

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário.

TC 019.819/2014-5 [Aposos: TC 001.434/2017-9, TC 005.042/2015-1, TC 000.732/2016-8]

Natureza: Representação.

Órgãos/Entidades: Ministério da Justiça e Cidadania; Ministério das Relações Exteriores (vinculador); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

Interessados: Associação Brasileira de Agências de Viagens do DF (00.510.024/0001-90); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

Representação legal: Jurema Minquini Perroti, representando Ministério das Relações Exteriores (vinculador); Karla Cavalcanti e Silva Sampaio e outros, representando Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Francisco Rocha Nunes Neto (29505/OAB-DF), Jonas Sidnei Santiago de Medeiros Lima (OAB/DF 12.907) e outros, representando Associação Brasileira de Agências de Viagens do DF.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CREDENCIAMENTO PARA AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS SEM INTERMEDIÇÃO DE AGÊNCIAS DE VIAGENS. CONHECIMENTO. MEDIDA CAUTELAR NEGADA. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

A primeira parte deste Relatório é a reprodução da instrução elaborada por auditor da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), peça 500, p. 1-50, a qual contou com a anuência do corpo diretivo da Unidade Técnica (peças 501 e 502):

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 pedido se estende, em função de solicitações apresentadas em peças diversas, aos pregões eletrônicos 2/2015 e 1/2016 (peças 328, p. 19, 350, p. 3 e 405, p. 68), 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.
3. 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, totalizando um gasto estimado de R\$ 2,5 bilhões por um período de cinco anos, sendo o cálculo feito a partir do valor de R\$ 484.308.939,23 gasto com passagens no ano de 2014 (peça 243, p. 29), conforme informado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

4. 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 60 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.

HISTÓRICO

5. Na análise preliminar da representação à peça 1, a Selog verificou apenas os pressupostos da medida cautelar pleiteada (peça 13) e concluiu que não havia elementos suficientes para a sua concessão. Em proposta divergente à da Unidade Técnica, o Relator determinou (peça 23) a oitiva prévia do Ministério do Planejamento (MPDG) e os autos retornaram à Selog para a análise das questões trazidas pelo representante e dos esclarecimentos prestados pelo Ministério (peça 32). Cabe aqui ressaltar que o antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) mudou de nome, sendo chamado agora de Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), nomenclatura que será adotada ao longo desta instrução, mantendo-se a abreviação MP para os normativos que foram editados anteriormente à alteração.

6. Na análise da Selog (peça 41), verificaram-se questões técnicas a serem resolvidas pela Central de Compras que não afetariam o exame do mérito e propôs-se o julgamento pela improcedência da representação, com apensamento ao TC 000.676/2014-4 (que trata de monitoramento dos itens 9.5, 9.6, 9.7 e 9.8 do Acórdão TCU 1.973/2013-Plenário), para o acompanhamento dos elementos identificados.

7. As questões técnicas referiam-se à aplicabilidade da Portaria MP/SLTI 505/2009 e à fiscalização dos procedimentos de emissão das passagens a ser realizada pelo Poder Executivo Federal. A demonstração da vantajosidade do Credenciamento também foi questionada pelo representante.

8. No despacho à peça 51, em entendimento diverso ao da Selog, o Ministro-Relator decidiu pela concessão da medida cautelar pleiteada. Entretanto, conforme a comunicação de medida cautelar à peça 65, tendo em vista ponderações ocorridas ao longo da sessão plenária, em especial quanto à alegada economia de cerca de 30% obtida com o Credenciamento na compra das passagens, conforme planilhas apresentadas pelo MPDG (peças 48-50), o Relator decidiu converter a suspensão cautelar em determinação para que a Central de Compras encaminhasse os resultados dos estudos objeto do item 9.6 do Acórdão 1.973/2013-Plenário, o que foi aprovado pelo Plenário.

9. Contra a decisão proferida, a Abav interpôs Agravo (peça 74), no qual argumentou, entre outros, que diversos órgãos da Administração Pública já estariam na iminência de aderir ao novo sistema de compras, motivo pelo qual reforçou a solicitação da adoção imediata de cautelar para suspender o Credenciamento. A análise desse recurso pela Serur encontra-se às peças 136 e 137, sem manifestação conclusiva do TCU.

10. A Serur concluiu não haver nulidade do despacho que converteu a concessão de cautelar em determinação, razão pela qual propôs negar provimento ao agravo. Contudo, diante da presença dos requisitos da plausibilidade do direito substancial invocado (*fumus boni iuris*) e perigo da demora (*periculum in mora*), propôs, com base no poder geral de cautela, conceder, de ofício, medida cautelar para determinar ao Ministério do Planejamento que suspendesse, até o julgamento definitivo deste processo, o Pregão Eletrônico 2/2015, a adesão de novos órgãos ou entidades ao Credenciamento 1/2014, firmado com as companhias aéreas para compra direta de passagens aéreas e a eficácia da IN SLTI/MP 3/2015.

11. Nesse ínterim, a Central de Compras do Ministério do Planejamento realizou o pregão eletrônico para registro de preços 2/2015 (edital à peça 135, p. 2-90), com o objetivo de contratar os serviços de agenciamento de forma complementar, para voos não abrangidos pela compra direta de passagens com as companhias aéreas credenciadas. Este certame foi vencido pela empresa Trips Passagens Aéreas Ltda. pelo valor total anual estimado de R\$ 80.045.048,95.

12. Em nova instrução à peça 148, concluiu-se que o nível de desconto aplicado nos acordos corporativos, a impossibilidade de remarcação de bilhetes, com a consequente cobrança de

taxas de reembolso, e a dispensa da retenção dos tributos na fonte, que significaria renunciar ao custo financeiro do tributo em prol das companhias aéreas, na adoção do modelo de emissões diretas, poderiam comprometer a alegada vantajosidade. Assim, em vez de economia, vislumbrou-se a possibilidade de o procedimento resultar no aumento de custos com a aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal (APF), em descompasso com o disposto no art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/1993, o que caracterizou a existência do requisito do *fumus boni iuris*.

13. A Selog identificou ainda a presença do requisito do *periculum in mora* em função da iminência da adoção do sistema de compra direta de passagens pelos demais órgãos da APF, procedimento de difícil reversão, por representar risco de ineficácia da decisão de mérito.

14. Cabe ressaltar que essa instrução (peça 148) foi elaborada pela Selog no sentido de fornecer subsídios técnicos ao Ministro-Relator para decisão quanto à concessão ou não da medida cautelar pleiteada, sem proposta de mérito. Ao mesmo tempo, a Secretaria de Recursos (Serur), em sede de análise de Agravo Regimental (peças 136 e 137), posicionou-se sobre as questões trazidas aos autos pelo representante no sentido explicitado no item 10 supra.

