



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região

PROCESSO: 1055248-50.2020.4.01.3400 PROCESSO REFERÊNCIA: 1055248-50.2020.4.01.3400
CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)
POLO ATIVO: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE AGENCIAS DE VIAGENS DO D.F-ABAV- D.F
REPRESENTANTE(S) POLO ATIVO: JONAS SIDNEI SANTIAGO DE MEDEIROS LIMA - DF12907-A
POLO PASSIVO:UNIÃO FEDERAL
RELATOR(A):DANIELE MARANHAO COSTA



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO APELAÇÃO CÍVEL (198) 1055248-50.2020.4.01.3400

Processo na Origem: 1055248-50.2020.4.01.3400 **RELATÓRIO A EXMA. SRA.**

DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO (Relatora): Trata-se de apelações interpostas pela União e pela parte autora - *Associação Brasileira de Agencias de Viagens do D.F- ABAV*, contra a sentença que julgou procedente o pedido para “*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.*” O juízo de 1º grau acolheu a pretensão por entender que seria ilegal a coexistência de duas formas de contratação de passagens aéreas, sendo a primeira, de forma direta, via credenciamento, para as companhias áreas nacionais e a segunda, mediante licitação, para atendimento residual de outra parte da mesma demanda. Acrescentou que não teria sido demonstrada a economicidade do modelo de contratação direta em comparação ao modelo de agenciamento. Em suas razões recursais, a União sustenta que:

- i. o procedimento de Credenciamento nº 1/2015, ao que chama de modelo de 2014 a 2019 (compra direta de passagens aéreas), é regular e que a sua adoção visou o atendimento da Administração Pública na sua forma mais ampla, já que todos os interessados em prestar o serviço podem ser contratados sem qualquer critério de exclusão ou competição, desde que preenchidos os requisitos dispostos no Edital;
- ii. no relatório sobre o tema verificou-se que o modelo de contratação por meio de agenciamento de viagens não era o mais vantajoso para a Administração, uma vez que requer maior fiscalização das agências, apresenta pouco grau de automação dos procedimentos e não fornece garantias para os entes públicos; e
- iii. não houve renúncia de 12% (doze por cento) de desconto, pois o Credenciamento nº 1/2020 alçou as compras de passagens aéreas do Governo Federal sem qualquer desconto para a aquisição com desconto mínimo de 3% (três por cento).



Por sua vez, a ABAV-DF recorreu, argumentando que a sentença, embora tenha acolhido os pedidos formulados, deve ter a fundamentação alterada em diversos pontos, por não ter considerado fatos, provas e normas licitatórias, regulatórias e concorrenciais que sinalizam para a completa impossibilidade de adoção do modelo de credenciamento não só para o Processo Administrativo 19973.101189/2019-04, mas para todos os outros vindouros que rejeitem a intermediação de agências para a aquisição direta de passagens aéreas ao Poder Público. Contrarrazões apresentadas. O Ministério Público Federal, nesta instância, opinou pelo não conhecimento da apelação da ABAV-DF e pelo provimento da apelação da União. Em 03/05/2022, foi deferida a Tutela Cautelar Antecedente nos autos de nº **1005192-57.2022.4.01.0000**, com atribuição de efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento nº **1017450-36.2021.4.01.0000**, para determinar a retomada do processo de Credenciamento nº 1/2020. Já em 15/08/2022, nos mesmos autos, ante a ausência de fatos novos a ensejar a reapreciação da matéria em sede liminar, manteve pelos próprios fundamentos a decisão que deferiu o pedido de tutela cautelar antecedente formulado pela União. É o relatório.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO APELAÇÃO CÍVEL (198) 1055248-50.2020.4.01.3400

