



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
**Seção Judiciária do Distrito Federal**  
6ª Vara Federal Cível da SJDF

SENTENÇA TIPO "A"

**PROCESSO:** 1055248-50.2020.4.01.3400

**CLASSE:** PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7)

**POLO ATIVO:** ASSOCIACAO BRASILEIRA DE AGENCIAS DE VIAGENS DO D.F-ABAV- D.F

**REPRESENTANTES POLO ATIVO:** JONAS SIDNEI SANTIAGO DE MEDEIROS LIMA - DF12907

**POLO PASSIVO:**UNIÃO FEDERAL

**SENTENÇA**

A Autora, entidade coletiva, pretende a anulação do Credenciamento nº 1/2020 do Ministério da Economia e que o referido órgão não promova qualquer outra medida no Processo 19973.101189/2019-04 ou em outro processo que implique em afastamento das agências de viagens dos contratos públicos”.

Narra a Autora que desde 2013 a Central de Compras do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, agora Ministério da Economia, faz reuniões fechadas com algumas companhias aéreas nacionais, combinando suposta e privilegiada inexigibilidade de licitação de passagens aéreas, especificamente nas compras do Poder Executivo Federal, alegando depois se tratar de inviabilidade de competição nos termos do art. 25 da Lei nº 8.666/1993.

De forma específica, questiona nesta demanda o procedimento iniciado pelo referido processo administrativo, referente ao edital de credenciamento nº 01/2020, cujo aviso foi publicado no Diário Oficial da União no dia 16.09.2020.

Em resumo, alega que o credenciamento em tela: a) viola o art. 37, inciso XXI, da Constituição, que prevê a obrigatoriedade de licitação para as contratações feitas pela administração pública; b) ofende o princípio da livre iniciativa, ao impedir as agências de viagens de oferecerem passagens aéreas aos órgãos públicos; c) não se enquadra no art. 25 da Lei nº 8.666/1993, porquanto a competição é perfeitamente possível no presente caso, tanto que as agências de viagens realizam vendas residuais, a exemplo de voos em dias e horários fora de expediente; c) gera considerável prejuízo ao erário.

Inicial instruída com documentos.



Custas recolhidas.

A Autora emendou a petição inicial para excluir os pedidos – de tutela de urgência e de mérito – atinentes ao processo administrativo em trâmite no SEI.

Determinou-se a intimação da Autora para, no prazo de quinze dias, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito, juntar aos autos autorização específica para o ajuizamento desta demanda, conferida individualmente ou por meio de assembleia, bem como apresentar a lista nominal dos associados representados nesta demanda.

A Requerente cumpriu as determinações no prazo fixado.

A análise do pedido de tutela de urgência foi diferida para permitir a prévia manifestação da Ré no prazo de cinco dias, sem prejuízo da posterior citação.

Em sua petição, a União manifestou-se pela legalidade do credenciamento em comento, requerendo o indeferimento do pedido de tutela de urgência.

Seguiram-se petições da Autora, reiterando o pedido de tutela provisória.

Tutela provisória indeferida ao Id 499366368.

No entanto, em razão de fatos novos apresentados ao Id 38132607, a decisão de Id 499366368 foi reconsiderada, sendo deferida a tutela de urgência (Id 499366368) e determinada a suspensão do Credenciamento n. 1/2020 (Processo Administrativo n. 19973.101189/2019-04 ) até que nossa Corte de Contas (TCU) lhe dê parecer quanto ao atendimento do princípio da economicidade em comparação com o modelo de agenciamento em vigor, notadamente depois de sua retificação com exclusão do percentual mínimo de desconto na compra direta dos bilhetes de passagem, o que resultou na renúncia de 12% (doze por cento) no preço de compra. Da referida decisão, foi interposto agravo de instrumento, recebido sob o efeito suspensivo (Id 590312860).

Ao Id 561271875 foi deferido o pedido de produção de prova pericial.

A Autora, no entanto, desistiu do pleito de prova pericial ao Id 678549973, por entender que os dados públicos constantes dos autos serem provas suficientes à solução da causa.

É o relatório.

Decido.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Como outrora por mim salientado nos autos (Id 356858416), o credenciamento, em geral, pode servir de alternativa à licitação desde que a Administração, obviamente, 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.

