



PODER JUDICIÁRIO

**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**

APELAÇÃO CÍVEL 0015571-06.2015.4.01.3400/DF

Processo na Origem: 155710620154013400

RELATOR(A) : DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE  
APELANTE : DF TURISMO E EVENTOS LTDA - ME  
ADVOGADO : DF00033396 - CAROLINA CUNHA DURÃES  
APELADO : UNIAO FEDERAL  
PROCURADOR : NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA

**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.

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.

**ACÓRDÃO**

Decide a Turma, por unanimidade, negar provimento à apelação, nos termos do voto do Relator.

Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª região. Em 21/02/2018.

**Desembargador Federal SOUZA PRUDENTE**  
**Relator**



PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**

APELAÇÃO CÍVEL 0015571-06.2015.4.01.3400/DF  
Processo na Origem: 155710620154013400

RELATOR(A) : DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE  
APELANTE : DF TURISMO E EVENTOS LTDA - ME  
ADVOGADO : DF00033396 - CAROLINA CUNHA DURÃES  
APELADO : UNIAO FEDERAL  
PROCURADOR : NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA

### RELATÓRIO

#### O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDEARL SOUZA PRUDENTE

#### (RELATOR):

Cuida-se de apelação interposta contra sentença proferida pela juíza da 16ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, Dra. Flávia de Macêdo Nolasco, que, nos autos da ação ajuizada no procedimento ordinário por DF TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA em desfavor da UNIÃO FEDERAL, julgou improcedentes os pedidos autorais para reconhecer que inexistente ilegalidade na utilização do procedimento de credenciamento público para a aquisição de passagens aéreas.

Em suas razões recursais (fls. 239/246), a parte autora sustenta, em síntese, que o procedimento adotado pela União Federal de compra de passagens diretamente com as companhias aéreas, por intermédio do Edital de Credenciamento nº 01/2014, em que há a expressa vedação de intervenção das agências de turismo, viola o princípio da obrigatoriedade de licitação e resulta em prejuízos para os cofres públicos.

Com contrarrazões (fls. 252/254), subiram os autos a este egrégio Tribunal.

Este é o relatório.

APELAÇÃO CÍVEL 0015571-06.2015.4.01.3400/DF  
Processo na Origem: 155710620154013400

RELATOR(A) : DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE  
APELANTE : DF TURISMO E EVENTOS LTDA - ME  
ADVOGADO : DF00033396 - CAROLINA CUNHA DURÃES  
APELADO : UNIAO FEDERAL  
PROCURADOR : NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA

## VOTO

### O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDEARL SOUZA PRUDENTE

#### (RELATOR):

Trata-se de recurso de apelação interposto pela DF Turismo e Representações LTDA, sustentando, em síntese, a ilicitude da compra direta de passagens aéreas por meio do procedimento de credenciamento público, sem a intervenção das agências de turismo e, por conseguinte, a nulidade do Edital de Credenciamento nº 01/2014.

Ao examinar o pedido em referência, o juízo monocrático pronunciou-se nestes termos:

“(…)

O pedido da autora cinge-se em verificar se o Edital de Credenciamento nº 1/2014 – MPOG que autoriza a compra direta de passagens aéreas pelo Poder Público, sem o intermédio de Agências de Viagens e Turismo, viola o princípio constitucional da exigibilidade de licitação.

Consoante dispõe o artigo 37, XXI, da Constituição Federal, em regra, a contratação de serviços e realização de compras e alienações deve ser precedida de processo licitatório, ressalvando exceções relativas à dispensa e inexigibilidade.

Sobre a inexigibilidade da licitação, o artigo 25 da Lei 8.666/93, de forma meramente exemplificativa, confere ao próprio Administrador, por ato devidamente motivado, adotar, quando for o caso, a inexigibilidade de licitação, no momento em que constatada a inviabilidade de competição.

**O sistema de credenciamento consiste em um sistema de convocação de todos os interessados de um determinado setor para, observando os requisitos necessários, fornecer bens e serviços. Nesse casos, há o credenciamento prévio, para posterior chamamento quando da necessidade de execução do objeto. Embora não tenha previsão legal, tem sido admitido pela doutrina e jurisprudência como hipótese de inexigibilidade de licitação, uma vez que podendo a Administração contratar todos os interessados que satisfaçam as condições previamente estabelecidas afasta a concorrência entre os interessados.**

Sobre o tema, cumpre destacar que o Tribunal de Contas da União, nos acórdãos 5.178/2013 e 351/2000 - Plenário, também reconhece a

possibilidade de utilização pela Administração Pública do sistema de credenciamento.

Na espécie, a autora se insurge especificamente contra o Edital de Credenciamento nº 1/2014 por entender que há possibilidade de competição entre as empresas emissoras de passagens aéreas e as agências de turismo, o que resta violado em caso de adoção do sistema de credenciamento.

Não assiste razão à autora.

**Da leitura dos autos infere-se que o objetivo da Administração ao proceder a realização de compra de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas, sem a intervenção de agências de viagens, encontra motivação na eficiência operacional e redução de custos na aquisição de passagens aéreas.**

O art. 15, III, da lei 8.666/93 dispõe que, sempre que possível, as contratações do setor público devem se submeter às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado. Isso porque previu o legislador que, em virtude da atuação dos agentes econômicos neste setor privado, sempre será buscada a maior eficiência e economicidade, objetivos que, em última análise, interessam também à Administração Pública. Ora, porque o particular adquiriria produtos por preços diferentes dos mais vantajosos (respeitando a mesma condição de qualidade, por óbvio)? O mesmo intuito, como regra, norteia a Administração Pública, e de maneira ainda mais evidente na aquisição de passagens aéreas.