Processo na Origem: 1055248-50.2020.4.01.3400 **VOTO** Inicialmente, não conheço da apelação interposta pela ABAV-DF, uma vez que não se vislumbra interesse recursal, pois seus pedidos foram totalmente acolhidos pela sentença recorrida. Conforme destacou o Ministério Público Federal em parecer ofertado nesta instância, “*acolhidos na integralidade os pedidos iniciais, não há sucumbência, de forma que ausente interesse recursal, não cabendo apelação para alterar a fundamentação da sentença, até mesmo porque não cabe à Corte Regional esclarecer ou integrar a decisão de origem que prestou de forma clara a tutela jurisdicional*”. Nesse sentido (destaquei): **PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SENTENÇA QUE DENEGOU A SEGURANÇA. RECURSO APRESENTADO PELA PARTE REQUERIDA. INEXISTÊNCIA DE SUCUMBÊNCIA. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. APELAÇÃO NÃO CONHECIDA. ART. 997, §2º, III. RECURSO ADESIVO NÃO CONHECIDO.** 1. Trata-se de Recurso de Apelação interposto pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e Recurso Adesivo interposto pela A. R. RIBEIRO PINTO-ME. A sentença recorrida denegou a segurança que visava a anulação de ato administrativo que desabilitou a empresa, com o conseqüente encerramento do contrato nº 384/2012. 2. Da análise da sentença verifica-se que apenas a impetrante A.R. RIBEIRO PINTO ME foi sucumbente, existindo o interesse recursal apenas para esta parte. Isso porque, cindindo-se ao que fora pedido, o juízo de primeiro grau, denegando a segurança, apenas julgou improcedentes os pedidos de anulação dos atos administrativos, não fazendo menção a eventuais pagamentos deles decorrentes. 3. Podem interpor recurso aqueles que são sucumbentes, ou seja, aqueles que são vencidos na demanda judicial, o que não é o caso. O apelo apresentado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos não merece ser conhecido, dada a ausência dos pressupostos recursais. 4. Quanto ao recurso interposto por A.R. RIBEIRO PINTO ME, também não merece ser conhecido, eis que se trata de recurso adesivo, e por não ter sido conhecido o recurso principal, não há como ser conhecido o recurso acessório, nos termos do artigo 997, em seu § 2º, III. 5. Apelação e Recurso Adesivo não conhecidos. (AC 0034798-50.2013.4.01.3400, Rel. Desembargador Federal Carlos Augusto Pires Brandão – TRF1 – Quinta Turma – PJe 05/05/2022) Quanto ao recurso interposto pela União, entendo que a apelação deve ser provida, tendo a questão relativa ao credenciamento público para a



compra de passagens aéreas pela Administração sem a intermediação de agências de viagens, inclusive já sido apreciado por este Tribunal conforme julgado desta Quinta Turma, cujo acórdão assim sintetizou: *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. – grifos acrescentados. 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. (AC 0015571-06.2015.4.01.3400, Rel. Desembargador Federal Souza Prudente – TRF1 – Quinta Turma – e-DJF1 05/03/2018)* Conforme destacado no referido julgamento, “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”, não existindo norma que obrigue a Administração a contratar agências de viagens para a aquisição de passagens aéreas. O julgado consignou, ainda, 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”. Com efeito, embora o credenciamento não tenha sido expressamente previsto entre as modalidades de licitação da Lei 8.666/93 e não haja normativos regulamentares sobre sua aplicação, trata-se de mera ferramenta cadastral, por meio do qual todos os interessados se habilitam a prestar determinado tipo de serviço, conforme regras previamente definidas pela Administração. Dada a natureza do serviço, não há exclusividade na sua prestação, podendo todos os habilitados celebrar o contrato administrativo. O credenciamento questionado nos autos, portanto, amolda-se à situação de inexigibilidade de licitação na hipótese (art. 25), ante a inexistência de companhia aérea que atenda todos os trechos e horários da forma pretendida pelo setor público. Em relação à situação específica dos autos, a matéria já foi bem examinada, tanto na decisão de 3/5/2022, que deferiu o pedido de retomada do procedimento de Credenciamento nº 1/2020, quanto na que apreciou o pedido de reconsideração da parte autora, por mim proferida em 15/08/2022 (TutCautAnt n. 1005192-57.2022.4.01.0000), o que, para evitar repetições desnecessárias, transcrevo abaixo: Em que pese o julgado não tratar da existência de dois modelos de contratação (direta e por agenciamento), ele trata da legalidade do modelo de compra direta. Essa conclusão segue a mesma lógica do Acórdão nº 1545/2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União, proferido no âmbito do processo nº 019.819/2014-5, no qual a Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal (Abav-DF), ora agravante, formulou representação quanto a possíveis irregularidades no Credenciamento 1/2014, conduzido pela Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, com pedido de suspensão cautelar do certame. Na decisão da Corte de Contas, que julgou improcedente a representação, foi determinado ao então ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que “em observância ao princípio da transparência e de maneira a possibilitar verificação da economicidade do modelo, que, no prazo de até noventa dias, **inicie divulgação mensal, de forma compilada, no Portal da Transparência, das informações sobre os descontos resultantes dos acordos firmados com as companhias aéreas obtidos em cada bilhete, a exemplo da planilha em que são divulgados os gastos com as emissões, assim como os valores desembolsados a título de taxas de remarcação e cancelamento, taxas de “no-show”, taxas de reembolso, valores reembolsados e classes tarifárias dos bilhetes (grifei)**”. Além disso, recomendou ao Ministério que avaliasse “a **possibilidade de inclusão, nos editais para aquisições de passagens aéreas mediante agenciamento, de atendimento diferenciado a determinados órgãos, considerando suas necessidades, notadamente daqueles com maior volume de emissões fora do credenciamento, que demandam muitas viagens internacionais e regionais, visando a melhorar o suporte técnico e a qualidade operacional desses órgãos; e que estudasse “a viabilidade de implementar e disponibilizar ferramenta de consulta de voos internacionais por meio do SCDP aos órgãos e entidades da Administração que se utilizam do sistema, permitindo ao gestor comparar os valores oferecidos pelas companhias aéreas em relação ao cobrado pelas agências de viagens, considerados os diferentes itinerários”(grifei)**”. Por fim, também determinou “à Segecex a abertura de processo