Contudo, na hipótese dos autos, verifica-se claramente a coexistência de duas formas de contratação de passagens aéreas, sendo a primeira, de forma direta, via credenciamento, para as companhias aéreas nacionais e a segunda, mediante licitação, para atendimento residual de outra parte da mesma demanda, a qual seria atendida mediante licitação para contratar agências de viagens, tendo o próprio Ministério da Economia reconhecido que é essencial ter esses dois modos de aquisição de passagens (Id 538878346).

Ou seja, os mesmos órgãos públicos, do executivo federal, adquirirão as passagens, ora de forma licitada, ora de forma direta, simultaneamente, o que denota o indispensável cuidado na análise do tema da compra direta das passagens aéreas, pois nem o próprio TCU abriu mão do serviço prestado pelas agências.

Aliás, como bem frisado pela Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Id 497381357), ao se pronunciar sobre a avaliação de economicidade da adoção do modelo de contratação direta, há outros elementos que não podem passar despercebidos na respectiva avaliação, ao que pontua que o “Ministério do Planejamento fez um cálculo que, além dos problemas técnico-científicos e da não explicitação de sua metodologia para fins de controle, desconsidera item importantíssimo na avaliação da economia na contratação direta das companhias aéreas. Ora, como está no credenciamento, a Administração está a fazer contratações sem a intermediação das agências. Entretanto, os serviços de agenciamento deverão ser realizados pela própria Administração. Do Pregão Eletrônico 55/2011, deste nosso Tribunal de Contas, retiramos algumas atividades que o contratante deverá realizar diretamente, porquanto as companhias não prestam tais serviços: instalação de posto de serviço completamente equipado e com pessoal suficiente para a boa prestação dos serviços; fornecimento de ferramenta *on line* de autoagendamento; capacitar o usuário para o uso da referida ferramenta; pesquisar tarifas praticadas pela companhia aérea, optando pela de menor valor; reservar, emitir, marcar, remarcar, desdobrar, confirmar, reconfirmar as passagens aéreas; apresentar alternativas viáveis, no caso de não haver disponibilidade de vagas nas datas e horários fixados; adotar medidas necessárias ao cancelamento de passagens; substituir passagens; entre outras.”

De forma bem didática, esse órgão da estrutura do TCU continuou sua explanação explicando que:

14. Em verdade, para sabermos da economicidade da solução adotada, tais custos devem ser medidos e acrescentados ao custo com aquisição das passagens aéreas. O princípio da eficiência aqui se mostra com a conformação de Kaldor-Hicks, sendo o cálculo da política pública pautado pela maximização dos resultados. Isso permite que os custos indiretos, despesas implícitas ou sombra, compensem os ganhos diretos a ela internas. Mais um problema no cálculo ofertado pelo credenciante em sede de memoriais.

15. Irrelevante alegar que existiria um custo de controle da administração sobre as agências de turismo. Isso porque necessariamente também deverá haver um custo de controle da atividade de agenciamento agora exercida pela Administração, como decorrência do princípio da segregação de funções e do mandamento legal da supervisão. 16. Apenas para constar, no mencionado pregão eletrônico este Tribunal adotou desconto no valor de face do bilhete, o repasse ao contratante das tarifas promocionais, entre outras vantagens, não sendo novidade o desconto concedido pelas empresas aéreas à Administração.

16.(...)

17. Como visto, a Administração trouxe para si atividades estranhas à sua atividade fim. Passou



a direcionar parte de seus recursos humanos e materiais para uma atividade econômica típica e extra-estatal. Exsurge daí o conflito direto da nova solução com o Decreto-lei 200/1967, que em seu art. 10 e parágrafos define que "a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada". Sendo um dos planos em que se opera a descentralização o "da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos e concessões". Isso porque os recursos humanos e materiais "devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos". Até mesmo para impedir "o crescimento desmesurado da máquina administrativa", "recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada".

Ainda que fosse legalmente possível coexistirem os dois modelos, vejo que a Autora trouxe a informação, no que pertinente especificamente ao credenciamento, respaldada por documentos extraídos do site do Ministério da Economia, de que, depois da propositura da ação, o Edital do Credenciamento 1/2020, de 16/09/2020, foi republicado, após nenhuma companhia aérea acudir ao mesmo. Disse que foi revista a estratégia adotada, mediante a exclusão do percentual mínimo de desconto de 15% (quinze por cento), redesenhando-se as diretrizes para o credenciamento.

