conseguinte, inexigível se torna a licitação. Isso porque a expressão “em especial”, contida no *caput* do artigo 25 da Lei 8.666/1993, denota apenas que as hipóteses de inexigibilidade de licitação de que tratam os incisos I, II e III daquele dispositivo devem ser merecedoras de especial observância pela Administração, sem que isso implique a exclusão de hipóteses outras em que, igualmente por inviabilidade de competição, a licitação também seja inexigível. A ideia de inviabilidade de competição tem, pois, alcance mais abrangente, não se restringindo às situações de contratação de fornecedor exclusivo (inciso I), de serviço técnico de natureza singular (inciso II) ou de artista consagrado (inciso III).

Nesse sentido, defende-se que também há inviabilidade de competição quando quaisquer dos interessados em atender a determinada demanda da Administração podem ser contratados, desde que satisfaçam os requisitos e as exigências por ela estabelecidos. Ou seja, se quaisquer dos interessados podem ser contratados pela Administração, não há que se falar em competição, caracterizando-se, assim, a hipótese de inexigibilidade de licitação. É essa, pois, a situação que deu ensejo à construção e à admissão, pela doutrina, pela prática administrativa e pela jurisprudência, da figura do credenciamento.

Evidentemente, a inviabilidade de licitação envolvida no credenciamento, por implicar a possibilidade de contratações diretas de quaisquer dos interessados em atender a determinada demanda da Administração, muito se diferencia da inviabilidade de licitação prevista para as hipóteses de que tratam os incisos I, II e III do artigo 25 da Lei 8.666/1993, em que a Administração mira única contratação direta de fornecedor exclusivo, de serviço técnico de natureza singular ou de artista consagrado. Em razão dessa crucial diferença, a realização do credenciamento reclama da Administração algumas cautelas, com o fim de se conformar o certame aos princípios administrativos.

Assim, deve a Administração especificar, de maneira clara, qual é o objeto a ser contratado mediante o credenciamento, incluindo-se nessa especificação, se for o caso, os preços de referência, os critérios de reajustamento de preços e as condições e prazos para entrega do objeto e para a realização do pagamento.

A par disso, deve a Administração estabelecer os critérios e as exigências para que os interessados possam voluntariamente se credenciar e se descredenciar e as situações que permitam à própria Administração afastar um credenciado.

Neste ponto, cumpre observar que, no momento de cada contratação realizada no âmbito do credenciamento, deve ser exigida, no mínimo (o edital do certame pode conter outras exigências), a comprovação da regularidade fiscal do contratado, incluindo a seguridade social, conforme entendimento firmado pelo TCU mediante o Acórdão 964/2012-Plenário, proferido em sede de processo de consulta.

Cumpre observar, ainda, que só se pode admitir o credenciamento como meio de realização de contratações diretas fundamentadas na hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição de que trata o *caput* do artigo 25 da Lei 8.666/1993 se a oportunidade de se credenciar for franqueada e oferecida a todos, sem exceção, que puderem atender à demanda da Administração. Afinal, somente dessa forma se pode falar em inviabilidade de competição que justifique a inexigibilidade de licitação. Assim, a meu ver, é vedado à Administração, ao realizar credenciamento, excluir determinados segmentos de interessados que também se revelem aptos a oferecer o objeto demandado.

Ademais, se o credenciamento prevê contratações de forma continuada, então não se justifica limitar no tempo a oportunidade de os interessados se credenciarem, ou, em outros termos,

não se justifica adotar no certame um único chamamento ou chamamentos periódicos que fixem prazos limitados para que interessados possam se credenciar.

A Administração deve se acautelar, ainda, no sentido de respeitar os princípios da isonomia e da impessoalidade nas contratações dos credenciados. Acerca deste ponto, duas situações distintas devem ser consideradas.

A primeira se dá quando, devido à natureza do objeto demandado, é possível à Administração fixar os preços de referência a serem praticados nas contratações diretas dos credenciados. Nessa situação, deve a Administração prever mecanismos que, nada obstante poderem tomar variados formatos, a depender do tipo de objeto demandado no credenciamento, definam objetivamente os critérios de contratação dos credenciados, coibindo-se o injustificado favorecimento de determinado ou de determinados credenciados em detrimento dos demais.