específico de acompanhamento com o fim de verificar, no âmbito do Ministério do Planejamento e do Serpro, eventual risco de dano ao Erário em razão das funcionalidades do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), em especial no que diz respeito à implementação dos módulos de alteração e remarcação de bilhetes e de aquisição de trechos de ida e volta no mesmo bilhete (round trip) e ao estudo de alternativas à liquidação e recolhimento automático de tributos na fonte para as aquisições de bilhetes aéreos utilizando o CPGF, tendo em vista as datas fornecidas pelos dois órgãos (31/3/2017, 30/6/2017 e 31/12/2017, respectivamente)". Nesse contexto, observa-se que o próprio TCU, em seu acórdão, afirmou que não há irregularidade na existência de dois modelos de contratação, especialmente quando reconheceu a legalidade da contratação direta e, ao mesmo tempo, recomendou "a possibilidade de inclusão, nos editais para aquisições de passagens aéreas mediante agenciamento, de atendimento diferenciado a determinados órgãos (...) notadamente daqueles com maior volume de emissões fora do credenciamento" e "a viabilidade de implementar e disponibilizar ferramenta de consulta (...) permitindo ao gestor comparar os valores oferecidos pelas companhias aéreas em relação ao cobrado pelas agências de viagens". Ainda, quanto à inviabilidade de competição, a permitir a contratação por inexigibilidade de licitação, a partir do momento em que a Administração decide contratar a compra de passagens de forma direta, e, portanto, desiste do agenciamento, a competição não se torna mais viável, pois o serviço adquirido só pode ser prestado por um fornecedor (companhia aérea), o qual atende à real necessidade da Administração para determinado trecho e em determinado horário. Essa conclusão é retirada do voto do Relator, no âmbito da Ata nº 27, de 19 de julho de 2017, vejamos: 44. **Com as vênias de estilo, entendo que, em tese, não há possibilidade de real competição entre empresas aéreas e agências que intermedeiam a venda de passagens dessas mesmas companhias e cobram comissões por seus serviços.** Por essa razão, afastado, desde logo, inclusive, os argumentos do Ministério Público de Contas, que defende só haver viabilidade legal do Credenciamento 1/2014 se as agências de viagens puderem ser credenciadas. Importante observar que, em princípio, se desconsiderarmos os descontos corporativos concedidos à Administração Pública, as passagens aéreas para determinado trecho, dia e hora, são exatamente os mesmos oferecidos tanto para o órgão público, como para as agências ou mesmo para o particular. Por óbvio, se as agências conseguem vender uma passagem por um determinado valor é porque conseguiram comprá-la/reservá-la em seus sistemas, por um preço inferior/diferenciado ou mediante o recebimento posterior de taxa de comissionamento/agenciamento. Caso contrário, estaria trabalhando de graça, o que não é factível. Nesse sentido, desde as primeiras instruções da Selog, o assunto já foi tratado nos seguintes termos: 22. **A justificativa para a contratação sem licitação ocorreu no anexo I do edital do Credenciamento (peça 2, p. 134-138), com todos os elementos necessários para a compreensão do assunto. É fato que, enquanto o serviço prestado for o agenciamento da emissão de bilhetes aéreos, haverá concorrência referente à menor taxa de agenciamento, e não do valor das passagens.