

EDITAL DE CREDENCIAMENTO RL N° 003/2021
IMPUGNAÇÃO N° 02

DO RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao Edital de Credenciamento RL n° 003/2021 apresentada pela P&P Turismo Eireli EPP, em 14/05/2021, requerendo a suspensão do credenciamento e, ao final, a declaração de nulidade por suposta “burla à licitação”, pelos seguintes fundamentos:

- a) “a demanda por passagens aéreas e o formato do mercado de transporte não configuram situação de inexigibilidade de licitação, justamente em vista da existência do mercado de agenciamento de viagens”, visto que “a premissa de ausência de competição no mercado de transporte aéreo é, a toda evidência, falsa e entra em contradição direta com o reconhecimento da liberdade tarifária. Existe sim mercado e existe sim competição no setor aéreo brasileiro”;
- b) “as agências de viagem e turismo são os agentes econômicos aptos a suprir a demanda contínua, realizando a ponte entre o consumidor e todo o mercado de transporte aéreo, entregando, conforme as estipulações contratuais, bilhetes de passagens com as menores tarifas disponíveis”, tanto que “o mercado de agenciamento atingiu tão elevado grau de competitividade a ponto de os serviços serem oferecidos não só com taxa zero, mas inclusive com taxas negativas ou descontos sobre o valor das tarifas das passagens”.

Recebida a manifestação, nos termos do item 15.3 do Edital de Credenciamento RL n° 003/2021, o CBC dispõe de 10 (dez) dias úteis para decidir sobre eventual impugnação ao instrumento convocatório.

É o breve relatório.



1



CBC

COMITÊ BRASILEIRO
DE CLUBES



DA ADMISSIBILIDADE

Quanto à admissibilidade da impugnação, o Regulamento de Compras e Contratações do CBC - RCC define que "o instrumento convocatório poderá ser impugnado, no todo ou em parte, até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para o recebimento das propostas, ou até a abertura da sessão pública no caso do pregão eletrônico", disposição acompanhada pelo subitem 15.1 do Edital de Credenciamento RL nº 003/2021.

Considerando, assim, a data limite para recebimento das propostas fixada para o dia 24 de maio de 2021, e que a Impugnante apresentou sua manifestação, pelo *e-mail* da Área de Contratações constante do Edital, no dia 14 de maio de 2021, a presente Impugnação é tempestiva.

DO MÉRITO

A bem da verdade, a matéria impugnada já foi amplamente discutida pelo TCU na ocasião do julgamento do Acórdão nº 1.545/2017-P, integralmente corroborado pelo recentíssimo Acórdão nº 1.094/2021-P, ambos trataram justamente da contratação direta de companhias aéreas por entidades que administram recursos públicos federais, tomando por base o *leading case* do Ministério do Planejamento e do Ministério da Economia, respectivamente.

Os recursos geridos pelo CBC são de origem pública federal, inclusive o Tribunal de Contas da União (órgão de controle responsável por tutelar os recursos geridos pelo CBC, conforme artigo 25 da Lei nº 13.756/2018), já pacificou entendimento justamente acerca da aplicação dos recursos na contratação direta de companhias aéreas. Confira-se:

"62. Conforme mencionado, 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 escolher a melhor forma de realizar as aquisições e contratar os serviços a serem prestados” (Acórdão nº 1.094/2021-P)

Ainda acerca da matéria, e já entrando na economicidade do modelo escolhido pelo CBC, *vide* trecho do Acórdão nº 1.545/2017-P:

“30. Sem embargo de que tais números e percentuais de economicidade ou mesmo de eventuais danos ao Erário sejam perseguidos em processo de fiscalização específico, preservando-se, assim, as prerrogativas fiscalizatórias constitucionais deste Tribunal, importa observar que, no que tange ao quanto foi boa a opção do MPDG, não cabe a esta Corte, a meu ver, sobrepor-se à sua legítima escolha discricionária, especialmente quando, além de não haver qualquer comprovação de prejuízo financeiro aos cofres federais, nota-se o esforço do gestor estatal em buscar racionalizar seus processos e ampliar a transparência dos atos da gestão pública. Neste caso, ainda que sua opção não representasse qualquer economia precisamente quantificável em valores financeiros, teríamos de respeitar sua escolha, uma vez que sua responsabilidade não é gastar pouco, mas gastar bem, sem dar causa a prejuízos ao Estado e de modo a garantir resultados eficientes e transparentes. (...)”