15. Em função das análises realizadas pela Selog (peça 148) e pela Serur (peça 136 e 137), o Ministro-Relator concedeu a medida cautelar, conforme despacho à peça 138. No entanto, na Sessão Plenária do dia 4/3/2015, o Tribunal decidiu por não manter a cautelar, além de determinar que o mérito da presente representação fosse apreciado em trinta dias (Ata 7, de 4/3/2015, peça 232).

16. Transcorrido o prazo determinado, verificou-se que os autos não se encontravam completamente saneados com vistas à análise de mérito, notadamente quanto às questões suscitadas nas instruções precedentes da Serur e da Selog (peças 136, 137 e 148).

17. Além disso, por meio do despacho exarado à peça 207, o Ministro-Relator demonstrou preocupação com informações constantes dos autos (peça 199) que davam conta de que, até o dia 30/4/2015, todos os contratos vigentes da Administração Pública com as agências de viagens poderiam ser imediatamente encerrados em virtude do Credenciamento.

18. Assim, restaria caracterizado, se confirmada tal condição, o fato consumado sem que o Tribunal tivesse se manifestado quanto ao mérito das questões tratadas no presente processo. Em função disso, os autos foram encaminhados à Selog com vistas, também, ao pronunciamento, com urgência, “quanto ao encerramento dos contratos vigentes com base nas cláusulas resolutivas em decorrência da implementação da nova sistemática implantada com base no Credenciamento 1/2014 e no Pregão 2/2015” (peça 207).

19. Neste sentido, a Selog elaborou a instrução à peça 212, visando propor as oitivas e diligências complementares necessárias ao completo saneamento dos autos, de forma a possibilitar a análise de mérito por esta Unidade Técnica e a uma conclusão em relação ao encerramento compulsório dos contratos vigentes com a Administração em função do Credenciamento 1/2014 e do Pregão 2/2015, ambos promovidos pela Central.

20. Em consonância com a análise realizada pela Selog, o Ministro-Relator, conforme despacho à peça 215, concedeu medida cautelar determinando à Central de Compras que orientasse os órgãos da administração direta do poder executivo federal, para que mantivessem seus contratos com as agências de viagens até que suas vigências expirassem naturalmente ou até o julgamento de mérito deste processo, quando, então, a depender do que vier a ser decidido, poderiam ou não migrar para a solução do Credenciamento 1/2014 e do Pregão 2/2015.

21. A cautelar foi ratificada pelo Plenário, conforme a ata da Sessão Plenária 14, de 22/4/2015 (peça 218). Em que pese ter adotado providências no sentido de cumprir a determinação estabelecida na medida cautelar (peça 246), a Central de Compras interpôs agravo (peça 230) e o representante apresentou embargos de declaração (peça 231) àquela decisão, recursos estes que deveriam ser examinados após a análise conclusiva das questões fundamentais de fato e de direito que constituem o objeto desta representação, consoante despacho do Ministro-Relator (peça 238).

22. O Ministro-Relator determinou, ainda, as oitivas e diligências necessárias para a instrução de mérito, que foram realizadas por meio do ofício 0639/2015-TCU/Selog (peça 217).
23. Em resposta às oitivas e diligências realizadas, o Ministério pronunciou-se às peças 243 e 246 a 259. A essa altura, ainda restavam pendentes de análise pelo Tribunal as peças 242, 264, 266, 268, 271 a 273, 275, 276, 282 a 287, juntadas pela Abav após a instrução anterior elaborada por esta Unidade Técnica (peça 212).
24. Em decorrência dessas últimas informações juntadas aos autos, elaborou-se instrução de mérito pela procedência parcial da representação (peça 293), contendo recomendações ao Ministério do Planejamento no sentido de aprimorar o modelo de contratação direta, notadamente quanto a rotinas de fiscalização, coleta, tratamento e análise de dados relacionados aos gastos públicos com passagens aéreas.
25. Além disso, propôs-se a manutenção da cautelar anteriormente concedida (peça 215), que determinou à Central de Compras que expedisse Ofício Circular aos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo Federal para que mantivessem os contratos com as agências de viagem até o fim da vigência ou até o julgamento de mérito deste processo.
26. Em despacho à peça 300, o Ministro-Relator solicitou a manifestação do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), que se pronunciou em parecer à peça 322.
27. Em seu parecer (peça 322), o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) reconheceu as profundas mudanças ocorridas no mercado de passagens aéreas nas duas últimas décadas, em função, principalmente, da evolução tecnológica e do uso mais corriqueiro da *internet*.
28. Segundo o MPTCU, só se pode admitir o credenciamento como meio de realização de 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 se a oportunidade de se credenciar for franqueada e oferecida a todos, sem exceção, que puderem atender à demanda da Administração.
29. Afirma que, no Credenciamento 1/2014, ocorreu indevida restrição, apenas às companhias aéreas, da oportunidade de se credenciar, tendo sido injustificadamente afastados daquele certame outros agentes do mercado que comercializam passagens aéreas, a exemplo das agências de viagens ou agências de viagens e turismo, legalmente autorizadas a praticar esse comércio (artigos 3º, inciso I, e 5º, da Lei 12.974/2014).
30. Concluiu, ainda, que os autos carecem de elementos que permitam afirmar que a aquisição direta proporciona economicidade na compra de passagens quando comparada com o agenciamento e que o Pregão Eletrônico 2/2015 foi realizado com o fim de complementar demanda da Administração para a qual já se havia buscado satisfação mediante o credenciamento; o que sugere inadequação jurídica, pois, afinal, o credenciamento é construção que só se justifica ante situação de inviabilidade de competição configurada pelo fato de todos os interessados, sem exceção, poderem atender à demanda da Administração; e essa situação faz do credenciamento um meio de realização de contratações diretas por inexigibilidade de licitação.
31. Assim, se o credenciamento resolve apenas em parte demanda da Administração, precisando ela recorrer a outras formas de contratação para complementar a satisfação da demanda, concluiu que a adoção do credenciamento constituiu meio juridicamente inadequado de contratação, por indevida inexigibilidade de licitação; assim, no caso presente, podendo ser credenciados todos os agentes do mercado de passagens aéreas, e não apenas as companhias aéreas, a manutenção dos contratos de agenciamento com a Trips Passagens e Turismo Ltda. – EPP, visando ao fornecimento complementar de passagens aéreas, só se justificará caso seja inequivocamente demonstrada a sua real e imprescindível necessidade.
32. Do resultado de sua análise, o MPTCU propôs determinar ao Ministério do Planejamento medidas como: i) a reformulação do Credenciamento, de forma a abranger a compra de passagens aéreas internacionais e a participação de todos os outros agentes do mercado que comercializam passagens; ii) que torne permanentemente aberta a oportunidade de os interessados

participarem do Credenciamento 1/2014; iii) que oriente os órgãos e entidades da Administração que aderiram ou venham a aderir à aquisição direta de passagens que escolham, via de regra, o credenciado que oferecer o menor preço; iv) que avalie a economicidade do processo de aquisição direta de passagens; e v) que, após credenciar outros agentes do mercado, avalie a conveniência da manutenção dos contratos de agenciamento celebrados com a agência Trips.