** 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. Em tese, o valor disponibilizado pelas companhias para a venda da passagem seria exatamente o mesmo para qualquer agência, não havendo viabilidade de competição para a venda de passagem mais barata. (peça 13, p. 4-5 - grifei) Com relação ao suposto desequilíbrio do setor, o Relator também afirmou que "o Credenciamento 1/2014 não tem potencial para desequilibrar um setor da economia nacional, porque não elimina agente econômico algum e não retira as agências de viagens do mercado; e não descumpra ou desconsidera política pública alguma formalmente instituída; estamos diante apenas de uma decisão administrativa que afeta ínfima parcela de agências de viagens, as quais deverão seguir as tendências do mercado para, a exemplo de todas as outras, garantir seu espaço, o que é perfeitamente natural diante do processo de modernização global das relações comerciais." Em que pese o TCU ter se manifestado em relação ao Credenciamento 1/2014, o seu objeto é parecido com o Credenciamento 1/2020, ora discutido nestes autos. Tanto é verdade que, em nova representação, também da agravante, a Corte de Contas, no TC 000.530/2021-2 (Acórdão nº 1094/2021), em relação ao credenciamento para aquisição de compra direta, reconheceu a legalidade do procedimento objeto da lide, tendo a decisão recorrida salientado que não havia razão suficiente para suspendê-lo somente pelo fato de o TCU não ter analisado a alteração da redução do percentual de desconto na compra direta de 15% para 3%. – grifos acrescentados. Observa-se, ainda, que o Acórdão nº 1094/2021 traz os mesmos fundamentos utilizados anteriormente, vejamos: 44. **Com as vênias de estilo, entendo que, em tese, não há possibilidade de real competição entre empresas aéreas e agências que intermedeiam a venda de passagens dessas mesmas companhias e cobram comissões por seus serviços.** Por essa razão, afastado, desde logo, inclusive, os argumentos do Ministério Público de Contas, que defende só haver viabilidade legal do Credenciamento 1/2014 se as agências de viagens puderem ser credenciadas. Importante observar que, em princípio, se desconsiderarmos os descontos corporativos concedidos à Administração Pública, as passagens aéreas para determinado trecho, dia e hora, são exatamente os mesmos oferecidos tanto para o órgão público, como para as agências ou mesmo para o particular. Por óbvio, se as agências conseguem vender uma passagem por um determinado valor é porque conseguiram comprá-la/reservá-la em seus sistemas, por um preço inferior/diferenciado ou mediante o recebimento posterior de taxa de comissionamento/agenciamento. Caso contrário, estaria trabalhando de graça, o que não é factível. Nesse sentido, desde as primeiras instruções da Selog, o assunto já foi tratado nos seguintes termos: 22. **A justificativa para a contratação sem licitação ocorreu no anexo I do edital do Credenciamento (peça 2, p. 134-138), com todos os elementos necessários para a compreensão do assunto. É fato que, enquanto o serviço prestado for o agenciamento da emissão de bilhetes aéreos, haverá concorrência referente à menor taxa de agenciamento, e não do valor das passagens.** 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. Em tese, o valor disponibilizado pelas companhias



