



PROCESSO Nº : 56.500-8/2021 (AUTOS DIGITAIS)

ASSUNTO : CONSULTA

CONSULENTE : JOSÉ ANTONIO BORGES PEREIRA (PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA)

RELATOR : CONSELHEIRO ANTÔNIO JOAQUIM

PARECER Nº 4.105/2021

CONSULTA. QUESTIONAMENTO ACERCA DA POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO ADQUIRIR PASSAGENS AÉREAS SEM A INTERMEDIÇÃO DO SERVIÇO COBRADO PELAS AGÊNCIAS. AQUISIÇÃO DIRETA. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO. NO MÉRITO, PELA POSSIBILIDADE DA INCIDÊNCIA DO INSTITUTO DE CREDENCIAMENTO, NOTADAMENTE EM MERCADOS FLÚIDOS, EM QUE AS CONDIÇÕES DE CONTRATAÇÃO INVIABILIZAM A SELEÇÃO EM DISPUTA. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. A DEMANDA POR PASSAGENS ENVOLVE ITINERÁRIOS DIVERSOS, DATAS E HORÁRIOS QUE NÃO PODEM SER OFERECIDOS POR UMA ÚNICA COMPANHIA AÉREA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. MANIFESTAÇÃO PELA APROVAÇÃO DA MINUTA DE RESOLUÇÃO SUGERIDA PELA EQUIPE TÉCNICA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Consulta**¹ formulada pelo **Procurador-Geral de Justiça**, Exmo. Sr. José Antônio Borges, por meio da qual questiona sobre a possibilidade de a Administração Pública poder adquirir passagens aéreas sem a intermediação das agências, nos seguintes termos:

i) pode a Administração Pública optar por adquirir passagens junto às companhias aéreas, sem a intermediação de agências?

ii) se possível a compra direta, é legítimo à Administração Pública implementar um modelo de credenciamento, assim como na esfera Federal?

¹ Documento externo n. 160895/2021.



iii) não sendo possível o modelo de credenciamento, qual o formato legítimo a ser empregado?

2. O Consulente não juntou outros documentos aos autos, apesar de fazer uma contextualização sobre a economicidade em tese da aquisição direta, assim como citou jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU², indicando-se a possibilidade do Credenciamento como alternativa encampada pelo Governo Federal.

2 (...) 3. É regular a aquisição, mediante credenciamento, de passagens aéreas em linhas regulares domésticas, sem a intermediação de agência de viagem, por ser inviável a competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem.

Representação formulada ao TCU apontou possíveis irregularidades no Credenciamento 1/2020, promovido pela Central de Compras do Ministério da Economia, cujo objeto era o “credenciamento de empresas de transporte aéreo regular para a contratação de transporte aéreo em voos regulares domésticos nos afastamentos de servidores, empregados ou colaboradores eventuais em viagens a serviço dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, compreendendo a reserva, emissão, remarcação, cancelamento e reembolso de passagens aéreas regulares”. Entre as irregularidades suscitadas, a representante assinalou que a Administração Pública estaria utilizando o credenciamento para realizar a compra direta de passagens aéreas em detrimento da realização de licitações. Ao apreciar a matéria, o relator destacou que a situação em tela seria bastante similar àquela já analisada pelo Tribunal por meio do Acórdão 1.545/2017-Plenário, envolvendo o Credenciamento 1/2014, promovido pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não havendo, a seu ver, “reparos a fazer” em relação ao que fora deliberado naquela oportunidade. Além de sustentar que não foram trazidos aos autos elementos que comprovassem que o modelo de agenciamento seria mais vantajoso para a Administração Pública do que a aquisição direta de passagens aéreas, o relator pontuou que o credenciamento não fora expressamente previsto na Lei 8.666/1993, tratando-se, na verdade, de procedimento auxiliar, espécie de cadastramento, em que se inserem todos os interessados em prestar determinado tipo de serviço, conforme regras de habilitação e de remuneração definidas pelo órgão contratante. **Para ele, o credenciamento amoldar-se-ia sim à situação sob análise, pois a demanda da Administração por viagens aéreas estaria a envolver uma diversidade de itinerários, datas e horários que não poderia ser atendida por apenas uma única empresa, ante a inexistência de companhia aérea que atendessem a todos os trechos e horários da forma pretendida pelo setor público. Daí decorreria a perfeita caracterização da inviabilidade de competição, já que, “pela natureza do serviço, não existe relação de exclusão, isto é, o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por um prestador, mas pode ser prestado por todos que satisfaçam os requisitos definidos pela administração pública, bem como um prestador não pode ser excluído, sob pena de o serviço não poder ser prestado”.** O relator frisou também que, nas licitações para contratação de agências de viagens, não ocorre disputa de preço pelo bilhete aéreo, mas sim disputa em função do preço do serviço de agenciamento, situação “bastante diferente do que ora se analisa”, impondo-se ali a necessidade de licitação, “por tratar-se de serviços de agenciamento de aquisição das passagens, situação em que há competição exclusivamente entre as agências de viagem”. **Para o relator, o credenciamento refletiria, na realidade, “o exercício pela administração pública sem restrições, sem a intermediação das agências, em procedimento idêntico ao utilizado por particulares, pessoas físicas ou jurídicas”, estando em consonância com o art. 15, inciso III, da Lei 8.666/1993, segundo o qual as compras realizadas pela Administração Pública devem, sempre que possível, submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado.** O relator concluiu também não haver irregularidade na “contratação das agências, em caráter complementar à