A segunda situação tem lugar justamente quando não é possível à Administração fixar preços para o objeto demandado. Isso ocorre nos casos em que o credenciamento é utilizado para a contratação de produtos e serviços de valores variáveis, ditados pela dinâmica do mercado e por circunstâncias diversas. Nessa situação, a Administração deve, em regra, escolher o credenciado que, no momento da contratação, ofereça o menor preço, somente se admitindo a escolha de outro credenciado que ofereça preço maior se isso comprovada e justificadamente representar medida que mais satisfaz o interesse público.

Feitas essas considerações, passo, então, a examinar se com elas se coadunam as disposições essenciais do Credenciamento 1/2014.

Em primeiro lugar, lembro que, ao responder a consulta formulada pelo Senado, o TCU, por meio do item 1.1 da Decisão 409/1994-Plenário, deliberou no sentido de que “a aquisição de passagens aéreas e outros serviços de transporte aéreo, obrigatoriamente, deve ser precedida do competente processo licitatório, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.666/93”.

Todavia, é inegável que, mais de vinte anos depois daquela deliberação do Tribunal, o mercado de passagens aéreas é bem diferente do que existia àquela época. As grandes mudanças nesse específico mercado decorreram, principalmente, da evolução tecnológica e da notável expansão do uso da internet.

A despeito dessas profundas mudanças, entendo que a licitação ainda se conserva como regra a ser seguida pela Administração para a aquisição de passagens aéreas. No entanto, reconheço que a obrigatoriedade de realização de licitação para esse fim, como assentado na referida decisão do TCU, já não mais se impõe, pois, em razão, justamente, das grandes transformações por que passou o mercado de passagens aéreas nas duas últimas décadas, há, atualmente, a possibilidade de a Administração optar por um meio de compra alternativo à licitação: o credenciamento, figura que já se incorporou ao nosso ordenamento jurídico mediante posicionamentos jurisprudenciais favoráveis.

O credenciamento pode, pois, servir de alternativa à licitação para a aquisição de passagens aéreas, desde que, obviamente, a Administração respeite rigorosamente o espírito e a vontade da compreensão jurídica que levou a jurisprudência a admitir o credenciamento como um meio que permite contratações diretas fundamentadas na hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição de que trata o *caput* do artigo 25 da Lei 8.666/1993.

Dessa forma, definido pelo MPOG que o objeto do Credenciamento 1/2014 seria “o fornecimento de passagens em linhas aéreas regulares domésticas”, entendo que poderiam se credenciar todos, sem exceção, os interessados que se mostrassem aptos a atender àquela demanda administrativa. Todavia, entendo ter ocorrido, no caso, indevida restrição, apenas às companhias aéreas, da oportunidade de se credenciar. Isso porque, além das companhias aéreas, há outros agentes no mercado que comercializam passagens aéreas, a exemplo das agências de viagens ou agências de viagens e turismo, legalmente autorizadas a praticar esse comércio (artigos 3º, inciso I, e 5º, da Lei 12.974/2014).

Referindo-me novamente à Decisão 409/1994-Plenário, observo que, por meio do item 1.2 daquela deliberação, o TCU manifestou o entendimento – a meu ver, ainda perfeitamente válido

nos dias de hoje – de que, na aquisição de passagens aéreas, “a licitação deverá ter o caráter mais amplo possível, de modo a viabilizar a participação tanto de empresas aéreas como de agências de viagem, de modo a assegurar a ampla competitividade, atender plenamente ao princípio da igualdade e alcançar o objetivo maior da licitação que é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, consubstanciada, no caso, naquela de menor preço, conforme estabelece o art. 3º c/c o art. 45, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93”. Ora, se, na compra de passagens aéreas mediante licitação, deve a Administração dispensar tratamento isonômico entre as empresas aéreas e as agências de viagem, por que haveria de ser diferente na compra de passagens realizada mediante credenciamento?