para a venda da passagem seria exatamente o mesmo para qualquer agência, não havendo viabilidade de competição para a venda de passagem mais barata. (peça 13, p. 4-5 - grifei) Em reforço à fundamentação, não procede a alegação da agravante de que se um órgão público abre uma licitação, então não seria impossível licitar. Isso porque "a respeito do que a Administração deve contratar, se o serviço de agenciamento ou a compra de passagens, cumpre esclarecer que é uma escolha baseada nas condições próprias de cada contratante. Sendo assim, a compra direta de passagens, sem intermediação, pode simplesmente não ser possível para determinado órgão em função de não pertencer ao Executivo Federal, logo, não ter acesso ao SCDP, de não ter o apoio de órgão com a capacidade gerencial da Central de Compras, ou ainda, de não ter tido tempo para se habituar à nova sistemática de gerenciamento contratual, pagamentos e fiscalizações dos serviços decorrentes do Credenciamento." É o que se extrai do Acórdão nº 1094/2021/Plenário TCU. Ainda nesse sentido, tal Acórdão também aborda o argumento das passagens/taxas de embarque não reembolsadas: 75. **Quanto à alegação de que 17% dos voos cancelados não tiveram a taxa de embarque reembolsada, o número também não aparenta ser desproporcional. É sabido que passagens promocionais, com baixo valor de aquisição, apresentam condições desfavoráveis ao adquirente no caso de cancelamento, sendo razoável que alguma fração dos voos cancelados se encontre em tal situação, em que não há vantagem em solicitar o reembolso, pelo fato de as taxas de cancelamento ou alteração possuírem valor mais elevado do que o próprio bilhete, situação em que se torna mais vantajosa a aquisição de novo bilhete. Em relação ao desconto dado, na decisão recorrida, consta que, no relatório nº 24, do Ministério da Economia, a respeito da revisão da estratégia para o credenciamento das empresas, foi debatido o porquê da necessidade de se alterar o valor do desconto, estando as alterações realizadas no edital baseadas em estudos concretos sobre a atual situação econômica do setor, bem como respaldadas no entendimento esposado pelo Tribunal de Contas e pela Controladoria Geral da União.** - Grifos acrescentados. Restou consignado, ainda, que a Administração demonstrou a necessidade de se realizar a alteração diante do atual cenário do setor aéreo perante a pandemia, que é de fato uma situação peculiar e exige uma análise, sob o crivo do princípio da razoabilidade, criteriosa do caso concreto. Por fim, é importante esclarecer que a atuação deste Juízo é sempre pautada pelo respeito nas relações com as partes e com os respectivos advogados/procuradores, buscando propiciar uma análise, em tempo razoável, de todas as demandas trazidas. Assim sendo, observa-se que a irresignação da parte agravante é quanto ao modelo de contratação escolhido pela Administração, o qual, segundo alegações, traz nítido prejuízo ao erário, apesar de o TCU e o Poder Judiciário já terem se manifestado acerca da legalidade do procedimento. E mais, compulsando os autos, verifica-se que a parte autora, por meio da petição de ID 678549973 (autos na origem), desistiu da realização da prova pericial anteriormente deferida, sob o argumento de que os dados questionados são públicos. Com efeito, ainda que os dados sejam públicos, as informações de suposto prejuízo ao erário não podem ser verificadas de plano pelo órgão julgador, vez que são questões técnicas e que demandam dilação probatória, inclusive com a realização de prova pericial. Conforme destacado na decisão acima, "a administração demonstrou a necessidade de se realizar a alteração diante do atual cenário do setor aéreo perante a pandemia, que é de fato uma situação peculiar e exige uma análise, sob o crivo do princípio da razoabilidade, criteriosa do caso concreto". Em reforço de argumentação, registre-se que no julgamento da TC 000.530/2021-2 (Acórdão TCU nº 1094/2021) e Relatório de Avaliação advindo do Projeto de Auditoria nº 818394, realizado pela Controladoria-Geral da União, concluiu-se que o habitual modelo de contratação realizado pelos órgãos e entidades públicos não se apresenta como o mais vantajoso para a Administração Pública, uma vez que demanda maior fiscalização das agências de viagens e de seus sistemas; contém pouco grau de automação dos procedimentos; não dá garantias à Administração de que o serviço é prestado com agilidade, transparências e economia nas compras; e exhibe o poder público a riscos de ocorrências de irregularidade e fraudes. Em relação à atuação da **empresa Envision**, o Tribunal de Contas também afastou as características de agenciamento. Confira-se: 359. Ao se comparar as emissões realizadas na compra direta, tecnicamente viabilizada pela Envision, com as compras intermediadas pelas agências de viagem, ainda que fosse considerada uma eventual taxa de agenciamento igual a zero, como praticado em contratos anteriores da APF (ressalvando-se que não se considera apropriada essa comparação, uma vez que não se verifica o uso do buscador acoplado ao SCDP quando se praticava tal taxa), a primeira ainda resulta em uma situação mais vantajosa à Administração em função dos descontos aplicados com base nos acordos corporativos. No ano de 2016, considerando apenas os descontos mínimos ofertados nos acordos corporativos com as companhias aéreas, o valor dos descontos suplantará os gastos com o Envision em, no mínimo, R\$ 3.033.318,66, conforme análise realizada nos itens 161 a 200 dessa instrução (...) 362. Dessa forma, conclui-se que, ao contrário do que alega o representante, os pagamentos realizados à Envision não possuem característica de agenciamento, e não representam afronta à legislação vigente que estabelece a competência privativa das agências de turismo no agenciamento para a emissão de passagens aéreas, tanto é assim que as próprias agências de viagem se utilizam desse tipo de serviço remunerado, tendo empresas como a Envision como suas parceiras comerciais. Quanto ao ponto - redução do percentual de desconto de 15% (quinze por cento) para 3% (três por cento), a União assim se manifestou - Nota Informativa SEI nº 4324/2022/ME (Id. 263651680 – fl. 10): 8.1.1.8. O item 8 do mencionado Relatório 24/2020 (em anexo), ainda, registrou "que, nas reuniões virtuais e nos contatos telefônicos, restou evidenciado que as companhias aéreas invocam a crise para o setor causada pela pandemia da Covid-19 e o percentual mínimo de desconto de 15% (quinze por cento)