33. Propôs determinar, ainda, a adoção das medidas necessárias a apurar: i) a notícia de que algumas companhias aéreas não têm mantido, no momento da contratação, as mesmas condições de habilitação fiscal e trabalhistas exigidas no edital do Credenciamento 1/2014; ii) se tem sido exercido pelos órgãos que aderiram à aquisição direta de passagens o controle sobre a observância que as passagens sejam adquiridas, via de regra, pelo menor preço; e iii) a fidedignidade da análise a ser realizada pelo Ministério do Planejamento a fim de aferir a economicidade do modelo de aquisição direta de passagens.

34. Em novo despacho à peça 333, o Ministro-Relator determinou o retorno dos autos à Selog para que fosse analisada, especificamente, a questão dos pagamentos efetuados à empresa Envision em relação ao argumento da economicidade gerada pela compra direta de passagens.

35. Ato contínuo, a Selog propôs, à peça 354, a realização de inspeção para a coleta de dados, por amostragem, visando à comparação entre os valores obtidos mediante consulta ao buscador do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) e os obtidos diretamente nos *sites* das companhias aéreas em voos nacionais e entre os obtidos mediante consulta à agência única de viagem, Trips Passagens Aéreas Ltda., e os obtidos diretamente nos *sites* das companhias aéreas para os voos internacionais.

36. A inspeção foi formalizada pela Portaria de Fiscalização Selog 58, de 1º/2/2016 (peça 357) e realizada com base na Portaria de Delegação de Competências 1/2007, do Exmo. Ministro-Relator, Raimundo Carreiro.

37. Nesse ínterim, a Abav-DF interpôs agravo (peça 364) contra a portaria de fiscalização que autorizou a inspeção (peça 357), petição que não foi conhecida pelo Ministro-Relator, conforme despacho à peça 394. Contra o despacho, a Abav-DF interpôs novo agravo, que foi conhecido por meio do Acórdão 993/2016-TCU-Plenário para, no mérito, ser negado o provimento ao recurso (peça 418).

38. Acerca da realização da inspeção, em instrução à peça 383 concluiu-se que, na amostra avaliada, houve variações, algumas relevantes, entre os preços fornecidos pelos sítios das companhias aéreas e pela agência Trips, indicando possível falta de transparência no processo de emissão das passagens internacionais e regionais com essa empresa. Nas emissões por meio do SCDP, verificou-se a coincidência de tarifas com as praticadas nos sítios das companhias aéreas, o que demonstrou o cumprimento dos acordos corporativos para os voos objetos da amostra analisada.

39. Constatou-se também, na inspeção, que as informações relativas aos pagamentos realizados à Envision não estavam inteiramente disponíveis para análise. Em função disso e com vistas a esclarecer outros pontos processuais relativos a inoperâncias e funcionalidades do SCDP, entendeu-se necessária a realização de novas oitiva e diligência à Central de Compras.

40. Posteriormente, em documento à peça 405, a Abav-DF trouxe aos autos elementos informando sobre a possível formação de cartel para a emissão de passagens aéreas, envolvendo agentes públicos e dirigentes das principais companhias aéreas do País. As alegações foram enviadas pelo TCU para o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e para a Procuradoria-Geral da República (PGR) - peça 406.

41. Após a instrução anterior de mérito da Selog (peça 293), a Abav-DF adicionou novos elementos às peças 288, 290, 292, 299, 301, 302, 304, 308, 315, 316, 318, 325, 328, 334, 336, 338-341, 350, 361, 365-370, 405, 410-412, 428, 432, 435, 438, 440, 441, 444, 445, 446, 449 e 450. Diante desses elementos, em especial no que se refere à possibilidade de adoção do modelo de contratação adotado pela Caixa Econômica Federal (Caixa), objeto do pregão eletrônico 062/7066-

2016-GILOG/BR, entendeu-se necessário realizar nova oitiva e diligência da Central de Compras (peça 451).

42. As análises dessas peças e das demais juntadas pelo representante posteriormente à última oitiva (peças 461, 466, 486, 489 e 490) serão objeto de tópicos específicos (itens 363 a 404). As informações prestadas pela Central de Compras (peças 409, 422, 434, 467-475, 480 e 481), em resposta aos últimos questionamentos do TCU (decorrentes das instruções às peças 398 e 451), também serão analisadas a seguir.

PROCESSOS CONEXOS

43. Há, no âmbito do TCU, outros processos que tratam da compra de passagens aéreas pela Administração. No TC 003.273/2013-0, o Acórdão 1.973/2013-Plenário (Relator Ministro Raimundo Carreiro) determinou, entre outras medidas, que a extinta Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) promovesse estudos no sentido de avaliar a vantajosidade de contratar diretamente das companhias aéreas o fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais para a Administração Pública. Esta decisão foi monitorada no TC 000.676/2014-4 (Relator Ministro Raimundo Carreiro), resultando no Acórdão 785/2015-TCU-Plenário, que considerou cumprida a determinação.

44. Há, ainda, dois processos relacionados com a aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal (APF), tratando especificamente da necessidade de garantia de transparência na relação contratual e seus desdobramentos para as ações de fiscalização do contrato, quais sejam: o TC 001.043/2014-5 e o TC 012.243/2014-0.

45. O TC 001.043/2014-5 (Relator Ministro Raimundo Carreiro) foi julgado por meio do Acórdão 1.314/2014-TCU-Plenário, que determinou à Procuradoria Geral do Ministério Público do Trabalho que promovesse tratativas com a agência de viagens contratada, a fim de incluir obrigações quanto à apresentação de faturas detalhadas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens compradas pelo órgão contratante, com vistas a conferir maior transparência à execução contratual, o que foi plenamente atendido.

