

Processo: TC 019.819/2014-5

Apensos: TC 005.042/2015-1 (Representação),
TC 001.434/2017-9 (Representação) e
TC 000.732/2016-8 (Solicitação)

Tipo: Representação com pedido de cautelar

Unidade jurisdicionada: Central de Compras e
Contratações do Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão (MP)

Representante: Associação Brasileira das
Agências de Viagens do Distrito Federal (Abav-
DF) - CNPJ 00.510.024/0001-90.

Procurador/Advogado: Jonas Sidnei Santiago de
Medeiros Lima (OAB/DF 12.907)

Interessado em sustentação oral: Jonas Sidnei
Santiago de Medeiros Lima (OAB/DF 12.907)
pela Abav-DF (peças 155 e 263)

Proposta: concessão de medida cautelar

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação (peça 1) formulada pela Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal (Abav-DF) quanto a possíveis irregularidades no Credenciamento 1/2014, conduzido pela Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento (edital e anexos à peça 2, p. 124-166), com pedido de suspensão cautelar do certame, *inaudita altera pars*.

2. O Credenciamento 1/2014, com vigência de sessenta meses, tem por objetivo permitir a compra de passagens aéreas em linhas regulares domésticas, sem o intermédio de agência de viagens e turismo.

3. A compra de passagens diretamente das empresas aéreas entrou em operação no dia 28/8/2014, em período experimental (peça 32, p. 4) pelo prazo de sessenta dias. Findo o prazo experimental, diversos órgãos da Administração Pública federal, direta, autárquica e fundacional vêm aderindo ao modelo, com a consequente descontinuidade ou esvaziamento dos contratos firmados com as agências de viagem para o agenciamento na emissão de passagens aéreas.

4. O pedido de adoção de medida cautelar se estende, em função de solicitações apresentadas em peças diversas, aos pregões eletrônicos 2/2015, 1/2016 e 1/2017 (peças 328, p. 19, 350, p. 3, 405, p. 68, e 520, p. 43), conduzidos pela Central de Compras com vistas à contratação de agência de viagem para a prestação de serviços de agenciamento para a compra de bilhetes internacionais, regionais e outros não atendidos pelo credenciamento.

HISTÓRICO

5. Em instrução à peça 383, de 26/2/2016, como resultado de inspeção realizada nos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores, verificou-se, entre outros, que o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), ao buscar voos de ida e de volta, realizava a pesquisa de forma individualizada para cada trecho, emitindo bilhetes distintos. Levando em consideração que algumas companhias aéreas oferecem descontos quando o passageiro compra a ida e a volta (*round trip*) simultaneamente, no mesmo bilhete, propôs-se diligência para que a Central de Compras se pronunciasse sobre a possibilidade de consulta dos trechos de ida e volta no mesmo bilhete, o que poderia proporcionar descontos adicionais nos bilhetes adquiridos.

6. Naquela ocasião, constatou-se, ainda, que as remarcações de bilhetes estavam sendo feitas por meio do cancelamento do bilhete emitido seguidas do pedido manual de reembolso, em detrimento

da simples remarcação. Em momento anterior àquela instrução (peça 259, p. 29, item 8.6.1 e 8.6.20), a Central de Compras informou que estava desenvolvendo o módulo de remarcação. Neste sentido, solicitou-se à Central de Compras que informasse sobre o estado atualizado da implantação e funcionamento do módulo de alteração e remarcação de bilhetes.

7. A oitava foi realizada por meio do Ofício 0690/2016-TCU/Selog (peça 398), e as respostas do Ministério para as questões relativas à emissão de bilhetes *round trip* e ao módulo de remarcação encontram-se às peças 409 e 434, de 19/4/2016 e 20/6/2016, respectivamente, com a análise das respostas em instrução à peça 451.

8. Nessa instrução, destaca-se a informação fornecida pelo MP de que havia realizado demanda ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para o desenvolvimento do módulo de alteração e remarcação de bilhetes. No entanto, o MP já havia informado, em maio de 2015, que a implementação da ferramenta ocorreria em agosto de 2015 (peça 243, p. 27-28). Ocorre que, hoje, quase dois anos depois do prazo inicialmente previsto, a ferramenta ainda não foi implementada.

9. Quanto à emissão de bilhetes *round trip*, o MP não informou, naquela ocasião, o prazo para a implementação do módulo.

10. Em função da criticidade das informações para a conclusão quanto à vantajosidade da compra direta e do tempo transcorrido desde os esclarecimentos anteriormente prestados pelo MP sobre a questão, propôs-se a realização de nova diligência à Central (peça 456) para que informasse o cronograma de execução, a previsão de término e os setores/instituições envolvidos no desenvolvimento dos módulos de alteração e remarcação de bilhetes e também da implementação da compra dos trechos de ida e volta no mesmo bilhete.