**Nota-se dos dados estatísticos fornecidos pela União que a aquisição de passagens aéreas diretamente, sem o intermédio de agências de viagens, traz uma economia imediata aos cofres públicos.**

**Consoante se verifica do documento colacionado à fl. 218 a ré apresentou quadro comparativo entre as compras realizadas através de agenciamento e por meio de compra direta revelando uma economicidade, no período de agosto de 2014 a junho de 2016, no valor de R\$ 1.230.989,72 (um milhão, duzentos e trinta mil, novecentos e oitenta e nove reais e setenta e dois centavos). Além disso, não há nos autos o menor indicativo que a compra com a intervenção de agências de viagens seja mais vantajosa.**

Isso tudo porque, para realizar a aquisição das passagens aéreas por meio de licitação, inicialmente deveria a Administração Pública efetuar edital com o escopo de obter o maior desconto sobre a comissão paga às agências de viagens pelas companhias aéreas. Como essa prática de pagamento das comissões apenas perdurou até 2013, em caso de concorrência, atualmente, ter-se-ia que analisar a menor taxa de administração praticada pela agência. De tal contexto, observa-se que não seria a prática mais vantajosa ao interesse público primário uma concorrência nesses moldes, porque a suposta disputa se daria sobre um montante que sequer teria que ser pago ordinariamente, caso a aquisição da passagem fosse feita de forma direta perante as emissoras dos bilhetes aéreos.

Ademais, acerca da legalidade da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, em processo análogo, transcrevo ementa de acórdão proferido pelo TRF/4ª Região:

(...)

**Nota-se, por fim, que não se está, com tal procedimento, suprimindo a competitividade na busca pelo melhor preço do mercado, mas apenas retirando-se custo desnecessariamente embutido na aquisição do bem almejado pela Administração Pública.**

Diante do exposto, evidente que inexistiu ilegalidade na utilização do procedimento de credenciamento para aquisição de passagens aéreas.” (fls. 231/233).

Não merece reparos a sentença recorrida.

A Lei nº 8.666/1993, que instituiu as normas de licitações e contratos a serem realizados pela Administração Pública, estabelece, em seu artigo 3º, que o procedimento licitatório *“destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”*

Além disso, o art. 15 do referido diploma legal prevê que as compras a serem realizadas pela Administração Pública devem, sempre que possível, submeter-se a condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado.

Nesse contexto, verifica-se que o objeto do Edital nº 01/2014, consistente no chamamento para o credenciamento das empresas de transporte aéreo interessadas no fornecimento de passagens aéreas regulares em linhas domésticas, sem a intervenção das agências de turismo e viagens, para o fim de transporte de servidores, empregados e colaboradores em eventuais viagens a serviço, não contraria o princípio da obrigatoriedade de licitação.

Com efeito, apesar de o sistema de credenciamento público não estar previsto na legislação, ele já tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como um instrumento de alcance da eficiência operacional e de redução dos custos de aquisição das passagens aéreas, permitindo à Administração Pública a aquisição de produtos e serviços em condições semelhantes às do setor privado, em atendimento ao disposto no art. 15, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, tendo em

vista que a compra das passagens diretamente com as companhias aéreas isenta a Administração do pagamento das taxas cobradas pelas agências de turismo.

Destaque-se que, de acordo com os dados estatísticos fornecidos pela União (fl. 218), a aquisição das passagens diretamente com as companhias aéreas, sem a intervenção das agências de viagens, gerou uma considerável economia aos cofres públicos. Por outro lado, não há nestes autos nenhuma prova de que a compra de passagens aéreas por intermédio das agências de turismo seja mais vantajosa para a Administração Pública.

Ademais, o credenciamento público revela-se como uma hipótese de inexigibilidade de licitação, estando amparado pelo art. 25 da Lei de Licitações, ante a inviabilidade de competição. Assim, desde que observados os princípios que regem a Administração Pública, assegurando-se o tratamento isonômico entre os interessados, não há falar em ilegalidade nesse sistema de aquisição de passagens aéreas adotado pela Administração.

Nesse contexto, observa-se que o sistema de credenciamento público para a compra de passagens aéreas adotado pela Administração Pública Federal guarda afinidade com as diretrizes postas na Lei de Licitações, uma vez que proporciona substancial agilidade e economia para os cofres públicos.

Nesse sentido, verifica-se o precedente oriundo do TRF da 4ª Região:

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, 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, AC 5013222-35.2014.404.7202, TERCEIRA TURMA, Relator p/ Acórdão FERNANDO QUADROS DA SILVA, juntado aos autos em 15/04/2016)

Ademais, cabe ressaltar que 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. Assim, a opção pela compra de passagens aéreas sem a intervenção das agências de viagens se insere no mérito do ato administrativo, não sendo possível ao Poder Judiciário revê-lo.

Nestes termos, considerando a inexistência de previsão legal que obrigue a Administração a adquirir passagens aéreas por intermédio de agências de viagens e turismo, bem como a inexistência de provas de que essa compra direta resultou em prejuízos aos cofres públicos, não há como acolher o pedido da parte autora, ora apelante.

\*\*\*

Com estas considerações, **nego provimento** à apelação, mantendo-se a sentença monocrática em todos os seus termos.

Este é meu voto.