46. No TC 012.243/2014-0 (Relator Ministro André de Carvalho), discutiu-se a exequibilidade de taxa de agenciamento ofertada pela licitante vencedora no Pregão Eletrônico 5/2014, promovido pelo Ministério da Saúde, com vistas à contratação de agenciamento de viagens nacionais e internacionais.

47. As alegações de inexecução foram julgadas improcedentes por meio do Acórdão 1.442/2014-TCU-Plenário; no entanto, a exemplo do ocorrido no TC 001.043/2014-5, a assinatura do contrato foi condicionada à inserção de cláusula contratual com a previsão de apresentação, pela contratada, das faturas emitidas mensalmente pelas companhias aéreas referentes às passagens compradas pelo órgão contratante.

48. Em ambos os processos, verificou-se a necessidade de se conferir transparência às relações entre agências de viagens e poder público, um dos principais fatores que motivaram a realização dos estudos de alternativas por parte do Ministério do Planejamento que culminaram na realização do Credenciamento 1/2014 e, de forma complementar, do Pregão 2/2015.

49. A respeito do Pregão 2/2015, autuou-se o processo de representação TC 005.042/2015-1 (Relator Ministro Raimundo Carreiro), o qual se encontra apensado aos presentes autos e aguarda a conclusão desta análise, uma vez que o relator julgou oportuno que a manifestação do mérito daqueles autos ocorra em conjunto com a decisão deste processo (peça 62 do TC 005.042/2015-1).

50. Em nova licitação, com o intuito de dar continuidade ao modelo de agenciamento como suporte à compra direta e tendo em vista a iminência de expirar a ata decorrente do Pregão 2/2015 (20/5/2016), a Central de Compras promoveu o Pregão 1/2016, com o mesmo objeto daquele (agenciamento de viagens para voos regulares internacionais e domésticos não atendidos pelas companhias aéreas credenciadas).

51. Sobre a contratação de agenciamento complementar à compra direta de passagens mediante o Pregão da Central de Compras 2/2015, autuou-se também o TC 011.787/2015-5, no

qual a representante, Voetur Turismo e Representações Ltda., alega o beneficiamento irregular no certame em função do ilegal enquadramento da empresa vencedora, Trips Passagens e Turismo Ltda., como empresa de pequeno porte. O processo foi julgado mediante o Acórdão 3.203/2016-TCU-Plenário, o qual declarou a empresa Trips inidônea por seis meses e determinou ao MPDG que comunique aos órgãos que firmaram contratos a partir dos pregões 2/2015 e 1/2016, para que não prorroguem tais avenças por prazo superior a 120 dias.

52. Em função, ainda, de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 1/2016, a Abav-DF representou ao TCU, tendo sido autuado o processo TC 012.140/2016-3, conhecido mediante despacho do Ministro-Relator, que negou a medida cautelar pleiteada. Contra o despacho (peça 17 daqueles autos), o representante, admitido como parte no processo, interpôs agravo (peça 22 daqueles autos), parcialmente provido e encaminhado pelo Ministro Benjamin Zymler para deliberação do Ministro-Relator deste processo, com proposta de apensamento a estes autos, em função da conexão existente entre os processos (peça 31), sendo aguardada a manifestação do Relator, Ministro Raimundo Carreiro, naqueles autos.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

53. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado anteriormente por esta Unidade Instrutiva no sentido de se conhecer da peça apresentada como representação (peça 13, p. 1, peça 41, p. 2, peça 68, p. 3, peça 293, p. 4), uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, c/c o artigo 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

54. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução-TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade, em função da necessidade de verificar a vantajosidade do modelo de contratação direta para a APF.

EXAME TÉCNICO

55. As questões analisadas anteriormente, em virtude da complexidade do tema e da quantidade de peças existentes no processo, serão trazidas de forma resumida e com apontamentos adicionais, se necessário, de maneira a diminuir a necessidade de remissões e consultas a outras peças processuais.

56. Realizadas as análises iniciais desta Unidade Técnica (peças 13, 41, 68, 148 e 212), as questões suscitadas pelo representante na exordial e em suas petições posteriores (peças 21, 22, 24, 30, 37, 38, 40, 46, 47, 55, 59, 60, 62, 67, 85, 88, 89, 95, 103, 105, 109, 124-127, 133-135, 172, 176, 177, 208), em alguns casos, foram esclarecidas e consideradas improcedentes, não resultando em necessidade de questionamentos adicionais ou pedidos de informações por parte da Unidade Técnica e, em outros, foram objeto de oitiva e diligência ao Ministério do Planejamento.

57. Em decorrência do conteúdo oferecido pela Central de Compras/MPDG em resposta às solicitações do TCU até aquele momento (peças 101, 230, 243 e 246-259), em conjunto com a análise das alegações apresentadas pela Abav-DF que restaram pendentes de apreciação após a instrução à peça 212 (peças 242, 264, 266, 268, 271 a 273, 275, 276, 282 a 287), elaborou-se a instrução à **peça 293**.

58. Após essa instrução, novas peças foram trazidas aos autos (peças 288, 290, 292, 299, 301, 302, 304, 308, 315, 316, 318, 325, 328, 334, 336, 338-342, 350, 361, 365-370, 405, 410-412, 428 e 432, 435, 438, 440, 441, 444, 445, 446, 449, 450, 461 e 466, 486, 489 e 490) e as questões mais relevantes serão abordadas abaixo, por assunto, para facilitar o entendimento. As demais questões foram agrupadas no item “Outras alegações do representante”.

I. Da Legalidade

I.1. Da inexigibilidade de licitação, da exclusão dos canais de venda e dos Pregões Eletrônicos 2/2015 e 1/2016