11. Na última instrução de mérito à peça 500, realizou-se detalhada análise sobre o impacto da ausência dos módulos de remarcação de bilhetes e de emissão *round trip* na economicidade do modelo de aquisição direta. Verificou-se, na oportunidade, a possibilidade de perdas financeiras decorrentes da falta dos referidos módulos, nos seguintes termos (grifos nossos):

201. No entanto, identificam-se algumas perdas no modelo de credenciamento ora vigente. Primeiramente, há a impossibilidade de remarcação de passagens na compra direta. Diante dessa impossibilidade, é necessário o cancelamento do bilhete, com posterior pedido de reembolso e reemissão. Sobre o assunto, a representante afirmou (peça 124, p. 1-2) que, “ao contrário do que acontece com as agências de viagens, que conseguem alterar/remarcar bilhetes para os órgãos públicos, essa compra direta está com 100% de cancelamento, ou seja, sempre com as maiores perdas possíveis, senão completas”.

202. Essa situação, segundo alega a Abav-DF, significaria que o MP está, de forma consciente, assumindo prejuízo que superaria o benefício de 3% a 5% dos acordos corporativos.

203. Sobre este ponto, convém esclarecer como funcionam a remarcação, o cancelamento e o reembolso dos bilhetes emitidos. Há, basicamente, três taxas que as companhias aéreas cobram quando é necessário remarcar ou cancelar um voo antes de sua decolagem, sem considerar a diferença de tarifa existente, no caso de remarcação: a taxa de remarcação, a taxa de cancelamento e a taxa de reembolso.

204. Uma vez comprado o bilhete, quando se decide por não mais voar, em qualquer cenário, seja ele de agenciamento ou compra direta, há cobrança de taxa de cancelamento ou remarcação, ambas com valores equivalentes, conforme informado nos *sites* das companhias aéreas (peça 498). Subtraída essa cobrança do valor original da passagem, restam ao passageiro duas opções: a utilização do crédito para comprar outro bilhete na mesma companhia aérea (remarcação) ou o pedido de reembolso.

205. Se o crédito for utilizado para remarcação, ele é integralmente aproveitado na compra de outro bilhete da mesma companhia (rememorando que houve cobrança de taxa de cancelamento/remarcação e, portanto, esse valor não correspondente ao valor integral da passagem). Se o valor for reembolsado, há uma outra cobrança, a título de taxa de reembolso, sendo as duas taxas

(cancelamento e reembolso) deduzidas do valor original, e o restante devolvido para a Administração para a compra de outro bilhete.

206. Dessa forma, conclui-se que há perdas financeiras no modelo de compra direta, quando comparado à compra agenciada, decorrente da impossibilidade de remarcação de bilhetes junto à mesma companhia aérea no credenciamento, pois é necessário que haja o cancelamento total, a obtenção de reembolso deste e nova aquisição. Assim, há dois descontos sobre o valor original da passagem no caso do reembolso (no modelo credenciamento) e de apenas um no caso de remarcação (no modelo agenciamento).

207. Para as companhias aéreas Gol e Azul, a taxa de cancelamento/remarcação vai de zero a R\$ 150,00, a depender da classe tarifária. Nas companhias aéreas Latam e Avianca, a taxa de cancelamento/remarcação antes da decolagem varia de zero a R\$ 150,00, conforme informações obtidas nos *sites* das companhias. Essas taxas não constituem prejuízo do modelo de credenciamento em comparação ao agenciamento, uma vez que são cobradas, a princípio, em quaisquer circunstâncias de remarcação ou reembolso, em um ou outro modelo.

(...)

211. A perda financeira observada pela falta do módulo de remarcação, contudo, não condiz com a mencionada pelo representante, de cerca de 3% do total de emissões por compra direta (Peça 334).

212. Esse percentual corresponde à média de bilhetes remarcados na Administração verificada no período de janeiro/2009 a abril/2013 (peça 494, p. 12). Admitindo como válido o mesmo percentual para os dias atuais, ainda assim não é correta a afirmação de que se reverte integralmente em prejuízos do modelo de compra direta.

213. Em primeiro lugar, a remarcação de 3% dos voos da APF diz respeito aos voos cancelados para posteriores novas emissões, sejam elas pela mesma companhia, sejam por companhia diferente. A falta do módulo de reembolso no SCDP representaria perda apenas para os casos de cancelamento e reemissão na mesma companhia aérea. Nos casos de cancelamento e reemissão entre companhias aéreas diferentes, os custos seriam exatamente os mesmos para a Administração, seja na compra direta, seja no agenciamento, sendo incorreto afirmar que 3% dos voos remarcados foram para a mesma companhia aérea, sendo, seguramente, menor que esse o percentual, embora não seja possível afirmar ou mesmo estimar esse montante.