“33. Portanto, ao mesmo tempo que reconhecemos as dificuldades e o custo adicional de se implementar um modelo inovador, identificamos diversos indícios de vantajosidade do novo modelo, não só sob o ponto de vista financeiro, mas também em relação ao ganho de transparência e de racionalização do processo de gestão dos contratos para aquisição de passagens aéreas, razão pela qual afasto, neste momento, o exame da economicidade como fator preponderante da análise da legalidade do Credenciamento 1/2014. Afinal, em termos de gestão pública, substituir um modelo obscuro por um transparente, por si só, já justificaria a opção do administrador estatal, ainda que isso não representasse nenhuma economia financeira.”

Para que não restem dúvidas acerca da pacificação da matéria, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1, provocado por interessados em

3



face do processo de contratação direta realizado pelo então Ministério do Planejamento, externou o seguinte entendimento:

“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.” (TRF1, AC 0015571-06.2015.4.01.3400, Relator Desembargador Federal SOUZA PRUDENTE).

Ademais, ainda com base nos julgados supra colacionados, extrai-se a conclusão que a opção escolhida pelo CBC é diametralmente oposta daquela defendida pela Impugnante, em verdade, são serviços distintos. Os serviços de transporte aéreo (ora contratados), não se confundem com os serviços de agenciamento de viagens (prestado pela Impugnante), conforme, inclusive, assentado pelo TCU. Veja-se trecho do Acórdão nº 1.094/2021-P:

39. Observo, ainda, que a metodologia de contratação defendida pelo representante não consiste na licitação de passagens aéreas pela administração pública, mas na contratação de agências de viagens ou empresas de turismo para realizar a intermediação dos serviços de emissão de bilhetes aéreos. Nas licitações para contratação de agências de viagens não ocorre disputa de preço pelo bilhete aéreo, com a disputa ocorrendo em função do preço do serviço de agenciamento. Pode-se afirmar que não há, portanto, licitação de bilhetes aéreos por parte da administração pública, mas apenas dos serviços de agenciamento, não havendo concorrência quanto à passagem que é, na realidade, o objeto que se pretende adquirir.

40. Nesse caso, então, bastante diferente do que ora se analisa, impõe-se 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. As tarifas praticadas, nessa hipótese, por esses agentes privados são as mesmas que as companhias aéreas praticam em seus sites ou lojas oficiais sendo que a remuneração das agências se dava pela taxa de agenciamento.



CBC

COMITÊ BRASILEIRO
DE CLUBES



41. A partir do momento que a administração pública opta legitimamente por abrir mão do agenciamento não há mais viabilidade de competição, pois o serviço de transporte aéreo de passageiros passa a ser prestado por apenas um fornecedor, no caso a companhia aérea que atende à necessidade da Administração para determinado trecho e horário.

42. O credenciamento reflete, na realidade, o exercício pela administração pública da opção legítima por adquirir passagens junto às companhias aéreas, que podem comercializá-las sem restrições, sem a intermediação das agências, em procedimento idêntico ao utilizado por particulares, pessoas físicas ou jurídicas. (...)

Ou seja, os serviços prestados pelas Agências de Turismo (agenciamento) não são aqueles ora contratados pelo CBC, que busca credenciar companhias aéreas para a contratação de serviços de transporte aéreo.

Ante o exposto, afasta-se a alegação de que as agências de viagens e turismo seriam os agentes econômicos aptos a suprir a demanda contínua de bilhetes de passagens aéreas.

Noutro ponto, a Impugnante tenta construir suposta ausência de respaldo jurídico para que o CBC realize a contratação por meio de Credenciamento, subsidiada pelo disposto na Lei Federal nº 8.666/1993 (que não se aplica ao CBC). Alegação que não merece prosperar.

Cumprе esclarecer que a Lei Federal nº 8.666/1993, suscitada pela Impugnante, não se aplica no âmbito deste Comitê Brasileiro de Clubes, que dispõe de Regulamento de Compras e Contratações próprio, em integral consonância com os princípios aplicáveis à gestão de recursos públicos. De toda forma, ainda que por analogia, este Comitê analisará os argumentos apresentados.

Veja-se, de plano, que o CBC, amparado pelo artigo 9º do RCC (Credenciamento), uma das hipóteses de Inexigibilidade (artigo 8º, XV do RCC), define expressamente no Edital que o modelo de contratação escolhido, *verbis*:

5



COMITÊ BRASILEIRO
DE CLUBES



4.19. Assim, o presente Termo de Referência veicula o modelo de compra direta de passagens aéreas, mediante inexigibilidade de licitação, viabilizado por meio do presente Credenciamento, na forma prevista no art. 9º do Regulamento de Compras e Contratações do CBC - RCC.