Se, com o Credenciamento 1/2014, o MPOG teve como um de seus objetivos não mais se valer de serviços de agenciamento na aquisição das passagens aéreas previstas naquele certame, não restou justificado, nos autos, por que os outros agentes do mercado, além das companhias aéreas, foram impedidos de se credenciar para simplesmente realizar o fornecimento daquelas passagens, atividade que não se confunde com o serviço de agenciamento. O fato de esses agentes venderem passagens adquiridas das próprias companhias aéreas não significa necessariamente que seus preços de venda não possam ser competitivos. Afinal, alguns desses agentes podem obter das companhias aéreas, a título de bônus por volume de vendas ou outras vantagens, descontos maiores do que os concedidos pelas próprias companhias aéreas à Administração.

Há, ainda, que se considerar, que esses mesmos agentes poderiam, como credenciados, vender para a Administração passagens de companhias aéreas não credenciadas. Indo além, a entrada de outros agentes do mercado permitiria até mesmo que a Administração ampliasse o objeto do credenciamento e, por meio dele, passasse a adquirir também passagens aéreas internacionais.

Poder-se-ia argumentar que, diferentemente das companhias aéreas, os outros agentes que atuam no mercado não têm as mesmas condições operacionais daquelas de oferecer passagens por meio do sistema informatizado utilizado pelo MPOG. Empecilhos dessa natureza demandam, com efeito, algumas soluções técnicas, mas não podem justificar o afastamento desses agentes do certame. Para possibilitar que a Administração realize automaticamente consultas, reservas e emissões de passagens junto às companhias aéreas credenciadas, o MPOG providenciou a implantação, no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP, de um módulo denominado “Buscador de Passagens Aéreas”. No entanto, não foram trazidas aos autos justificativas convincentes de que esse módulo não pode servir, também, a buscar cotações de outros agentes do mercado de passagens aéreas.

Vale repetir e frisar: só se pode admitir o credenciamento como uma hipótese de inexigibilidade de licitação fundamentada no *caput* do artigo 25 da Lei 8.666/1993 se a oportunidade de se credenciar for franqueada e oferecida a todos, sem exceção, que puderem atender à demanda da Administração, pois somente dessa forma se pode falar em inviabilidade de competição.

Assim, no meu entender, o que se apresentou nos autos em defesa do Credenciamento 1/2014, tal como promovido pelo MPOG, não logrou demonstrar a inviabilidade jurídica, econômica ou operacional da participação de outros agentes do mercado, além das companhias aéreas, no fornecimento de passagens aéreas à Administração por meio daquele certame.

Acerca da oportunidade ou ocasião em que os interessados poderiam se credenciar, o edital do Credenciamento 1/2014 previu chamamentos públicos pelo menos uma vez a cada ano, sendo que, no primeiro chamamento, os interessados poderiam apresentar a documentação exigida para o credenciamento até o dia 10/07/2014 (página 44 da peça 3).

Todavia, considerando que o aludido certame prevê contratações de forma continuada, então, a meu ver, não se justifica limitar no tempo as oportunidades de os interessados se credenciarem. Afinal, se o credenciamento é meio de realização de contratações diretas fundamentadas na hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição justamente por abrir a todos os interessados a possibilidade de serem contratados, não interessa à Administração fechar as portas a interessados ainda inexistentes à época dos chamamentos

periódicos ou mesmo àqueles que, embora não tenham inicialmente se interessado pelo credenciamento à época daqueles chamamentos, tenham mudado de entendimento posteriormente.

Sobre a observância dos princípios da isonomia e da impessoalidade nas contratações dos credenciados, há que se considerar que as passagens aéreas, objeto do Credenciamento 1/2014, são comercializadas em regime de liberdade tarifária. Nessa situação, a Administração deve, em regra, escolher o credenciado que, no momento de cada contratação, oferecer a passagem aérea demandada pelo menor preço, somente se admitindo a escolha de outro credenciado que oferecer a passagem a preço maior se isso comprovada e justificadamente representar medida que mais satisfaz o interesse público. Evidentemente, a observância desses cuidados deve ser objeto de controle rigoroso e sistemático pela Administração. Se esse controle tem sido exercido a contento, somente um trabalho de fiscalização ou um monitoramento do Tribunal poderá apurar.