59. A Selog analisou, nas instruções precedentes, as alegações da ABAV sobre a viabilidade jurídica ou não da aquisição direta de passagens sem intermédio das agências de viagens.
60. O representante citou o fato de a APF dispensar tratamento diferenciado negativo às agências de viagens, pois, em outros setores da economia, a Administração não adquire bens diretamente do fabricante, excluindo o canal de venda, distribuidor, intermediário ou revendedor da transação com o governo.
61. Na análise desta Unidade Técnica, distinguiu-se o serviço de agenciamento prestado pelas agências do serviço de balcão consistente na venda de passagens diretamente pelas companhias aéreas, sem disponibilizar ao comprador qualquer mão de obra especializada e exclusiva para essa transação, ressaltando-se que são objetos distintos (aquisição *versus* agenciamento), e concluiu-se não ser viável licitar passagens aéreas, mas apenas o serviço de agenciamento (peça 293, p. 20-23, itens 171 a 209).
62. Entendeu-se que a venda de passagens não é comparável com outros objetos em que o preço é previamente negociável ou fixável, ou seja, não seria possível ofertar ou estabelecer previamente os preços dos bilhetes em uma licitação para entrega futura. Tampouco se compara o mercado de passagens àqueles em que os distribuidores não participam das concorrências públicas em função de políticas próprias pré-estabelecidas, ou seja, quando não há interesse do fabricante em concorrer com o distribuidor.
63. No mercado de passagens aéreas, os preços variam constantemente, a depender de fatores que vão desde a taxa de ocupação dos assentos, passando pela variação dos custos das companhias aéreas até a proximidade de determinados períodos de alta demanda, como férias escolares ou feriados, em uma combinação de fatores que é, inclusive, objeto de análise computacional pelas companhias, em que é possível alterar o preço das tarifas em questão de segundos.
64. Assim, não seria possível estabelecer, antecipadamente, um determinado valor em contrato para a venda das passagens à Administração, como, por exemplo, a tarifa cheia, o valor médio de emissão ou a menor tarifa para determinado trecho. Isso porque as companhias aéreas não correriam o risco de vender bilhetes mais baratos do que poderiam no momento que surgisse a demanda da Administração. Esta, tampouco, desejaria pagar mais caro em relação ao valor de mercado que poderia encontrar quando necessitasse comprar o bilhete aéreo.
65. Concluiu-se então que, desde a revogada IN SLTI-MP 7/2012, nas licitações até hoje praticadas pela Administração Pública para a contratação de agências de viagens, não ocorre disputa de preço pelo bilhete aéreo, com a disputa ocorrendo sempre em função do preço do serviço de agenciamento. Sob essa ótica, é possível afirmar que não há licitação de bilhetes aéreos por parte da Administração, mas apenas dos serviços de agenciamento, não havendo concorrência quanto ao bilhete, que é o item de maior valor da contratação.
66. Em virtude de coexistirem diferentes companhias que oferecem o mesmo serviço, não é permitido à Administração efetuar todas as suas emissões exclusivamente com apenas uma delas, sob o risco de contratar em condições que não satisfaçam às suas necessidades, tanto em termo de valores quanto de condições de voo, tendo a obrigação de consultar os demais voos disponíveis nas outras companhias, a fim de não incorrer em improbidade administrativa, considerando o princípio da indisponibilidade do interesse público.
67. Assim, a obrigatoriedade de se verificar os preços e as condições de voo em todas as companhias não se caracteriza em função da viabilidade ou não de competição, sendo mais uma questão de supremacia do interesse público do que concorrencial em si, tendo em vista que as condições e preços já são predeterminados.
68. Dessa forma, a partir do momento em que o MPDG reuniu em um mesmo sistema as cotações disponíveis para os voos que atendem à quase totalidade da demanda da Administração, verifica-se uma situação de não exclusão, por abranger todas as companhias aéreas.

69. Destaca-se, entretanto, que a emissão direta somente se encontra respaldada pela inexigibilidade enquanto todas as principais companhias aéreas brasileiras (neste momento, Tam – atual Latam, Gol, Avianca e Azul) permanecerem cadastradas. Dessa forma, o caso em análise não seria de licitação dispensável, conforme alega a Abav, mas, sim, de inexigibilidade. Essa matéria também foi tratada no tópico I.12 desta instrução – Da abertura do setor de concessões.

70. Trata-se de um credenciamento diverso do tradicionalmente realizado pela Administração, em virtude de abranger um mercado em que não é possível licitar o objeto a ser adquirido e nem estabelecer o preço do serviço com antecedência, em que a Administração reuniu os possíveis fornecedores com o intuito de promover a diminuição dos **preços dos bilhetes** e, com essa ação, auferir economia de recursos públicos, em procedimento que abrange cerca de 95% do total de emissões da APF (quantitativo informado pelo MPDG no item 3.2.2 da peça 467, p. 15).

71. A aquisição dos bilhetes não atendidos pela compra direta, cerca de 5% do total, foi licitada para a emissão por meio de agenciamento, com a realização, pelo Ministério do Planejamento, dos Pregões Eletrônicos 2/2015 e 1/2016, em certames que também foram questionados pela representante às peças 85, 133, 135, 176 e 177. Na peça 208, questiona-se a homologação do Pregão Eletrônico 2/2015.

72. Já no memorial à peça 264, p. 2, o representante questiona a viabilidade do credenciamento, agora observando como seria possível coexistirem dois modelos, sendo que um deles seria licitado e o outro não, fato esse que demonstraria que o credenciamento seria ilegal, afirmando que:

o governo percebeu que não seria atendido fora do horário de expediente ou na ausência do servidor que intermediasse bilhetes para seus colegas, então licitou pelo Pregão Eletrônico 02/2015-SRP (Central-MP) a “sobra” do que as companhias aéreas do cartel não vendem (parte dos bilhetes nacionais, os regionais e os internacionais), para 1 (uma) só grande agência de viagens, confirmando a contradição e a falácia da inviabilidade de competição (alegada para fugir da licitação), pois está sendo apenas entregue a parte maior às 4 (quatro) companhias aéreas e uma menor, de suporte para os mais de 600 contratos, 24 horas por dia, 7 dias por semana, entregue a apenas 1 (uma) grande agência de viagens, consolidando o fim das outras do mercado.

73. No entanto, entende-se que, ao realizar os pregões eletrônicos SRP 2/2015 e 1/2016, a Administração não licitou os bilhetes aéreos, mas, sim, o serviço de agenciamento para aqueles trechos que não são atendidos pela emissão direta. Note que, por meio do credenciamento (emissão direta), a Administração adquire os bilhetes aéreos diretamente das quatro maiores companhias aéreas do País, dispensando intermediários, pelo fato de não necessitar, nesses casos, do serviço de agenciamento.

74. Na instrução à peça 293, esclareceu-se que o objeto do Pregão-MPDG 2/2015 (para a contratação da agência única) é complementar à compra direta de bilhetes, abrangendo a emissão que o usuário, sozinho, manuseando o SCDP, ou quando este não estiver disponível, não é capaz de realizar, ou seja, quando necessita de serviços de agenciamento, de intermediação para a compra de bilhetes regionais e internacionais e para a solução de determinados problemas enfrentados pelos usuários fora do horário comercial, não se tratando de “sobra”, como afirma o representante.

75. Poderia ser suscitada, neste ponto, a possibilidade de as agências de viagem também participarem do credenciamento e da emissão direta de bilhetes, o que, inclusive, foi defendido no parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 322).