1º Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalentar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



3. **A Equipe Técnica** emitiu o Parecer nº 06/2021³, manifestando-se nestes termos:

Pelo exposto e considerando que os prejulgados existentes neste Tribunal não respondem integralmente a dúvida do consulente, sugere-se que, ao apreciar o presente processo, e concordando este Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, seja aprovada a proposta de ementa apresentada a seguir:

Licitações e Contratos. Inexigibilidade de licitação. Credenciamento. Aquisição de passagens aéreas.

É lícita a aquisição direta pela Administração Pública, mediante credenciamento, de passagens aéreas em linhas regulares domésticas, sem a intermediação de agência de viagem, por ser inviável a competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem (Lei 8.666/93, art. 15, III, c/c art. 25 e Lei 14.133/2021, art. 74, IV, c/c art. 79, III).

4. Vieram os autos para análise e opinião ministerial.
5. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

6. A Consulta consiste no mecanismo (decorrente da função consultiva das Cortes de Contas) posto à disposição dos jurisdicionados legalmente legitimados, por meio do qual o respectivo Tribunal de Contas responde dúvidas quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, acerca de matéria de sua competência.

7. Para tanto, nos termos que dispõe o art. 232 do RITCE/MT, a consulta deve

compra direta de bilhetes, contemplando a emissão que o usuário, sozinho, manuseando o sistema de compra direta, ou quando este não estiver disponível, não é capaz de realizar, ou seja, quando necessita de serviços de agenciamento, de intermediação para a compra de bilhetes regionais e internacionais e para a solução de determinados problemas enfrentados pelos usuários fora do horário comercial". E arrematou: "É consequência natural desse modelo que percentual significativo das passagens seja adquirida por compra direta e percentual residual, junto às agências. Não se trata de direcionamento para as companhias aéreas, mas do resultado esperado do modelo que se propõe adotar". Nos termos da proposta do relator, o Plenário decidiu considerar improcedente a representação. **Acórdão 1094/2021 Plenário, Agravo, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira.**

3 Documento Digital n. 175617/2021.



atender, **cumulativamente**, aos seguintes requisitos:

- I- ser formulada por autoridade legítima;
- II- ser formulada em tese;
- III- conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;
- IV- versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas. Grifou-se

8. No caso dos autos, verifica-se que os requisitos foram preenchidos. A consulta foi formulada por autoridade **legítima**⁴ (Procurador-Geral de Justiça – art. 232, I), tendo sido apresentada em **tese** (art. 232, II), contendo-se a apresentação **objetiva** dos quesitos (no caso, sobre a possibilidade do credenciamento de companhias aéreas – art. 232, III), além de versar sobre **matéria** de competência desta Corte de Contas (despesa pública com a aquisição de passagens envolvendo recursos de origem estadual e local – art. 232, IV).

9. Manifesta-se, assim, pelo **conhecimento** da consulta.

2. MÉRITO

10. Pois bem.

11. O cerne da **dúvida** está em saber se Administração Pública no Estado de Mato Grosso pode adquirir passagens aéreas **diretamente** das companhias sem a intermediação dos serviços cobrados por agências e viagens, utilizando-se, para tal, do regime de **Credenciamento**.

4 RITCE/MT: Art. 233. Estão legitimados a formular consulta: **I. No âmbito estadual:** a) O Governador do Estado; b) O Presidente do Tribunal de Justiça; c) O Presidente da Assembleia Legislativa; d) Os Secretários de Estado; **e) O Procurador-Geral de Justiça;** f) O Procurador-Geral do Estado; g) O Defensor Público Geral; h) Os dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos 109 constitucionais e legais; **II. No âmbito municipal:** a) O Prefeito; b) O Presidente da Câmara Municipal; c) Os dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais; **III.** Os Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional. **IV.** As entidades, que por determinação legal, são representativas de Poderes Executivos e Legislativos municipais. grifou-se



12. Para a **Equipe Técnica**, seria possível o credenciamento das companhias aéreas, possibilitando-se a aquisição direta com valores mais em conta e com mais eficiência, já que a operacionalização seria realizada em intermediação.

13. Na ocasião, citou que a Resolução de Consulta n. 16/2013⁵, desta Corte de Contas teria reconhecido a possibilidade de o Poder Público se valer do instituto do credenciamento para serviços de saúde.