Em relação à habilitação dos credenciados, a entidade autora desta representação deu notícia de que algumas das companhias aéreas admitidas no Credenciamento 1/2014 vêm contratando com a Administração sem manterem as mesmas condições de habilitação fiscal e trabalhista exigidas no edital do certame. Com efeito, o edital do Credenciamento 1/2014, entre as exigências para habilitação, previu a comprovação da regularidade fiscal e da regularidade trabalhista dos interessados (página 50 da peça 3). O projeto básico para a prestação dos serviços previstos naquele certame, bem como o termo de credenciamento, dispuseram expressamente que os credenciados deveriam manter, durante toda a vigência do credenciamento, as mesmas condições de habilitação previstas no edital (páginas 61, 62, 72 e 73 da peça 3). Não há, nos autos, elementos que pudessem servir à apuração da irregularidade apontada pela representante. No entanto, a questão requer a atenção do TCU e aconselha que sejam adotadas as medidas cabíveis e necessárias à apuração dessa notícia.

Quanto à economicidade do credenciamento na aquisição de passagens aéreas, em comparação com o modelo de agenciamento, entendo que os autos carecem de elementos que pudessem conduzir a conclusão firme sobre a questão. O MPOG chegou a trazer ao processo avaliação comparativa realizada pelo próprio ministério, na qual se conclui que o modelo de credenciamento é mais econômico que o modelo de agenciamento. Todavia, o estudo levado a efeito pelo MPOG não se revela suficientemente consistente. Isso porque, tendo sido muito curto (apenas 60 dias) o período experimental que o ministério utilizou para fazer a comparação, há possibilidade de que a amostra utilizada para o cotejo não seja significativa das reais demandas da Administração por passagens aéreas. Há, ainda, a possibilidade de ter ocorrido, naquele pequeno período experimental utilizado pelo MPOG, diminuições esporádicas nos preços de passagens, com consequentes distorções nos resultados da comparação. Ademais, o MPOG não considerou os “custos sombra” envolvidos no credenciamento, isto é, deixou de considerar os custos decorrentes da assunção, pela própria Administração, de serviços dos quais ela se desobriga quando adota o modelo de agenciamento.

Assim, penso que somente estudo mais aprofundado e criterioso, a ser efetuado considerando-se período de tempo mais significativo e também os “custos sombra” envolvidos no credenciamento, poderá levar a conclusões sólidas sobre a economicidade do modelo de credenciamento na compra de passagens aéreas pela Administração. Dessa forma, penso ser conveniente e oportuno que o Tribunal determine ao MPOG a realização, nos moldes a que me referi, de nova avaliação comparativa. Evidentemente, se esse novo estudo comparativo levar a resultados que não demonstrem a economicidade do modelo de credenciamento, em relação ao modelo de agenciamento, será o caso de a Administração voltar a adquirir passagens aéreas mediante contratos de agenciamento precedidos de licitação.

A par disso, entendo ser igualmente conveniente e oportuno que o Tribunal determine a realização de trabalho de fiscalização com o objetivo de apurar a fidedignidade da nova análise comparativa a ser realizada pelo MPOG.

A propósito, lembro que, mediante o item 9.6 do Acórdão 1.973/2013-Plenário, o Tribunal deliberou no sentido de “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”. Ocorreu, no entanto, que, sem que as conclusões dos referidos estudos tivessem sido apreciadas pelo Tribunal, o MPOG decidiu logo promover o Credenciamento 1/2014.

Neste ponto, passo a expor o que me parece sobre o Pregão Eletrônico 2/2015, promovido em 6/4/2015 pelo MPOG, tendo por objeto o “Registro de Preços para eventual contratação de serviços de agenciamento de viagens para voos não atendidos pelas empresas aéreas credenciadas, domésticos e internacionais, destinados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal”, tendo o ministério admitido que os serviços de agenciamento também seriam usados em “eventual impossibilidade de utilização do SCDP” (página 2 da peça 211).

Saiu-se vencedora daquele certame a Trips Passagens e Turismo Ltda. - EPP, empresa sediada em Brasília/DF, para contratação de valor anual estimado em R\$ 80.045.048,95.

Por meio do Ofício Circular 3/2015, de 23/04/2015, a Central de Compras e Contratações do MPOG orientou os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a manterem seus contratos com agências de viagens até a expiração de suas vigências, ficando vedadas as prorrogações. Findos os contratos, os órgãos e entidades deverão, segundo orientação da Central de Compras e Contratações, contratar a Trips Passagens e Turismo Ltda. - EPP por adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 2/2015.