76. Embora plausível a hipótese, para as agências participarem da emissão direta de bilhetes, seria requisito básico, em tese, que não houvesse a cobrança de taxa de agenciamento para as passagens adquiridas, já que o SCDP retorna os valores dos bilhetes na fonte, conforme pesquisa nos sistemas das companhias aéreas. Neste ponto, a forma de remuneração vislumbrada às agências seria a paga pelas próprias companhias aéreas, como bônus por volume de vendas ou outra forma de remuneração semelhante de cunho privado entre as partes.

77. Assim, restaria configurada uma situação em que o lucro das agências nas aquisições de passagens dos órgãos e entidades públicas seria diretamente pago pelas companhias aéreas, que também participariam do credenciamento, gerando assim uma falsa competição no que se refere às vantagens oferecidas ao Poder Público para além do valor dos bilhetes, bastando às companhias aéreas o interesse em ofertar um valor mais baixo nas passagens ou deixar de pagar bônus às agências de viagens para, em tese, sempre superar a oferta de qualquer agência.

78. O próprio representante, em pontos de suas alegações (peça 1), reconhece que as condições ofertadas pelas companhias aéreas à Administração na compra direta (constantes dos acordos corporativos) não poderiam ser alcançadas pelas agências de viagens, evidenciando serem vantajosas no quesito valor do bilhete.

79. Além disso, o módulo buscador utiliza, como fonte de dados, os sistemas das companhias aéreas Tam, Gol, Avianca e Azul, além dos Sistemas de Distribuição Global (GDS) Amadeus, Galileo e Sabre (conforme termo de referência do Pregão Eletrônico 712/2014 – peça 271, p. 28, item 2.1.21).

80. Convém esclarecer que o buscador é um dos módulos do SCDP, com a função de “permitir o acesso aos sistemas das companhias aéreas, objetivando a realização da pesquisa de preços, reserva de tarifas, emissão, remarcação e cancelamento das passagens aéreas” (art. 2º, inciso III da IN SLTI/MP 3, de 11/2/2015).

81. Por seu turno, as agências de viagens não participam de nenhum dos sistemas supracitados, uma vez que apenas as companhias aéreas são geradoras de dados de bilhetes aéreos e voos e, mesmo os GDS são alimentados pelas companhias. Dessa forma, tanto o *web service* utilizado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), por meio do módulo buscador do SCDP, quanto as agências de viagens, somente conseguem realizar consultas em tais sistemas, não sendo possível alterarem ofertas de preços na fonte de consulta.

82. Dessa forma, é possível concluir que, questões de ordem mercadológica e técnica permitiram à APF contratar, por intermédio do Serpro, ferramenta de TI para prover buscador e, assim, prescindir dos serviços de agenciamento para a grande parte das compras de passagens, o que inviabiliza, em tese e até prova em contrário, a participação competitiva das agências de viagens no modelo de credenciamento atualmente adotado pela Central de Compras do Ministério do Planejamento.

83. A inviabilidade de credenciamento simultâneo de agências de viagem e companhias aéreas é suscitada por vezes pelo próprio representante, segundo o qual “é impraticável credenciamento simultâneo de companhias aéreas e agências” (peça 325) e, caso esse venha a ocorrer, as companhias aéreas “terão total gerência sobre suas tarifas e condições comerciais e jamais deixarão as vendas acontecerem simultaneamente” (peça 328, p. 15).

84. A Abav-DF questionou também a economicidade do Pregão 2/2015, para contratação de uma única agência para intermediações que chegam à casa de R\$ 15,00/transação para o agenciamento de emissão de bilhetes domésticos e internacionais (itens 1 e 3 do certame).

85. Em análise anterior, entendeu-se que esse valor não é comparável com as emissões com valores monetários próximos de zero (peça 293, p. 13, item 109), prática verificada como usual em vários certames, em virtude da falta de transparência observada nesses casos. Ao se deparar com casos em que a taxa de agenciamento ofertada era nula, o TCU expediu determinações a fim de incluir obrigações quanto à apresentação de faturas detalhadas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens compradas pelo órgão contratante, com vistas a conferir maior transparência à execução contratual (Acórdãos 1.314/2014-TCU-Plenário e 1.442/2014-TCU-Plenário).

86. No caso do Acórdão 1.442/2014-TCU-Plenário, a empresa vencedora do certame se recusou a assinar o contrato com as alterações impostas pelo Tribunal, o que é indício de que, com regras de fiscalização e controle mais rígidas, a taxa próxima a zero não se sustenta.

87. Em suma, não há garantias de que o agenciamento por valor praticamente nulo consiste em vantagem para a Administração, visto que os lucros das agências de viagens devem decorrer de outras fontes, sobre as quais não se tem, em geral, pleno conhecimento e transparência.

88. Cumpre salientar que o objeto do pregão 2/2015 foi novamente licitado mediante o pregão 1/2016, tendo mais uma vez se sagrado vencedora a empresa Trips Passagens e Turismo Ltda.-EPP, dessa vez ofertando taxa de agenciamento de R\$ 5,00 e R\$ 7,00 a título de taxa de agenciamento para a emissão de bilhetes, respectivamente, nacionais e internacionais.

I.2. Da inviabilidade de licitação adstrita apenas ao Poder Executivo Federal

89. Na peça 275, o representante apresentou documentos referentes ao Pregão Eletrônico 43/2015, do próprio Tribunal de Contas da União, que visava à contratação de agência de viagem para a intermediação da aquisição de passagens aéreas. Questionou a inviabilidade de licitação que não se estende aos poderes Judiciário e Legislativo e aos estados e municípios.

90. Sobre este ponto, o art. 12-A do Decreto 5.992/2006 somente estabelece a obrigatoriedade de utilização do SCDP pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a partir do dia 31/12/2008, não havendo óbice, em tese, para que órgãos e entidades de outros Poderes e esferas venham aderir à emissão direta de bilhetes no futuro, mediante a universalização e disponibilização do *web service* de emissão direta, o que atualmente não ocorre por questões meramente técnicas.

I.3. Da jurisprudência do TCU sobre aquisições de passagens aéreas

91. Tratou a Abav-DF da Decisão-TCU 409/94 e dos Acórdãos 1.560/2003, 121/2011 e 601/2011 (peça 328, p. 16), todos do Plenário, que afirmam que as passagens aéreas não poderiam ser compradas diretamente das companhias aéreas e deveriam ser licitadas.

92. A Decisão-TCU 409/94 foi abordada com mais profundidade em instrução anterior (peça 13, p. 4-5). Na análise, concluiu-se que, na ocasião da decisão, a licitação enfatizou a ampla concorrência, de modo que o maior número de empresas participasse, em virtude do reduzido número de concorrentes no mercado. No entanto, a decisão não proibiu a compra de passagens diretamente das companhias aéreas, ao contrário do que alegou a representante.