para justificar sua não participação" e tratou de fatos inconteste: "aviação comercial mundial foi fortemente impactada pela necessidade de isolamento social, pelos cuidados para não contaminação e disseminação do Coronavírus SarsCov-2; "fronteiras foram fechadas entre países, bem como as pessoas passaram a evitar, em sua maioria, os deslocamentos por meios de transporte coletivo, dado o risco de contaminação" e "a crise econômica é presente, ainda, e sem previsão de tempo de perduração de seus efeitos para a aviação comercial", (...)8.1.1.11.O item 9 do Relatório 24/2020 lembrou o impacto da variação cambial em Dólar, citando publicação do blog da Ativa Investimentos, de 14/05/2020, que concluiu que o setor mais impactado com a alta do dólar ocorrida é o da aviação:8.1.1.15. A seguir, transcreve-se as conclusões decorrentes do estudo de cenário registrado no Relatório nº 24/2020, diante do qual não restava melhor e mais adequada providência senão a revisão da estratégia para o credenciamento de empresas de transporte aéreo Nota Informativa 4324 (22298245) SEI 00745.009585/2020-71 / pg. 12 para a compra direta de passagens aéreas para trechos domésticos:13. Os dados registrados, supra, permitem concluir que: i) a demanda do setor da aviação civil comercial foi fortemente afetada pela pandemia e está em gradativa e lenta recuperação; ii) houve redução das tarifas para voos domésticos no Brasil e acentuada redução das tarifas médias comercializadas e; iii) o setor da aviação civil é gravemente impactado e prejudicado pela variação cambial (desvalorização do Real) e ainda não se vê sinais de tendência de valorização do Real. 13.1. Esse conjunto de fatores do contexto atual da aviação comercial permite inferir que, de fato, é um momento muito difícil para as companhias aéreas, talvez o pior já vivido, uma vez que a pandemia não foi cessada, até o momento, e os efeitos para a aviação e sua recuperação podem demorar por médio ou longo prazos.14. São dois fatos, portanto, sinalizando que a estratégia de contratação precisa ser revista para que empresas venham a se interessar no credenciamento: o fracasso do procedimento, até o momento, ainda que o credenciamento esteja aberto, e a constatação de que os referenciais atuais apontam para a persistência de grave crise no setor da aviação civil comercial. 15. Nesses lindes, imperioso reconhecer que o parâmetro anterior de desconto mínimo de 15% (quinze por cento) deu-se com fulcro em estudo (Relatório 13 – Doc. SEI nº 10415788) cujas fontes e dados considerados são antecedentes à crise do momento. O resguardo do interesse público não pode, pois, prescindir da consideração do cenário atual e de duas projeções, sob o risco de se perpetuar na situação ora vigente, em dinâmica desfavorável à dinâmica negocial do Estado.16. O fato é que a crise é tão grave que, mesmo com a redução acentuada das tarifas, a demanda continua bastante reduzida, bem como o Real desvalorizado, e as companhias aéreas estão em difícil situação econômica, no momento, e não se sabe até quando.17. Feitas as devidas ponderações, constatado o desinteresse das companhias aéreas em pedir seu credenciamento com a obrigação do desconto fixado no edital e estando constatado cenário atual de expressivo impacto negativo para a aviação comercial brasileira, entende-se que possivelmente lograr-se-á sucesso no credenciamento de companhias aéreas se for estabelecida a mesma regra do Credenciamento nº 1/2014, sem se definir desconto mínimo referencial, em nova alteração do Edital de Credenciamento nº 1/2020. Assenta-se, desde já, que tal linha de ação, em momento algum, fragiliza a persecução da prática de preços mais vantajosos à Administração.18. Entende-se que o momento não é propício para a busca de elevadas vantagens (baseadas em histórico anterior à crise comentada no presente relatório) em relação ao credenciamento anterior (Credenciamento nº 1/2014-Central), pela própria anormalidade da situação, inclusive. Tais justificadas foram respaldadas pelo TCU, consoante consignado no no Acórdão n. 1.094/2021:57. *Essa alteração ocorreu, de fato, após a Central de Compras do Ministério da Economia identificar que o não comparecimento das companhias aéreas ao credenciamento deveu-se, essencialmente, a crise no setor de transporte aeronáutico causado pela pandemia e ao desconto mínimo referencial de 15%". (...)