O artigo 9º do RCC aduz que o credenciamento poderá ser utilizado nas seguintes hipóteses de contratação: *I - Paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajoso ao CBC a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas; II - Com seleção a critério de terceiro: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação; e III - Em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção do fornecedor por meio do Procedimento de Contratação, redação bastante similar àquela disposta pelo artigo 79 da Lei nº 14.133/2021.*

Se não bastasse, o TCU também analisou a possibilidade jurídica da realização de credenciamento para contratação direta de companhias aéreas, confira-se trecho do Acórdão nº 1.094/2021-P:

35. O principal aspecto destacado pela representante é que a administração pública estaria utilizando o credenciamento para realizar a compra direta de passagens aéreas em detrimento da realização de licitações.

36. O certame tem por objeto o credenciamento das 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, conforme condições e especificações constantes do edital e seus anexos.

37. O credenciamento não foi expressamente previsto entre as modalidades de licitação enumeradas na Lei 8.666/1993 não havendo dispositivos legais a regulamentar sua aplicação. Trata-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

**CBC****COMITÊ BRASILEIRO
DE CLUBES**

pela administração pública. Em outras palavras, pela natureza do serviço, não há relação de exclusão, isto é, o serviço contratado não precisa ser prestado por exclusividade por um ou por outro, mas pode ser prestado por todos. Sendo assim, todos os credenciados celebram contrato administrativo sob as mesmas condições. Sobre o tema, a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do ‘credenciamento’, que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento.” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação. 5. ed. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2000, p. 532.)”

38. O credenciamento amolda-se, portanto, à situação que ora se analisa. Digo isso, pois a demanda da administração pública por viagens envolve uma diversidade de itinerários, datas e horários, de modo que não pode ser atendida por apenas uma única empresa aérea, ante a inexistência de companhia aérea que atenda todos os trechos e horários da forma pretendida pelo setor público. Não há pluralidade de voos de diferentes empresas aéreas para o mesmo lugar, no mesmo dia e horário, de modo a atender necessidade específica da administração pública. Daí decorre a perfeita caracterização da inviabilidade de competição, uma vez 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.

Em outras palavras, o credenciamento para contratação direta de passagens aéreas é reconhecido como juridicamente possível pelo TCU, além disso está expressamente positivado no Regulamento de Compras e Contratações



CBC

COMITÊ BRASILEIRO
DE CLUBES



do CBC e no Edital de Credenciamento RL nº 003/2021. Portanto, a suposta ausência de embasamento jurídico alegada pela Impugnante não merece prosperar.

Em arremate, vislumbra-se oportunidade para colacionar trecho do *“Relatório de avaliação da política de emissão de passagens aéreas da administração direta, autárquica e fundacional do poder executivo federal elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU)”*, confira-se:

“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.

Por outro lado, o modelo de compra direta de passagens aéreas proporciona maior celeridade às compras pelo encurtamento no prazo de emissão de passagens e pela adoção de rotinas automatizadas, maior economia aos cofres públicos, maior transparência ao gasto devido ao uso do CPGF como meio de pagamento e à utilização de sistema de *selfbooking* próprio para cotação e emissão de passagens, estando, portanto, mais aderente às condições de aquisição praticadas no setor privado (inciso III do art. 15 da Lei nº 8.666/93).”

Enfim, conforme ressaltado pelo item 4.17 do Edital de Credenciamento RL nº 003/2021, o credenciamento em tela respeita integralmente as recomendações e orientações dos Órgãos de Controle Federais no sentido da necessidade de modificação do modelo de contratação de passagens aéreas.

DA DECISÃO

Ante o exposto, o Presidente da Comissão de Contratação sugere que seja **CONHECIDO** o pedido de Impugnação ao Edital de Credenciamento RL nº 003/2021 apresentado pela empresa **P&P Turismo Eireli EPP**, para que, no mérito, seja **NEGADO SEU PROVIMENTO**.

Dê ciência à Impugnante, e em atenção aos princípios constitucionais da publicidade e da isonomia, a presente resposta à impugnação será publicada no sítio eletrônico do CBC.

Campinas/SP, 21 de maio de 2021.



Delvaír Rodrigues Trindade
Presidente da Comissão de Contratação