93. Concluiu-se, na instrução, que não existiam, à época, os recursos tecnológicos disponibilizados atualmente, e que transformaram as relações comerciais do setor aéreo no País, não sendo mais razoável utilizar a Decisão citada como parâmetro de comparação com a realidade e os recursos tecnológicos atuais.

94. A evolução tecnológica, por si só, não autorizaria dispensar a licitação dos serviços de agenciamento. Entretanto, os sistemas atualmente disponíveis permitem a realização dos procedimentos de compras de passagens sem a necessidade dos referidos serviços para quase que a totalidade dos bilhetes emitidos pela Administração, devendo prescindir o Poder Público de contratações de serviços de que não necessite.

95. Em relação aos demais julgados citados, Acórdão 1.560/2003-Plenário p. ex., a questão tratada foi a falta de licitação para contratação de serviços de agenciamento, tendo sido contratada agência de viagens sem o prévio procedimento licitatório, o que não se observa na presente análise. Nos Acórdãos 121/2011 e 601/2011, ambos do Plenário, as questões tratadas não se referem à aquisição de passagens aéreas.

I.4. Dos estudos determinados no Acórdão 1.973/2013-Plenário e da transparência

96. Aduziu o representante que o item 9.5.1 do Acórdão 1.973/2013-Plenário determinou a realização apenas de estudos no sentido de se avaliar a vantajosidade da contratação direta, mas não que fosse, desde logo, desenvolvido um sistema que emitisse diretamente as passagens, o que caracterizaria o descumprimento da decisão. A Abav alegou que a criação de tal módulo sanaria a problemática da transparência no modelo de contratação de agências de viagens.

97. A esse respeito, esta Unidade Técnica concluiu que o fato de o Tribunal não ter determinado a contratação direta, mas apenas recomendado o estudo de viabilidade, não impediria

a Administração de ampliar os limites de suas ações (peça 41, p. 8), tendo, inclusive, sido dado cumprimento à essa determinação mediante o Acórdão 785/2015-TCU-Plenário.

98. Em atendimento à determinação contida no Acórdão 1.973/2013 – Plenário e com vistas a viabilizar de forma pouco impactante a inclusão da atribuição de cotação de passagens por servidor formalmente designado, o Serpro, atendendo à demanda do MPDG, tornou pública a realização do Pregão Eletrônico 712/2014 (peça 2, p. 34-115), cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços que viabilizassem o sistema de Propostas de Concessão de Diárias e Passagens (PCDP).

99. Dentre as descrições das atividades a serem desenvolvidas pelo sistema, constam (peça 2, p. 53) os “serviços mediante assinatura básica e manutenção técnica anual (...) de Acesso, Busca, Reserva, Emissão e Gestão de Passagens Aéreas”. Também foi criada, em janeiro de 2014, a Central de Compras do Ministério do Planejamento.

100. Como possível produto do estudo determinado pelo TCU e das providências iniciais para a aquisição do sistema que viabilizasse o PCDP (Pregão Eletrônico 712/2014), a Administração optou pela emissão e reserva dos bilhetes aéreos, sem intermédio das agências de viagens, por meio do Credenciamento 1/2014 (edital e anexos à peça 2, p. 124-166).

101. No modelo de contratação direta das companhias aéreas, o representante administrativo do órgão emitente cota os valores das passagens e encaminha para a autorização administrativa do proponente, seguindo para o ordenador de despesas e, posteriormente, para a prestação de contas, sendo eletrônicas todas as fases do processo.

102. Cumpre ressaltar, neste ponto, que a determinação do TCU para o desenvolvimento do módulo buscador decorreu da identificação da necessidade da Administração de conferir maior transparência ao processo, que se valia de cotações realizadas pelos sistemas próprios das agências de viagens contratadas, dando margem a fraudes como a utilização de “máscaras” que não apresentavam o menor preço e direcionamentos para determinadas companhias aéreas, por exemplo.

103. Nesse sentido, o representante apresentou, como solução para o problema suscitado pelo TCU e para evitar os gastos excessivos com passagens pelo governo, que a cotação das agências fosse confrontada com a do módulo buscador (SCDP), bilhete a bilhete, consoante o art. 1º, inciso II, “a”, da Portaria 505/2009-MP, garantindo a manutenção do valor da tarifa por meio do *self-booking* e *self-ticket* (reserva e emissão feitas pelo próprio usuário autorizado pelo ente contratante).

104. É, de fato, **possível**, no modelo de agenciamento de passagens, utilizar o buscador do SCDP previamente à reserva do bilhete via sistema da agência de viagem (*self-booking* – reserva do bilhete pelo usuário), de maneira a confrontar os valores (realizadas duas cotações – SCDP e sistema da agência) e garantir a melhor tarifa no momento da reserva. No entanto, esse procedimento não teria garantido o prazo para emissão de até 72 horas pelo valor da reserva, decorrente dos acordos corporativos firmados com as companhias aéreas no âmbito do credenciamento.

105. Além disso, ainda que possível tecnicamente, não se mostraria razoável introduzir rotina administrativa que obrigue os agentes públicos, usuários dos serviços de agenciamento de passagens, a se utilizarem de dois sistemas de pesquisa concomitantemente sempre que precisarem adquirir determinado bilhete, sem que haja **necessidade** para tanto, sob o prisma de ferir o princípio da eficiência que rege as contratações públicas.

106. De esclarecer que o *self-ticketing* (emissão do bilhete pelo próprio servidor) não poderia ocorrer, em modelo algum, imediatamente após a reserva do bilhete, sendo necessária a aprovação prévia do itinerário e do valor da passagem pela autoridade competente, em função da necessidade de segregação de funções (precedente: Acórdão 413/2013-TCU-Plenário – Relator: Ministro José Jorge).

107. Cabe ressaltar ainda que, nas compras diretas, após a autorização do gestor para a compra da passagem, o módulo buscador, automaticamente, realizará mais uma busca no preço do trecho escolhido e se o valor disponível neste instante for menor do que o autorizado pelo ordenador, a compra é feita pelo valor mais baixo, funcionalidade de utilização inviável, neste momento, no modelo de agenciamento.