A empresa Trips Passagens e Turismo Ltda. - EPP foi, pois, selecionada por meio do Pregão Eletrônico 2/2015 para atuar como a única agência de viagens para atendimento a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Diga-se, a propósito, que a intenção de operar com apenas uma agência de viagens para toda a Administração já havia sido estabelecida pelo MPOG no planejamento daquele certame (página 2 da peça 211). O MPOG justificou a opção pela contratação de uma única agência de viagens argumentando que apenas a fração de 5% da demanda por passagens aéreas da Administração seria adquirida mediante serviço de agenciamento, já que 95% dessa demanda seria atendida por meio do credenciamento.

No entanto, sobre a contratação de apenas uma agência de viagens para prestar o serviço de agenciamento para toda a Administração Pública federal, observo, primeiramente, que a vencedora do Pregão Eletrônico 2/2015 é uma empresa de pequeno porte, o que acaba suscitando a dúvida de ela contar ou não com a estrutura necessária para prestar serviço de tal dimensão.

Ademais, como aquela empresa foi contratada para realizar o fornecimento complementar de passagens aéreas, isto é, para fornecer as passagens aéreas que não puderem ser adquiridas por meio do credenciamento, há de se considerar que eventual descredenciamento de uma ou mais companhias aéreas poderá aumentar significativamente a quantidade de passagens aéreas a serem fornecidas pela Trips Passagens e Turismo Ltda. - EPP, situação que poderia expor a um grande risco a Administração, deixando-a na indevida e perigosa dependência da prestação de grande volume de serviço por uma só empresa. Sobre essa questão, observo que, de acordo com a cláusula vigésima do Termo de Credenciamento das companhias aéreas, o descredenciamento poderá ocorrer: (1º) unilateralmente, pela Administração; (2º) amigavelmente, por acordo entre as partes, ou (3º) judicialmente (páginas 79/80 da peça 3).

Todavia, a questão que mais se destaca, relativamente ao Pregão Eletrônico 2/2015, refere-se ao fato de aquele certame ter sido realizado com o fim de complementar demanda da Administração para a qual já se havia buscado satisfação mediante credenciamento. Ora, isso sugere inadequação jurídica. Afinal, como já dito e redito, o credenciamento é construção jurídica que só se justifica ante situação de inviabilidade de competição configurada pelo fato de todos os interessados, sem exceção, poderem atender à demanda da Administração. Somente essa situação faz do credenciamento meio de realizar contratações diretas por inexigibilidade de licitação.

Assim, se um credenciamento resolve apenas em parte uma demanda da Administração, precisando ela recorrer a outras formas de contratação para complementar a satisfação dessa

demanda, é de se presumir que a adoção do credenciamento constituiu meio juridicamente inadequado de contratação, por indevida inexigibilidade de licitação. Portanto, no caso presente, podendo ser credenciados, como já dito, todos os agentes do mercado de passagens aéreas, e não apenas as companhias aéreas, a manutenção dos contratos de agenciamento com a Trips Passagens e Turismo Ltda. – EPP, visando ao fornecimento complementar de passagens aéreas, só se justificará caso seja inequivocamente demonstrada a sua real e imprescindível necessidade.

- IV -

Do que foi exposto, extraem-se, em síntese, as seguintes conclusões:

1ª) a despeito das profundas mudanças ocorridas no mercado de passagens aéreas nas duas últimas décadas, decorrentes, principalmente, da evolução tecnológica e da notável expansão do uso da internet, a licitação ainda se conserva como regra a ser seguida pela Administração para a aquisição de passagens aéreas; porém, a obrigatoriedade de realização de licitação já não mais se impõe para esse fim, como outrora defendia o TCU, pois, em razão, justamente, das grandes transformações por que passou o mercado de passagens aéreas, há, atualmente, a possibilidade de a Administração optar por um meio de compra alternativo à licitação: o credenciamento;