214. Do total de voos remarcados na mesma companhia aérea (fatia dos 3%), ainda assim não é correto afirmar que tudo se reverte em prejuízo do modelo. Isso porque, conforme demonstrado acima, sempre que se altera um voo, seja para remarcação, seja para cancelamento e reembolso, há cobrança de uma taxa, ou seja, tanto no agenciamento, como na compra direta, havendo perda de parte do valor do bilhete quando se pretende remarcar um voo na mesma companhia aérea.

215. Do crédito remanescente após a cobrança das taxas é que se extrai o prejuízo do modelo de compra direta com a falta de implementação do módulo de remarcação, uma vez que, para voar junto à mesma companhia, necessariamente será preciso solicitar o reembolso, não sendo possível a utilização integral desse crédito. Sobre ele recai a **taxa de reembolso**, a qual consiste, no universo de passagens remarcadas junto às mesmas companhias aéreas emissoras dos bilhetes originais, na real perda.

(...)

216. Essas taxas, conforme tabela acima, variam de acordo com a classe tarifária do bilhete sobre o qual se pretende o reembolso. O MP não forneceu os dados referentes às classes tarifárias para os bilhetes reembolsados, mas se pode concluir que apenas nas classes promocionais, em que as maiores multas são cobradas, o reembolso é igual ou próximo a zero. Isso significa que a maior parte do crédito gerado pelo valor pago pela passagem é consumido pelas multas de cancelamento/remarcação, em razão do reduzido valor dos bilhetes, e não pelo reembolso, situação que ocorre tanto no modelo de agenciamento quanto na emissão direta, com as ressalvas apostas no item 208 acima. Nas classes tarifárias não promocionais, o reembolso pode chegar a 90% do valor restante após a dedução das taxas de remarcação/cancelamento, independente da utilização do módulo de remarcação ou não.

217. O cálculo do valor exato de perdas decorrentes do modelo em razão da falta de módulo de remarcação poderia ser obtido apenas com a identificação dos valores e da classe tarifária de cada

bilhete cancelado para posterior remarcação, somente nos casos em que a emissão fosse realizada com a mesma companhia aérea, tendo em mãos os valores das taxas vigentes no momento da compra, dados não disponíveis neste momento, de forma compilada para consulta, no SCDP.

(...)

222. Verificado que há perdas do modelo decorrentes da falta de implantação do módulo de remarcações, ainda que inferiores aos valores alegados pelo representante, pelas argumentações supra, não é possível mensurar objetivamente quanto representam em razão de não se terem disponíveis todos os dados de passagens mencionados no parágrafo 217.

223. De todo modo, trata-se de fragilidade já identificada pela Central de Compras, a qual apresentou data provável e agentes envolvidos para a implantação do módulo de remarcação, o que daria tratamento a esse fato (peça 467), e é objeto de proposta da presente instrução de acompanhamento em processo específico. Conclui-se, portanto, que há perda no modelo em decorrência da falta do referido módulo, com impacto inferior ao alegado pelo representante na economicidade, e com previsão para que seja mitigada pela Central de Compras até **31/3/2017**.

224. No que se refere aos bilhetes *round trip* e aos impactos na economicidade decorrentes de não ser possível emissões desse tipo na compra direta, o MP também foi instado a informar em que medida as vantagens advindas do credenciamento suplantariam eventuais perdas com a funcionalidade/módulo ainda não desenvolvida (peça 467, p. 16-18).

225. Em resposta, o Ministério ressaltou que, no caso dos bilhetes de ida e volta emitidos em conjunto (*round trip*), não há regras fixas pelas companhias aéreas quanto à concessão de descontos, alegando ser impossível afirmar se há vantagem na aquisição desse tipo de bilhete, considerando, ainda, que as regras de remarcação e cancelamento são diferentes para bilhetes que contém os trechos de ida e volta (muitas vezes mais onerosas).

226. Afirma que, a depender das necessidades/condições de deslocamento, o cancelamento total da viagem *round trip* ou a alteração de um dos trechos poderia resultar em valores ou perdas que suplantam a economia inicial.

227. Primeiramente, entende-se que, em razão de os bilhetes alterados corresponderem a apenas cerca de 3% do total de bilhetes emitidos, a argumentação do MP de que o cancelamento total ou parcial de bilhetes *round trip* é mais oneroso que os demais cancelamentos, não justifica a falta do módulo, tampouco afasta eventuais perdas com a sua não implantação.