Conforme se vislumbra do processo administrativo (Id 497381352), foram elaborados novo Projeto Básico (SEI 11564407) e nova minuta de Edital (SEI 11565574), além de novos anexos, os quais foram submetidos ao escrutínio da Consultoria Jurídica conforme Nota Técnica SEI nº 49094/2020/ME (SEI 11565701), sendo emitido parecer Parecer SEI nº 17879/2020/ME (SEI 11652984), o qual teve suas recomendações acatadas, consoante Nota Técnica SEI nº 50345/2020/ME (SEI 11699015).

Ato contínuo, o Edital foi republicado em 13 de novembro de 2020 (SEI 11759891), com prazo previsto para entrega da documentação até o dia 27/11/2020, frise-se, para as empresas que desejassem constar ter seu credenciamento publicado na primeira portaria de credenciamento. Foram recebidos pedidos de credenciamento das seguintes companhias aéreas: AZUL Linhas Aéreas Brasileiras S.A. (Processo SEI 14021.182573/2020- 61) GOL Linhas Aéreas S.A. (Processo SEI 14021.181903/2020-09) TAM Linhas Aéreas S/A (Processo SEI 14021.186346/2020-12) VOEPASS Linhas Aéreas (Processo SEI 14021.182523/2020-83).

Dessas empresas, apenas as três primeiras cumpriram as condições de habilitação estabelecidas no instrumento convocatório.

Após empreendidas tratativas com as três companhias, ficou acordado um percentual de desconto de 3% (três por cento).

Em 19/01/2021, a Diretora da Central de Compras homologou os procedimentos do credenciamento, conforme Despacho SEI 13081612, especialmente em relação à habilitação das companhias aéreas partícipes do Edital de Credenciamento nº 1/2020.

Postos esses fatos, indago, de início, o seguinte: a diminuição do percentual de desconto na aquisição de passagens diretamente perante as companhias aéreas atendeu ao postulado da economicidade, que deve reger a atuação dos gestores públicos no exercício de atos que envolva gasto público?

Da leitura da Nota Técnica SEI nº 49094/2020/ME (Id 381632633), a diminuição do percentual de desconto na aquisição das passagens aéreas (do percentual mínimo de 15% para 3% no decorrer das tratativas) foi resultado de imposição das empresas aéreas que acudiram ao credenciamento, não tendo a autoridade gestora, em nenhum momento, se desincumbido do ônus de apresentar um cálculo – mesmo que simples – no sentido de que a redução de 80% (oitenta por cento) do percentual de desconto ainda assim



gerará economia para os cofres públicos, isto é, ainda assim será mais benéfico do que o modelo de agenciamento em vigor.

Ou seja, a autoridade gestora do Ministério da Economia responsável pela condução do processo de credenciamento de companhias aéreas agiu de forma arbitrária, ou ao menos descuidada, sob o ponto de vista da economicidade, ao aceitar a queda substancial do desconto pela aquisição de passagens aéreas.

Se partirmos do princípio de que o percentual de 15% (quinze por cento) de desconto inicialmente estabelecido/imposto pelo Ministério da Economia era o mínimo para que fosse viabilizada economicamente a mudança do modelo de agenciamento para a contratação direta, segundo estudos de ordem técnico-econômica preliminares (parto, nesse caso, do princípio de que tenham sido feitos), o que justifica sua redução ao patamar de 3% (três por cento), num curto espaço de menos de 2 (dois) meses? Em que estudo técnico preliminar, documento indispensável a qualquer contratação, consoante Instrução Normativa n. 05/2017, publicada pelo antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão-MPDG, atual Ministério da Economia - ME, se embasou a Administração para abraçar/aceitar a redução do percentual de desconto, por imposição das companhias aéreas?

Em síntese, qual será o impacto financeiro que, ainda assim, justifique a Administração optar pela compra direta de passagens perante as companhias aéreas, depois que as três empresas aéreas (Latam, Gol e Azul) estabeleceram o percentual de 3% de desconto?

Sobre o assunto, friso, não cabe tergiversar quanto ao dever diuturno do administrador público de explicitar custos que perfazem os preços praticados e ao dever de contraste dos resultados verificados em face das metas planejadas.