2ª) não há expressa previsão legal para o credenciamento; trata-se de figura construída e admitida pela doutrina, pela prática administrativa e pela jurisprudência como um meio que permite contratações diretas, por inexigibilidade de licitação, em razão de inviabilidade de competição, de quaisquer dos interessados que estejam em condições de atender a determinada demanda da Administração; a construção da figura do credenciamento se fez a partir da compreensão de que o artigo 25 da Lei 8.666/1993, ao assentar que a licitação é inexigível quando há inviabilidade de competição, não estabelece um rol taxativo de hipóteses em que a competição se faz inviável e, por conseguinte, inexigível a licitação, uma vez que a expressão “em especial”, contida em seu *caput*, denota apenas que as hipóteses de inexigibilidade de licitação de que tratam os incisos I, II e III do referido dispositivo devem ser merecedoras de especial observância pela Administração, sem que isso implique a exclusão de hipóteses outras em que, igualmente por inviabilidade de competição, a licitação também se faz inexigível;

3ª) o credenciamento pode se prestar de alternativa à licitação para a aquisição de passagens aéreas somente se Administração respeitar rigorosamente o espírito e a vontade da compreensão jurídica que levou a jurisprudência a considerar o credenciamento como meio que permite contratações diretas fundamentadas na hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição de que trata o *caput* do artigo 25 da Lei 8.666/1993;

4ª) só se pode admitir o credenciamento como meio de realização de contratações diretas fundamentadas na hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição de que trata o *caput* do artigo 25 da Lei 8.666/1993 se a oportunidade de se credenciar for franqueada e oferecida a todos, sem exceção, que puderem atender à demanda da Administração, pois somente dessa forma se pode falar em inviabilidade de competição que justifique a inexigibilidade de licitação, sendo vedado à Administração, ao realizar credenciamento, excluir determinados segmentos de interessados que também se revelem aptos a oferecer o objeto demandado; no Credenciamento 1/2014, ocorreu indevida restrição, apenas às companhias aéreas, da oportunidade de se credenciar, tendo sido injustificadamente afastados daquele certame outros agentes do mercado que comercializam passagens aéreas, a exemplo das agências de viagens ou agências de viagens e turismo, legalmente autorizadas a praticar esse comércio (artigos 3º, inciso I, e 5º, da Lei 12.974/2014); o que se apresentou nos autos não logrou demonstrar a inviabilidade jurídica, econômica ou operacional da participação de outros agentes do mercado, além das companhias aéreas, no fornecimento de passagens aéreas à Administração por meio do Credenciamento 1/2014;

5ª) a extensão da possibilidade de participação no Credenciamento 1/2014 a todos os agentes que atuam no mercado de passagens aéreas pode propiciar à Administração adquirir, por

meio daquele certame, passagens de companhias aéreas não credenciadas, incluindo-se as passagens aéreas internacionais;

6ª) o edital do Credenciamento 1/2014 previu chamamentos públicos pelo menos uma vez a cada ano, sendo que, no primeiro chamamento, os interessados poderiam apresentar a documentação exigida para o credenciamento até o dia 10/07/2014; considerando que o aludido credenciamento envolve contratações de forma continuada, então não se justifica limitar no tempo a oportunidade de os interessados se credenciarem, pois, afinal, se o credenciamento representa meio de realização de contratações diretas fundamentadas na hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição justamente por abrir a todos os interessados a possibilidade de serem contratados, não interessa à Administração fechar as portas a interessados ainda inexistentes à época dos chamamentos periódicos ou mesmo àqueles que, embora não tenham inicialmente se interessado pelo credenciamento à época daqueles chamamentos, tenham mudado de entendimento posteriormente;

7ª) considerando que as passagens aéreas são comercializadas em regime de liberdade tarifária, a Administração, em observância aos princípios da isonomia e da impessoalidade, deve, em regra, escolher o credenciado que, no momento de cada contratação, oferecer a passagem aérea demandada pelo menor preço, somente se admitindo a escolha de outro credenciado que oferecer a passagem a preço maior se isso comprovada e justificadamente representar medida que mais satisfaz o interesse público; no Credenciamento 1/2014, a observância desses cuidados deve ser objeto de controle rigoroso e sistemático pela Administração; se esse controle tem sido exercido a contento, somente um monitoramento ou um trabalho de fiscalização do Tribunal poderá apurar;