228. Admite-se, no entanto, que não há dados sobre a frequência desse tipo de oferta (*round trip*) ou eventual economia com essas emissões, considerando-se que, apesar de ser uma prática adotada e de ser intuitivo que esse tipo de compra seja mais econômico, em razão da permanência na mesma companhia para ambos os trechos (ida e volta), não se pode concluir se a ocorrência dessas ofertas é significativa e qual a eventual economia média em relação aos trechos emitidos separadamente.

229. Feitas essas considerações, torna-se necessária a conclusão do módulo de emissão *round trip* no prazo estipulado pelo Ministério, o que será objeto de proposta de acompanhamento em processo específico por esta Unidade Técnica.

(...)

244. Com base nos prazos fornecidos pelo MP e em função da necessidade de implementação das funcionalidades supra de maneira a garantir as aquisições mais vantajosas de bilhetes, propõe-se a abertura de processo específico de acompanhamento para verificar o andamento, no âmbito do Ministério do Planejamento e do Serpro, da implementação dos módulos de alteração e remarcação de bilhetes e de aquisição de trechos de ida e volta no mesmo bilhete (*round trip*) e do 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).

245. Ainda, visando a dar publicidade ao processo de aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal, propõe-se determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que os descontos obtidos em cada bilhete passem a ser divulgados mensalmente no Portal da Transparência, a exemplo da planilha na qual 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, no prazo de 90 dias.

12. Juntadas novas peças aos autos desde a última instrução (peças 501-549), e conforme determinado pelo Ministro-Relator Aroldo Cedraz (peça 516), passa-se à análise dessas novas informações.

PROCESSOS APENSADOS

13. Há três processos apensados a este. O TC 005.042/2015-1 (Relator Ministro Raimundo Carreiro) e o TC 001.434/2017-9 (Relator Ministro Vital do Rego) são representações referentes aos Pregões Eletrônicos para registro de preços 2/2015 e 1/2017 do Ministério do Planejamento, e aguardam a ultimação desta análise, uma vez que, em ambos os casos, julgou-se oportuno que a manifestação do mérito daqueles autos ocorra em conjunto com a decisão deste processo (peça 62 do TC 005.042/2015-1 e peça 9 do TC 001.434/2017-9).

14. Já o TC 000.732/2016-8 trata de solicitação de informações sobre este processo realizada pelo Sr. Procurador da República Ivan Cláudio Marx. A esse respeito, propõe-se que, após ocorrido o julgamento de mérito, seja enviada cópia da presente instrução e da decisão que vier a ser tomada neste processo ao solicitante (itens 429 e 430).

EXAME TÉCNICO

15. Rememorada a análise anterior feita por esta Unidade Técnica, convém destacar que o prazo previsto para a implantação do módulo de remarcação de bilhetes, 31/3/2017, não foi cumprido, tendo sido juntado aos autos pelo Ministério do Planejamento novo cronograma, de 11/4/2017, para implantação dos módulos de remarcação de bilhetes e aquisições de ida e volta até **30/6/2017** (peça 549, p. 4).

16. O MP justifica a unificação da data de entrega das referidas funcionalidades pela evolução natural das especificações, pela realização de alterações no SCDP e no módulo buscador e em razão da complexidade tecnológica envolvida, com a necessidade de inversão do desenvolvimento das etapas, iniciando-se pelo *round trip* e, em seguida, desenvolvendo a remarcação (peça 549, p. 3-5).

17. Não obstante a delonga na implantação dos módulos de remarcação e de emissão *round trip*, o Ministério do Planejamento lançou, em dezembro de 2016, a Consulta Pública 4/2016, acerca do Termo de Referência relativo à contratação de empresa especializada para a prestação de serviços mediante assinatura básica e manutenção técnica anual para o gerenciamento da emissão de bilhetes aéreos (edital à peça 508, p. 4-105). Na justificativa para a necessidade do negócio (peça 508, p. 5), o MP esclarece que:

3.1.4. Para proceder com ações para a resolução de eventuais problemas decorrentes da aquisição de passagens aéreas utilizando a solução retromencionada, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP deve apresentá-las ao SERPRO, com quem possui relação contratual, o que dificulta ou obsta atingir o resultado com a presteza necessária. O mesmo acontece ao empreender propostas de melhoria na integração entre os sistemas, não só para a sua otimização, mas também para a evolução do procedimento tecnológico, para a obtenção de ganhos evidentes para a Administração Pública ao aproveitar novas oportunidades oferecidas pelo mercado.