*58. Conforme mencionado, tal conjuntura levou a alteração do projeto básico contemplando desconto a ser ofertado por cada companhia aérea interessada no credenciamento:"5.5. *As companhias aéreas interessadas no credenciamento deverão ofertar desconto, incidente sobre todas as tarifas e classes vigentes à época da emissão do bilhete e válido para todas as rotas regulares domésticas operadas pela companhia aérea, conforme o Anexo III do edital - Modelo de Acordo Corporativo de Desconto."*61. Ou seja, a contratação é precedida de um acordo corporativo de desconto no qual é ofertado um desconto incidente sobre todas as tarifas vigentes à época de emissão do bilhete e válido para todas as linhas aéreas regulares operadas pela companhia, além da garantia do valor da tarifa e disponibilidade de assento. No caso do credenciamento 1/2020, esse desconto foi de 3% incidente, inclusive, sobre as categorias promocionais, o que não ocorria no credenciamento anterior.62. Esse procedimento, por si só, não configura ilegalidade ou irregularidade. Da mesma forma, não configura irregularidade ou ilegalidade a redução do desconto mínimo que, no credenciamento anterior, era de 15% e no atual passou a ser 3%. Trata-se, apenas, da definição de novos critérios de aceitabilidade de preço pela administração pública federal consoante as circunstâncias identificadas à época.(...)Concentrar a discussão em torno da supressão/redução do desconto mínimo só afasta o foco da real discussão por trás deste processo e daquela entabulada no TC 019.819/2014-5, no caso, a vantagem da contratação direta de passagens aéreas para a administração pública em comparação com o modelo de agenciamento. Mormente quando a própria representante não logra demonstrar as vantagens do modelo de agenciamento em detrimento da contratação direta..(...)68. A representante, da mesma forma como atuou no processo anterior, lança críticas várias à atuação desta Corte de Contas, ao credenciamento e à atuação do Ministério, sem trazer aos autos documentos que, de fato, comprovem que o modelo de agenciamento seria minimamente mais vantajoso para a administração pública. Ao contrário, conforme já foi mencionado, a análise empreendida pela CGU revela que os preços médios praticados pelas agências são significativamente superiores àqueles praticados em aquisições diretas, independente do desconto mínimo aplicado. - grifos acrescentados Registre-se, por fim, que em relação ao credenciamento para aquisição de compra direta, o TCU, no processo julgado em 12.05.2021, reconheceu a legalidade do credenciamento, objeto da lide, e negou provimento ao agravo interposto pela parte apelada.VISTOS, relatados e discutidos estes autos representação reportando possíveis irregularidades no credenciamento 1/2020, conduzido pela Central de Compras do Ministério da Economia, que 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. ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993; nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 277, III, e 287 do Regimento Interno/TCU; e no art. 289 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 52, §2º, da Resolução TCU 259/2014, em: 9.1. conhecer do agravo interposto pela Associação Brasileira de Agências de Viagens do DF e negar-lhe provimento; 9.2. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente; 9.3. encerrar o processo e arquivar os autos, com fundamento no art. 250, V, do RI/TCU, dando-se ciência desta decisão ao representante e ao Ministério da Economia. Destarte, não se dividindo na análise do caso concreto e da prova juntada aos autos nenhuma ilegalidade na modalidade de contratação impugnada, a reforma da sentença é medida que se impõe. Ante o exposto,