8ª) no momento de cada contratação realizada no âmbito do credenciamento, deve ser exigida, no mínimo (o edital do certame pode conter outras exigências), a comprovação da regularidade fiscal do contratado, conforme entendimento firmado pelo TCU mediante o Acórdão 964/2012-Plenário; o projeto básico para a prestação dos serviços previstos no Credenciamento 1/2014, bem como o termo de credenciamento, dispuseram expressamente que os credenciados deveriam manter, durante toda a vigência do credenciamento, as mesmas condições de habilitação previstas no edital; a entidade autora desta representação deu notícia de que algumas das companhias aéreas admitidas no Credenciamento 1/2014 vêm contratando com a Administração sem manterem as mesmas condições de habilitação fiscal e trabalhista exigidas no edital do certame; não há, nos autos, elementos que pudessem servir à apuração da irregularidade apontada pela representante; a questão requer a atenção do TCU e aconselha que sejam adotadas as medidas cabíveis e necessárias à apuração dessa notícia;

9ª) os autos carecem de elementos que pudessem conduzir a conclusão firme sobre a questão da economicidade do credenciamento na aquisição de passagens aéreas, em comparação com o modelo de agenciamento; para que se chegue a conclusões sólidas sobre essa questão, revela-se conveniente e oportuno que o Tribunal determine ao MPOG a realização de aprofundada e criteriosa avaliação comparativa dos dois modelos, a ser efetuada considerando-se período de tempo mais significativo e também os “custos sombra” envolvidos no credenciamento; se esse novo estudo comparativo levar a resultados que não demonstrem a economicidade do modelo de credenciamento, em relação ao modelo de agenciamento, será o caso de a Administração voltar a adquirir passagens aéreas mediante contratos de agenciamento precedidos de licitação; a par disso, revela-se igualmente conveniente e oportuno que o Tribunal determine a realização de trabalho de fiscalização no MPOG com o objetivo de apurar a fidedignidade da análise comparativa a ser realizada por aquele ministério;

10ª) a empresa Trips Passagens e Turismo Ltda. – EPP, selecionada por meio do Pregão Eletrônico 2/2015 para atuar como a única agência de viagens para atendimento a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal, é uma empresa de pequeno porte, o que acaba suscitando a dúvida de ela contar ou não com a estrutura necessária para prestar serviço de tal dimensão; ademais, eventual descredenciamento (unilateralmente, pela Administração, amigavelmente, por acordo entre as partes, ou judicialmente) de uma ou mais companhias aéreas que fornecem

passagens à Administração por meio do Credenciamento 1/2014 poderá aumentar significativamente a quantidade de passagens aéreas a serem fornecidas pela Trips Passagens e Turismo Ltda. – EPP, uma vez que essa empresa foi selecionada para fornecer as passagens aéreas que não puderem ser adquiridas por meio daquele certame; essa eventual situação poderá expor a um grande risco a Administração, deixando-a na indevida e perigosa dependência da prestação de um grande volume de serviço por uma só empresa; e

11ª) o Pregão Eletrônico 2/2015 foi realizado com o fim de complementar demanda da Administração para a qual já se havia buscado satisfação mediante credenciamento; isso sugere inadequação jurídica, pois, afinal, o credenciamento é construção que só se justifica ante situação de inviabilidade de competição configurada pelo fato de todos os interessados, sem exceção, poderem atender à demanda da Administração; somente essa situação faz do credenciamento um meio de realização de contratações diretas por inexigibilidade de licitação; se credenciamento resolve apenas em parte demanda da Administração, precisando ela recorrer a outras formas de contratação para complementar a satisfação da demanda, é de se presumir que a adoção do credenciamento constituiu meio juridicamente inadequado de contratação, por indevida inexigibilidade de licitação; assim, no caso presente, podendo ser credenciados todos os agentes do mercado de passagens aéreas, e não apenas as companhias aéreas, a manutenção dos contratos de agenciamento com a Trips Passagens e Turismo Ltda. – EPP, visando ao fornecimento complementar de passagens aéreas, só se justificará caso seja inequivocamente demonstrada a sua real e imprescindível necessidade.