3.1.5. O modelo de contratação tratado acima foi relevante em determinado momento para a implantação da Compra Direta, o qual possibilitou substancial economia financeira para a Administração Pública, porém, na execução contratual, mostrou-se inapropriado para o estágio atual do negócio, de alta demanda dos usuários, o que determina a adoção de decisões rápidas, para evitar solução de continuidade ao processo. O desconhecimento pelo órgão gestor das regras que regem o contrato entre aquelas partes, constitui- sério fator de risco para a persistência do processo.

18. Com a pretensão do Ministério do Planejamento de contratar diretamente uma empresa para substituir o Serpro no gerenciamento da ferramenta de tecnologia da informação que permite ao usuário do SCDP buscar e emitir os bilhetes, verifica-se que há indícios de um descompasso entre as demandas do MP e o seu atendimento pelo Serpro no gerenciamento e melhorias do sistema.

19. Em novo documento (peça 520), a representante trouxe considerações adicionais referentes à ausência dos dois módulos, destacando (p. 26) que há mais de dois anos não se consegue alterar ou remarcar os bilhetes emitidos por meio do sistema da empresa Envision (contratada pelo Serpro).
20. A Abav-DF tomou por base os processos de pagamento da própria unidade de passagens do MP, tendo concluído que, se as compras tivessem se processado com a intermediação de agência de viagens, haveria uma economia de 22,10% em relação à compra direta, no universo avaliado (peça 520, p. 29). Aplicando esse percentual ao montante gasto pelo Executivo Federal com passagens em 2016, os custos extras com o cancelamento de bilhetes seriam de R\$ 5.325.533,37 ao ano em relação aos custos com alterações/remarcações intermediadas por agências de viagem.
21. A planilha apresentada pela Abav-DF (peça 520, p. 27-29) traz informações referentes a 134 bilhetes reembolsados em 2016, com comparações entre as ocorrências no âmbito do credenciamento (reembolsos efetuados) e o cenário hipotético em que os referidos bilhetes seriam todos remarcados ou alterados, sendo este o pior cenário possível, lembrando que a remarcação seria viável junto às agências de viagens, mas, sem a conclusão do módulo de reembolso, não a seria no SCDP.
22. Há que se ponderar que a comparação pressupõe que todos os bilhetes cancelados deveriam ser remarcados ou alterados, ou seja, que não houve, em nenhum dos casos verificados, a intenção de cancelamento da Administração. A esse respeito cumpre ressaltar que, dentre os bilhetes reembolsados, é provável que haja aqueles que continuariam sendo cancelados mesmo que houvesse a possibilidade de remarcação ou alteração.
23. É o caso das desistências de viagens e da substituição de bilhete por outro emitido por companhia aérea diferente, seja por indisponibilidade de data e horário na mesma companhia, seja por verificação de tarifa mais favorável à Administração em outra companhia quando da necessidade de alteração do voo (já computados na verificação da economicidade do procedimento eventual taxa de reembolso).
24. Segundo informações apresentadas pelo representante na referida análise, o percentual de reembolsos em relação ao valor contratado pela unidade do MP, R\$ 849.768,96, foi de 10,06%, ou seja, R\$ 85.515,34. Verifica-se que tal percentual diz respeito a fatia dos **valores** despendidos com passagens pela unidade compradora.
25. Segundo memorial produzido pelo MP em setembro de 2013, a **quantidade** média de bilhetes remarcados na Administração, verificada no período de janeiro/2009 a abril/2013 (peça 494, p. 12), ainda sob a égide da contratação de agências de viagens para emissão de todos os bilhetes, correspondia a 3% do total de bilhetes emitidos, enquanto que os cancelamentos correspondiam a 5% dessa mesma quantidade.
26. Admitindo como válido o mesmo percentual para os dias atuais, em razão da manutenção do comportamento das demandas, verifica-se que, mesmo que houvesse a possibilidade de remarcação/alteração de diversos dos voos analisados, é bastante significativa a quantidade de cancelamentos por opção da Administração. Grosseiramente, levando a proporção de 5% do volume médio de cancelamentos para dentro dos 10,06% considerados pela representante (ressalvando que este se refere a valores e não a quantidades), 6,29% seriam cancelados mesmo que houvesse a possibilidade de serem alterados/remarcados e apenas 3,77% seriam, de fato, alterados ou remarcados.
27. Seguindo o padrão aproximado de compras da Administração Pública verificado de janeiro/2009 a abril/2013 (peça 494, p. 12), o suposto prejuízo com a falta do módulo de reembolso no modelo de credenciamento, simplificado e por analogia à metodologia apresentada pelo representante, seria reduzido a cerca de R\$ 2.000.000,00 por ano, $(3,77\%/10,06\%) \times R\$ 5.325.533,37 = R\$ 1.997.075,01$, para toda a APF.
28. Apesar desse montante ser inferior ao levantado pela Abav-DF, a situação evidencia que, de fato, a ausência do módulo de remarcação de bilhetes tem reflexos na economicidade do modelo de emissão direta de passagens.