Há necessidade de que todos que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos devam prestar contas, sejam pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas. A comprovação de economicidade não pode ficar adstrita somente ao momento anterior da publicação do edital, seja licitatório ou de credenciamento. Deve ela ser aferida em qualquer momento, notadamente naqueles em que a Administração proceda à ajuste que envolva maior dispêndio de recursos públicos.

E isso aconteceu em relação ao processo de credenciamento objeto de discussão nos presentes autos, tendo em vista que o Ministério da Economia, sem respaldo de qualquer estudo de vantajosidade e repercussão no “caixa” do Governo, abriu mão, quase abruptamente, de 12% (doze por cento) de um volume extraordinário de recursos financeiros envolvidos na aquisição de passagens aéreas diretamente das companhias que acudiram ao edital de credenciamento.

É cristalino que o alusivo processo administrativo ressentido de um estudo aprofundado do impacto da redução do percentual de 15% (quinze por cento), considerado na primeira publicação do Edital de Credenciamento n. 1/2020, para 3% (três por cento), em afronta expressa ao postulado da economicidade e, em maior grau, o da transparência na gestão da coisa pública.

Ainda no que concerne à economicidade, em leitura do Relatório da CGU (Id 343675958), verifico que aquele ente de controle apontou que a compra direta teria uma economia aproximada de 5%, entretanto, não consta análise das perdas do modelo, uma vez que, pelas informações do Portal de Dados Abertos, cerca de 40% das passagens não tem a situação final informada (Id 497261440, Id 497381377 e Id 497381380 a Id 496849067).



Sobre esses elementos, a União não trouxe dados em contrário.

Pelo que se depreende disso tudo, em princípio, é que a adoção desse novo modelo de aquisição de passagens aéreas não é justificada pelo cunho da economicidade, mas por opção meramente política. Tanto é assim que se está a acordar diretamente com agentes econômicos do sistema aéreo mediante o aceite das condicionantes por eles impostas e que resultam em desvantagens econômico-financeiras à Administração.

Como visto, o tema é altamente complexo. Isso, no entanto, não dispensa os órgãos públicos e seus agentes de evidenciar, em obediência ao princípio da transparência, o ganho da Administração com a agilidade, a eficiência e, principalmente, a economia com a nova sistemática de compra de passagens objetivada por meio do Edital de Credenciamento n. 1/2020, principalmente depois da alteração de seus termos e a redução abrupta, e até então injustificada/não motivada do percentual inicialmente estabelecido a título de desconto nas compras das passagens.

Dessa forma, impõe-se a nulidade do processo de credenciamento regulado pelo Edital de Credenciamento n. 1/2020, pois não demonstrada, no caso específico dos autos, a economicidade desse modelo de contratação direta em comparação ao modelo de agenciamento, notadamente depois de a Administração, sem qualquer parecer de cunho técnico-científico e econômico, ter acatado o pedido das empresas aéreas para que reduzisse o percentual de desconto na (de 15% para 3%) para aquisição de passagens, o que, em contrapartida, gera um incremento de gasto público na ordem de 12% (doze por cento) para essa rubrica, com impacto milionário nas contas públicas.

### 3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido para, ante os vícios acima apontados, declarar a nulidade do processo administrativo regido pelo Edital de Credenciamento n. 1/2020 (Processo Administrativo n. 19973.101189/2019-04), por ofensa ao princípio da transparência das contas públicas, a partir de sua retificação com exclusão do percentual mínimo de desconto na compra direta dos bilhetes de passagem, o que resultou na renúncia de 12% (doze por cento) no preço de compra.

Intime-se a União para que dê cumprimento, suspendendo o processo de Credenciamento n. 1/2020 enquanto não comprovada a economicidade resultante da diminuição do percentual de desconto na aquisição das passagens aéreas (do percentual mínimo de 15% para 3%).

Condeno a União no pagamento de verba honorária, que fixo em 10% (dez por cento) do valor atribuído à causa.

I.

(documento datado e assinado eletronicamente)

IVANI SILVA DA LUZ

Juíza Federal Titular da 6ª Vara/DF





Assinado eletronicamente por: IVANI SILVA DA LUZ - 25/01/2022 09:22:19

<http://pje2g.trf1.jus.br:80/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22012509221900000000257380120>

Número do documento: 22012509221900000000257380120