- i. dou provimento à apelação da União para, confirmando a decisão que deferiu o pedido de tutela cautelar antecedente, determinar a retomada do procedimento de credenciamento nº 1/2020.
- ii. não conheço a apelação da ABAV-DF.

Invertidos os ônus de sucumbência e considerando o baixo valor atribuído à causa (R\$ 1.000,00 – mil reais), fixam-se os honorários advocatícios por apreciação equitativa (art. 85, §8º, do CPC), em R\$ 2.000,00 (dois mil reais), já incluída a majoração em grau recursal (art. 85, § 11, do CPC), em desfavor da ABAV-DF.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

Gab. 15 - Desembargadora Federal Daniele Maranhão APELAÇÃO CÍVEL (198) 1055248-

50.2020.4.01.3400

Processo na Origem: 1055248-50.2020.4.01.3400

RELATORA : DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO

APELANTE: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE AGENCIAS DE VIAGENS DO D.F-ABAV- D.F Advogado do(a) APELANTE: JONAS SIDNEI SANTIAGO DE MEDEIROS LIMA - DF12907-A

APELADO: UNIÃO FEDERAL

E M E N T A DIREITO ADMINISTRATIVO. EDITAL 1/2020. CREDENCIAMENTO DE COMPANHIAS AÉREAS PARA O FORNECIMENTO DE PASSAGENS AÉREAS À ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE INTERMEDIÇÃO DAS AGÊNCIAS DE VIAGENS E TURISMO. POSSIBILIDADE. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. REDUÇÃO DO PERCENTUAL DE DESCONTO. LEGALIDADE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO.

SENTENÇA REFORMADA. 1. “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. (...) 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.” (AC 0015571-06.2015.4.01.3400, Relator Desembargador Federal Souza Prudente – TRF1 – Quinta Turma – e-DJF1 05/03/2018). 2.

Embora o credenciamento não tenha sido expressamente previsto entre as modalidades de



licitação da Lei 8.666/93 e não haja normativos regulamentares sobre sua aplicação, o procedimento é respaldado pela jurisprudência. Trata-se, na verdade, de mera ferramenta cadastral, por meio do qual todos os interessados se habilitam, mediante chamamento público, a prestar determinado tipo de serviço, conforme regras previamente definidas pela Administração. Dada a natureza do serviço, não há exclusividade na sua prestação, podendo todos os habilitados celebrar o contrato administrativo. O credenciamento questionado nos autos, portanto, amolda-se à situação de inexigibilidade de licitação na hipótese (art. 25), ante a inexistência de companhia aérea que atenda todos os trechos e horários da forma pretendida pelo setor público (inviabilidade de competição).4. Insta ressaltar, ainda, quanto ao ponto, que o TCU concluiu que *“Concentrar a discussão em torno da supressão/redução do desconto mínimo só afasta o foco da real discussão por trás deste processo e daquela entabulada no TC 019.819/2014-5, no caso, a vantagem da contratação direta de passagens aéreas para a administração pública em comparação com o modelo de agenciamento. Mormente quando a própria representante não logra demonstrar as vantagens do modelo de agenciamento em detrimento da contratação direta.”* (Id. 263651641 – fl. 4). Não se divisando na análise do caso concreto e da prova juntada aos autos nenhuma ilegalidade na modalidade de contratação impugnada, a reforma da sentença é medida que se impõe.4. Insta ressaltar, ainda, quanto ao ponto, que o TCU concluiu que *“Concentrar a discussão em torno da supressão/redução do desconto mínimo só afasta o foco da real discussão por trás deste processo e daquela entabulada no TC 019.819/2014-5, no caso, a vantagem da contratação direta de passagens aéreas para a administração pública em comparação com o modelo de agenciamento. Mormente quando a própria representante não logra demonstrar as vantagens do modelo de agenciamento em detrimento da contratação direta.”* (Id. 263651641 – fl. 4). Não se divisando na análise do caso concreto e da prova juntada aos autos nenhuma ilegalidade na modalidade de contratação impugnada, a reforma da sentença é medida que se impõe.5. Apelação da União a que se dá provimento para, confirmando a decisão que deferiu o pedido de tutela cautelar antecedente, determinar a retomada do procedimento de Credenciamento nº 1/2020.6. Apelação da ABAV não conhecida por ausência de interesse recursal, considerando que não houve sucumbência da parte autora na origem.7. Invertidos os ônus de sucumbência e considerando o baixo valor atribuído à causa (R\$ 1.000,00 – mil reais), fixam-se os honorários advocatícios por apreciação equitativa (art. 85, §8º, do CPC), em R\$ 2.000,00 (dois mil reais), já incluída a majoração em grau recursal (art. 85, § 11, do CPC), em desfavor da ABAV-DF. **A C Ó R D Ã O** Decide a Quinta Turma, por unanimidade, dar provimento à apelação da União e não conhecer a apelação da ABAV-DF, nos termos do voto da Relatora. Brasília-DF, 07 de dezembro de 2022. Desembargadora Federal **Daniele Maranhão**
Relatora