29. Ainda à peça 520 (p. 38-40), a Abav-DF traz dois exemplos de emissões de bilhetes *round trip* com diferenças da ordem de 35% (SP-BSB/BSB-SP pela Tam em 15/3/2017) e 20% (SP-BSB/BSB-SP pela Gol em 10/4/2017) a menor se comparadas com as compras de ida e volta para os mesmos trechos em bilhetes separados.
30. Adicionalmente, a Selog realizou outras simulações aleatórias, em 27/4/2017 e 28/4/2017, para diferentes locais, datas e companhias aéreas, tendo observado que, das 47 consultas realizadas, seis apresentaram diferenças de valores (peça 553). As análises realizadas pela Abav não serão aqui consideradas porque as companhias aéreas não possuem uma política definida de descontos em bilhetes *round trip*, sendo necessário acompanhar dezenas de emissões para se obter uma amostra significativa quanto à diferença de preços para as duas modalidades de emissões, e qualquer valor obtido a partir de uma extrapolação tendo por base uma amostra com falhas geraria dados imprecisos.
31. No entanto, ainda que não seja possível mensurar valores, a implantação do módulo de emissão *round trip* também é de suma importância para a economicidade do modelo de emissão direta de bilhetes, pois é possível obter descontos significativos na emissão das passagens, a depender da política de preços de cada companhia aérea, como observado nos exemplos trazidos pela Abav-DF e em algumas das consultas realizadas pela Selog.
32. Independentemente dos valores apresentados pela Abav-DF, as análises anteriores desta Unidade Técnica já haviam identificado a possibilidade de a falta de implementação dos dois módulos estar comprometendo a economicidade do modelo, ao ponto de os custos adicionais com bilhetes de ida e volta separados em vez da emissão *round trip* e de cancelamento de bilhetes em vez de remarcação, com o pagamento da taxa de reembolso, poderem ser equivalentes ou até mesmo suplantarem os descontos obtidos nos acordos corporativos, como suscitado nas transcrições da peça 500, acima.
33. No entanto, nas análises anteriores não foi proposta nenhuma determinação referente à implantação dos dois módulos porque o MP havia estabelecido prazos para o início do seu funcionamento, e havia a expectativa de que ao menos o módulo de remarcação já estivesse funcionando. Além disso, considerou-se que o modelo estava em construção e a implementação dos módulos seria uma consequência natural da evolução do sistema, a ser realizada rapidamente.
34. No entanto, passados mais de dois anos sem a implementação das ferramentas, com seguidas prorrogações de prazo, e sem o julgamento de mérito deste processo, questiona-se o impacto da falta dos módulos na economicidade do modelo, por ser esta a principal vantagem do sistema de aquisição direta de bilhetes alegada pelo MP desde a constituição desta representação.
35. A dúvida quanto à economicidade do modelo sem os referidos módulos decorre também da falta de informações acerca dos bilhetes comprados e cancelados. Não há, de forma compilada e sistematizada, informações detalhadas a respeito das compras realizadas no credenciamento, como descontos resultantes dos acordos firmados com as companhias aéreas obtidos em cada bilhete, valores desembolsados a título de taxas de cancelamento, taxas de reembolso, valores reembolsados e classes tarifárias dos bilhetes. Esse foi, inclusive, o objeto da proposta de determinação da instrução à peça 500.
36. Além disso, em dezembro de 2016, durante a elaboração da instrução à peça 500, a Selog entrou em contato com o Ministério do Planejamento para solicitar a consolidação dos dados de bilhetes emitidos com a finalidade de se estimar a economicidade resultante dos acordos corporativos. Naquela ocasião, questionou-se a possibilidade de consolidação dos bilhetes emitidos em uma lista na qual constassem os percentuais de desconto para cada bilhete, o valor absoluto do desconto e o valor original dos bilhetes, antes do desconto.
37. No entanto, o Ministério do Planejamento e o Serpro não conseguiram levantar as informações solicitadas e, sem essas informações, o modelo mostra-se frágil, não sendo possível quantificar sua real economia decorrente dos acordos corporativos, tampouco a real perda com a falta de implantação dos módulos.