14. Alegou, ainda, que, com o advento da Lei nº 14.133/2021, o instituto do credenciamento teria passado a estar previsto na legislação como o “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados” (art. 6º, XLIII), constituindo-se hipótese de inexigibilidade de licitação (art. 74, IV), pois inviável a competição.

15. Ao final, pugnou-se pela aprovação da seguinte minuta de resolução de consulta:

Licitações e Contratos. Inexigibilidade de licitação. Credenciamento. Aquisição de passagens aéreas.

É lícita a aquisição direta pela Administração Pública, mediante credenciamento, de passagens aéreas em linhas regulares domésticas, sem a intermediação de agência de viagem, por ser inviável a competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem (Lei 8.666/93, art. 15, III, c/c art. 25 e Lei 14.133/2021, art. 74, IV, c/c art. 79, III).

16. Com **razão** à Equipe Técnica.

17. O instituto do Credenciamento tem sido reconhecido pela jurisprudência das

5 **Saúde. Prestação de serviços pela iniciativa privada. Credenciamento “chamamento público”. Possibilidade, atendidos os requisitos.** 1) Constatado o interesse público de contratar todos os prestadores de serviços que satisfaçam os requisitos e que expressamente acatem as condições do poder público, configurar-se-á a inviabilidade de competição ensejadora da inexigibilidade de licitação, sendo possível a realização do credenciamento. (...)



Cortes de Contas em geral, agora, em homenagem ao princípio da legalidade, encontra-se previsto expressamente na *novel* legislação de compras públicas⁶.

18. Não há, pois, controvérsia nos autos acerca do uso do Credenciamento.

19. Resta saber, pois, se o instituto do Credenciamento pode ser utilizado, no âmbito da Administração Pública do Estado de Mato Grosso, para aquisição direta de passagens aéreas, sem a intermediação dos serviços realizados comumente por agências.

20. E a resposta também é **positiva, já que é inviável a competição entre as companhias aéreas. Isso porque, a demanda por passagens envolve itinerários diversos, datas e horários que não poderiam ser atendidos por uma única companhia aérea, notadamente em mercados fluidos⁷, em que há uma constante flutuação do valor e as condições de contratação inviabilizam a seleção em processo de competição.**

21. Esse tipo de serviço, que não demanda complexidade, deve submeter-se às condições de aquisição semelhantes as do setor privado⁸, simplificando-se a prestação dos serviços com a contratação mediante Credenciamento, além de possibilitar economia ao erário, que não pagará por serviços de emissão de bilhetes, remarcação, etc.

22. A propósito, Relatório de Auditoria da Controladoria-Geral da União do exercício de 2020⁹, apontara que o modelo de agenciamento de viagens não seria o mais vantajoso para a AP, senão veja-se:

6 Lei n. 14.133/2021: Art. 6º (...) **XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;**

7 Lei n. 14.133/2021: Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: (...) II - 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 de processo de licitação. grifou-se

8 Lei n. 8.666/1993: As compras, sempre que possível, deverão: (...) III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

9 Documento digital n. 172977/2021.



O presente trabalho demonstrou que o modelo de agenciamento de viagens atualmente utilizado para a compra de bilhetes aéreos **não é o mais vantajoso para a Administração Pública** direta, autárquica e fundacional, pois **exige maior fiscalização das agências de viagens e de seus sistemas, possui menor grau de automação dos procedimentos, não garante à Administração agilidade, transparência e economia nas compras e expõe o poder público a riscos de ocorrências de irregularidades e fraudes.**

23. Incide, pois, na espécie, o inciso IV do art. 74 da Lei Nacional n. 14.133/2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento; (...)

24. Esse tem sido o entendimento do TCU, conforme o Acórdão n. 1094/2021, trazido aos autos pelo Procurador-Geral de Justiça.

25. Por todo o exposto, concorda-se com a aprovação da minuta de resolução de consulta sugerida pela equipe técnica.

3. CONCLUSÃO

26. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, em consonância com o art. 1º, XVII e art. 48 da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar nº 269/2007) c/c art. 236 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 14/2007), manifesta-se:

a) pelo **conhecimento** da presente Consulta, já que foram preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 232 e 233 do RITCE/MT, e art. 48 da Lei Orgânica do TCE/MT;



b) pela aprovação da seguinte minuta de resolução:

Licitações e Contratos. Inexigibilidade de licitação. Credenciamento. Aquisição de passagens aéreas.

É lícita a aquisição direta pela Administração Pública, mediante credenciamento, de passagens aéreas em linhas regulares domésticas, sem a intermediação de agência de viagem, por ser inviável a competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem (Lei 8.666/93, art. 15, III, c/c art. 25 e Lei 14.133/2021, art. 74, IV, c/c art. 79, III).

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 03 de setembro de 2021.

(assinatura digital¹⁰)

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR

Procurador-geral de Contas

¹⁰ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.