Por conseguinte, este representante do Ministério Público junto ao TCU propõe ao Tribunal, em essência:

- 1) conhecer desta representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 2) determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

2.1) reformule o Credenciamento 1/2014 de modo a ampliar seu objeto, passando a abranger também as passagens aéreas internacionais, e de modo a abrir oportunidade de participação, naquele certame, não apenas às companhias aéreas, mas também a todos os outros agentes do mercado que comercializam passagens aéreas, a exemplo das agências de viagens ou agências de viagens e turismo, legalmente autorizadas a praticar esse comércio (artigos 3º, inciso I, e 5º, da Lei 12.974/2014), uma vez que só se pode admitir o credenciamento como meio de realização de contratações diretas fundamentadas na hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição de que trata o *caput* do artigo 25 da Lei 8.666/1993 se a oportunidade de participar do certame for franqueada e oferecida a todos, sem exceção, que puderem atender à demanda da Administração;

2.2) torne constantemente aberta, isto é, sem limitações ou interrupções no tempo, a oportunidade de os interessados participarem do Credenciamento 1/2014, uma vez que, por se destinar aquele certame à realização de contratações de forma continuada, não interessa à Administração fechar as portas a interessados ainda inexistentes à época dos chamamentos periódicos ou mesmo àqueles que, embora não tenham se interessado pelo credenciamento à época daqueles chamamentos, tenham mudado de entendimento posteriormente;

2.3) oriente órgãos e entidades da Administração que aderiram ou venham a aderir ao modelo adotado com o Credenciamento 1/2014 que escolham, em regra, no momento de cada contratação, o credenciado que oferecer a passagem aérea demandada pelo menor preço, somente se admitindo a escolha de outro credenciado que oferecer a passagem a preço maior se isso comprovada e justificadamente representar medida que mais satisfaz o interesse público, devendo a observância desses cuidados ser objeto de controle rigoroso e sistemático pelos referidos órgãos e entidades;

2.4) realize aprofundada e criteriosa avaliação, que considere significativo período de tempo e também os “custos sombra” envolvidos no Credenciamento 1/2014, para aferir a economicidade desse modelo comparativamente ao modelo alternativo, baseado na contratação de serviços de agenciamento, uma vez que os autos carecem de elementos que pudessem conduzir a

uma conclusão firme sobre essa questão; se esse novo estudo comparativo levar a resultados que não demonstrem a economicidade do modelo de credenciamento, em relação ao modelo de agenciamento, oriente os órgãos e entidades da Administração a voltarem a adquirir passagens aéreas mediante contratos de agenciamento precedidos de licitação;

2.5) após o credenciamento de outros agentes do mercado, além das companhias aéreas, que atuam no comércio de passagens aéreas, avalie a conveniência de manutenção dos contratos de agenciamento celebrados com a empresa Trips Passagens e Turismo Ltda. – EPP em decorrência do Pregão Eletrônico 2/2015, devendo aqueles contratos serem mantidos somente se inequivocamente comprovada a sua real e imprescindível necessidade, uma vez que a referida licitação foi realizada com o fim de complementar uma demanda da Administração para a qual já se havia buscado satisfação mediante credenciamento, o que leva à presunção de uma inadequação jurídica, pois o credenciamento constitui meio de realização de contratações diretas por inexigibilidade de licitação que só se justifica ante uma situação de inviabilidade de competição configurada pelo fato de todos os interessados, sem exceção, poderem atender à demanda da Administração;

3) determinar a adoção das medidas necessárias a apurar:

3.1) a notícia, dada pela entidade autora desta representação, de que algumas das companhias aéreas admitidas no Credenciamento 1/2014 não têm mantido, no momento de cada contratação, as mesmas condições de habilitação fiscal e trabalhista exigidas no edital do certame;

3.2) se tem sido exercido a contento, pelos órgãos e entidades que aderiram ao Credenciamento 1/2014, o controle sobre a observância aos princípios da isonomia e da impessoalidade no momento de cada contratação efetuada no âmbito daquele certame, no sentido de que a escolha deve recair, em regra, sobre o credenciado que oferecer a passagem aérea demandada pelo menor preço, somente se admitindo a escolha de outro credenciado que oferecer a passagem a preço maior se isso comprovada e justificadamente representar medida que mais satisfaz o interesse público; e

3.3) a fidedignidade da análise a ser realizada pelo MPOG com o fim de aferir a economicidade do modelo adotado no Credenciamento 1/2014 comparativamente ao modelo alternativo, baseado na contratação de serviços de agenciamento.

Ministério Público, em 30 de setembro de 2015.

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral
(assinado eletronicamente)