38. Neste sentido, é fundamental que as informações sobre a aquisição de passagens aéreas sejam disponibilizadas de forma sistematizada para se aferir a real economicidade do credenciamento.
39. Embora o Ministério do Planejamento tenha apresentado um cronograma de evolução do SCDP para permitir a aquisição de bilhetes ida e volta (*round trip*) e a remarcação de bilhetes (peça 549), com data prevista para 30/6/2017, boa parte dos prazos anteriores não foram cumpridos, o que deixa dúvidas se os módulos estarão em funcionamento na nova data prevista.
40. A implementação dos dois módulos, remarcação e *round trip*, é essencial para evitar eventuais perdas financeiras no modelo, que poderiam até mesmo eliminar ou suplantar os descontos obtidos por meio dos acordos corporativos, não sendo possível afirmar, em virtude da falta de informações gerenciais, que a emissão direta, sem a implementação dos módulos e sem a disponibilização de relatórios por passagem do que foi adquirido (valores, descontos, cancelamentos), é realmente vantajosa para a Administração neste momento, o que torna presente, na atual situação, o requisito do *fumus boni iuris*.
41. Por outro lado, a adesão de novos órgãos ao sistema de emissão direta, caso os custos extras com cancelamento de bilhetes e emissão de trechos de ida e volta em bilhetes separados eliminem ou suplantem os descontos obtidos por meio dos acordos corporativos, poderia comprometer a economicidade das despesas com passagens realizadas por esses órgãos, caracterizando a presença do *periculum in mora*.
42. Cabe ressaltar, no entanto, que um retorno ao modelo anterior de agenciamento para toda a Administração, neste momento, como proposto pela representante, por meio de eventual medida cautelar que suspendesse a aquisição direta de passagens, inclusive para as entidades e órgãos que já adotam o modelo, representaria *periculum in mora* reverso.
43. Isso porque uma eventual suspensão levaria, necessariamente, ao retorno imediato ao modelo de contratação anterior, sobre o qual não se tem garantida a transparência das transações, tendo sido esse o motivo pelo qual o TCU, no Acórdão 1.973/2013-Plenário, determinou ao MP que promovesse estudos para verificar a viabilidade da emissão direta, e especialmente também por não haver garantia de que esse modelo do agenciamento seria mais vantajoso financeiramente do que o credenciamento, tendo em vista os descontos obtidos nos acordos corporativos, que sempre foram a maior justificativa para a economicidade do modelo.
44. No entanto, e como relatado acima, não é possível levantar com precisão a economia obtida com a aquisição direta neste momento, em virtude da falta de informações gerenciais sobre os descontos resultantes dos acordos corporativos e sobre as taxas e multas desembolsadas em virtude de remarcações e cancelamentos.
45. Em suma, ao mesmo tempo em que o retorno ao modelo anterior de agenciamento não seria vantajoso para a Administração, considerando a sua falta de transparência e também a economia gerada pelos descontos obtidos por meio dos acordos corporativos, a adesão de novos órgãos ao sistema de aquisição direta de passagens, sem a implementação dos módulos de remarcação e de emissão em *round trip*, pode representar perdas financeiras para a Administração Pública em relação aos preços praticados pelas companhias nos seus canais de venda.
46. Dessa forma, a suspensão cautelar da adesão de novos órgãos ao modelo até que seja possível comprovar a economicidade da emissão direta, tanto pela implementação dos módulos quanto pela disponibilização de informações gerenciais, impediria eventuais perdas neste momento, considerando que estão presentes os requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* e que, para esses casos, não se verifica, em análise preliminar, o *periculum in mora* reverso.
47. Por esta razão, propõe-se determinar, cautelarmente, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que suspenda a adesão de novos órgãos da Administração Pública Federal ao sistema de aquisição direta de passagens por meio do SCDP enquanto permanecerem os pressupostos da cautelar.

48. Além disso, propõe-se realizar a oitiva do Ministério do Planejamento para que se pronuncie quanto aos efeitos da ausência dos módulos de remarcação de bilhetes e de emissão de bilhetes *round trip* na economicidade do modelo de aquisição direta, assim como da ausência de relatórios detalhados, que demonstrem os reais descontos aplicados em função dos acordos corporativos em que constem, pelo menos, informações compiladas, acerca:

- a) dos valores originais das passagens, antes da aplicação dos descontos corporativos;
- b) da classe tarifária de cada bilhete;
- c) dos descontos decorrentes dos acordos corporativos em cada bilhete, em percentual e valores absolutos;
- d) de quais bilhetes foram cancelados;
- e) dos valores reembolsados em razão de cada bilhete cancelado;
- f) dos valores das taxas e multas em razão do cancelamento e do reembolso individualmente, bilhete a bilhete;
- g) do valor do bilhete adquirido em substituição ao cancelado, quando isso ocorrer; e
- h) do crédito de reembolso utilizado na nova compra, se for o caso.

49. Após a apreciação do pedido de medida cautelar, propõe-se o retorno dos autos à Selog para a análise das demais alegações trazidas aos autos pela representante após a instrução da peça 500.

CONCLUSÃO

50. Tendo em vista as diversas prorrogações de prazo para a implementação dos módulos de remarcação de bilhetes e de emissões *round trip* por parte do Ministério do Planejamento e do Serpro, questiona-se a economicidade do modelo nas atuais circunstâncias.

51. A implementação dos dois módulos, remarcação e *round trip*, é essencial para evitar eventuais perdas financeiras no modelo, que poderiam até mesmo eliminar ou suplantam os descontos obtidos por meio dos acordos corporativos, não sendo possível afirmar, em virtude da falta de informações gerenciais, que a emissão direta, sem a implementação dos módulos e sem a disponibilização de relatórios por passagem do que foi adquirido (valores, descontos, cancelamentos), é realmente vantajosa para a Administração neste momento, o que torna presente, na atual situação, o requisito do *fumus boni iuris*.

52. Por outro lado, a adesão de novos órgãos ao sistema de emissão direta, caso os custos extras com cancelamento de bilhetes e emissão de trechos de ida e volta em bilhetes separados eliminem ou suplantem os descontos obtidos por meio dos acordos corporativos, poderia comprometer a economicidade das despesas com passagens realizadas por esses órgãos, caracterizando a presença do *periculum in mora*.

53. Cabe ressaltar, no entanto, que um retorno ao modelo anterior de agenciamento para toda a Administração, neste momento, como proposto pela representante, por meio de eventual medida cautelar que suspendesse a aquisição direta de passagens, inclusive para as entidades e órgãos que já adotam o modelo, representaria *periculum in mora* reverso.

54. Dessa forma, a suspensão cautelar da adesão de novos órgãos ao modelo até que seja possível comprovar a economicidade da emissão direta, tanto pela implementação dos módulos quanto pela disponibilização de informações gerenciais, impediria eventuais perdas neste momento, considerando que estão presentes os requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* e que, para esses casos, não se verifica, em análise preliminar, *periculum in mora* reverso.

55. Por esta razão, propõe-se determinar, cautelarmente, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que suspenda a adesão de novos órgãos da Administração Pública Federal

ao sistema de aquisição direta de passagens por meio do SCDP enquanto permanecerem os pressupostos da cautelar.

56. Além disso, propõe-se realizar a oitiva do Ministério do Planejamento para que se pronuncie quanto aos efeitos da ausência dos módulos de remarcação de bilhetes e de emissão de bilhetes *round trip* na economicidade do modelo de aquisição direta, bem como pela ausência de relatórios detalhados que demonstrem os reais descontos aplicados em função dos acordos corporativos e as reais perdas decorrentes da falta dos módulos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

57. Pelo exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

57.1. determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que suspenda a adesão de novos órgãos e entidades da Administração Pública Federal ao sistema de aquisição direta de passagens por meio do SCDP, Credenciamento 1/2014, enquanto permanecerem os pressupostos da cautelar;

57.2. determinar, nos termos do art. 276, § 3º, c/c o art. 250, inciso V, ambos do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que se pronuncie quanto aos fundamentos da cautelar e acerca dos efeitos da ausência dos módulos de remarcação de bilhetes e de emissão de bilhetes *round trip* na economicidade do modelo de aquisição direta, conforme apontado nesta instrução, bem como da falta de demonstração, por meio de relatórios consolidados, por órgão e para toda a Administração, dos reais descontos aplicados em função dos acordos corporativos em que constem, pelo menos, informações compiladas, acerca:

- a) dos valores originais das passagens, antes da aplicação dos descontos corporativos;
- b) da classe tarifária de cada bilhete;
- c) dos descontos decorrentes dos acordos corporativos em cada bilhete, em percentual e valores absolutos;
- d) de quais bilhetes foram cancelados;
- e) dos valores reembolsados em razão de cada bilhete cancelado;
- f) dos valores das taxas e multas em razão do cancelamento e do reembolso individualmente, bilhete a bilhete;
- g) do valor do bilhete adquirido em substituição ao cancelado, quando isso ocorrer; e
- h) do crédito de reembolso utilizado na nova compra, se for o caso;

57.3. encaminhar cópia desta instrução à Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para subsidiar as manifestações a serem requeridas;

57.4. comunicar a representante da decisão que vier a ser adotada nestes autos.

Selog, 2ª Diretoria, em 16/5/2017
(assinado eletronicamente)
Rafael Faria Braga
Auditor Federal de Controle Externo
Mat. 8088-8