108. Cabe ressaltar ainda que, nas compras diretas, após a autorização do gestor para a compra da passagem, o módulo buscador, automaticamente, realizará mais uma busca no preço do trecho escolhido e se o valor disponível neste instante for menor do que o autorizado pelo ordenador, a compra é feita pelo valor mais baixo, funcionalidade de utilização inviável, neste momento, no modelo de agenciamento, uma vez que nesse modelo, após a reserva, o andamento do pedido segue no sistema da agência e não mais no SCDP, não havendo informações sobre a possibilidade e complexidade de se promover verificação adicional de preços ao final do processo, na eventualidade de os dois sistemas serem integrados, caso isso seja oportuno e aprovado pelo órgão gestor do SCDP.

109. Assim, concluiu-se que o módulo buscador é essencial à almejada transparência e que a sua aplicação no modelo de agenciamento não garante as melhores tarifas possíveis, em função da queda da reserva em prazo inferior a 72h, além de significar incremento nas rotinas administrativas e custos com a adaptação do sistema ao modelo integrado.

I.5. Do plano de trabalho e da audiência pública

110. Alegou o representante que a contratação deveria ser precedida de plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão e de audiência pública com os órgãos envolvidos.

111. Com base nas informações fornecidas pelo Ministério do Planejamento, a Selog concluiu que o credenciamento não consiste em modalidade de licitação, não sendo necessária a realização de audiência pública, embora essa pudesse ter sido realizada como boa prática. No entanto, foram realizadas reuniões com a presença de órgãos da APF, Abav e companhias aéreas, bem como foi emitido relatório pela CGU (Anexo V - peça 33, p. 115-166), com vistas a tratar do tema afeto ao Credenciamento, o que foi considerado plano de trabalho pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

I.6. Do setor das agências de viagens após o credenciamento e do fomento ao desenvolvimento econômico-social

112. A Abav alegou (peça 1, p. 7-10) que a compra direta eliminaria 100% das agências que vendem bilhetes para o segmento de governo, afetando profundamente o setor das agências de viagens, com a extinção de 600 contratos, e criando um monopólio sem volta.

113. No que se refere à situação das agências de viagens, a Selog concluiu que, ainda que o segmento sofresse impacto com o credenciamento, a Administração deve pautar suas ações, primordialmente, pelo interesse público e não, a princípio, em função dos interesses de determinado setor de mercado, dentro dos limites da legalidade, dos princípios que regem os processos administrativos e das políticas públicas vigentes.

114. Verificando-se o cadastro de agências de viagens no Brasil, disponibilizado pelo Ministério do Turismo (Cadastur), constatou-se que há 18.851 agências em operação no País (pesquisa realizada em 22/11/2016), e o número de estabelecimentos afetados pela compra direta representa 0,42% deste total, como se pode observar em documento à peça 488.

115. Não que esse número seja irrelevante, certamente haverá alterações na estrutura dessas agências e, por mais que algumas delas não trabalhem apenas com emissões de passagens para o setor público, é fato que haverá queda no faturamento dessas empresas. Há que se considerar, no entanto, que não se está criando um “monopólio sem volta”, já que o mercado é amplo o suficiente para recompor o setor, na eventualidade de abandono do modelo de compra direta.

116. Considerou-se, portanto, que o setor público não pode se abster de aprimorar suas contratações para manter modelos antigos em operação, que não apresentam a transparência necessária e praticados por um pequeno grupo econômico em relação a todo o setor.

I.7. Do esvaziamento dos contratos de agenciamento vigentes

117. Em solicitações às peças 88, 89 e 95, o representante reiterou o pedido de cautelar em função do esvaziamento dos contratos firmados entre as agências de viagens e diversos órgãos da Administração Pública Federal, em virtude de os órgãos já estarem utilizando o sistema de emissão direta e deixando de realizar emissão de bilhetes pelas agências, mantendo o contrato vigente, mas com mínima atividade.

118. Essa questão foi tratada em instrução à peça 148, resultando na concessão de medida cautelar (peça 218) para que os órgãos mantivessem os contratos ativos, com a finalidade de evitar a rescisão compulsória ou antecipada dos contratos.

119. Acerca da migração dos órgãos para o sistema da emissão direta, ainda que não haja dados atualizados sobre a proporção, em relação ao total, de órgãos que já aderiram à compra direta, a realização do Pregão Eletrônico 1/2016 da Central de Compras para a contratação de mais uma agência de viagens, sob a justificativa de que o contrato resultante do Pregão Eletrônico 2/2015 já não comportava mais acréscimos nos quantitativos inicialmente licitados, demonstra que, de fato, os órgãos estão migrando para o modelo de emissão direta.

I.8. Das irregularidades fiscais e trabalhistas das companhias aéreas

120. Questionou-se a regularidade fiscal das companhias aéreas, questão que foi analisada pela Selog à peça 41, quando se concluiu que (peça 41, p. 25):

215. No que se refere à republicação do edital com alterações nos índices de solvência, com posterior adoção do capital social como critério utilizado para a habilitação econômico-financeira, cabe ressaltar que este índice não é o recomendado, por não mensurar a real capacidade das companhias de cumprir os contratos firmados, motivo pelo qual não é comumente utilizado pela Administração. No entanto, caso a adoção de índices mais restritivos ocorresse, ao ponto de inabilitar as companhias aéreas neste quesito, a Administração continuaria comprando das mesmas companhias inabilitadas, por intermédio das agências.

216. Neste caso, as agências fariam o papel de meras intermediárias, com o papel único de legalizar a contratação, por atenderem aos índices de solvência exigidos, mas a Administração continuaria comprando indiretamente das companhias aéreas, o que, na prática, resultaria na mesma situação das empresas vendendo diretamente para a Administração.

121. Em instrução à peça 41 (p.24), verificou-se que, quanto à argumentação de que as companhias aéreas não atenderiam às exigências de habilitação, e especificamente quanto à regularidade trabalhista, **esse fato não se confirmou**, tendo o MPDG informado (peça 32, p. 60) que as quatro companhias aéreas foram habilitadas, e apresentado em anexo as certidões que respaldariam a referida habilitação (peça 32, p. 174-245).

122. Sobre a regularidade das empresas, afirmou o MPDG que, mesmo em uma situação hipotética, caso as empresas não estivessem em situação regular, a União estaria contratando, por meio de agenciamento, as agências de viagem enquanto intermediárias regulares apenas para atender aos critérios legais que impedem a contratação de um fornecedor irregular, ou seja, a União estaria comprando das companhias aéreas da mesma forma, e afirma que não são as agências que sanarão as irregularidades deste mercado, caso existam.

123. A Abav-DF juntou demonstrativos de que as companhias aéreas credenciadas continuam sem possibilidade de emissão de certidão de regularidade perante a Receita Federal o que, segundo o representante, demonstraria sua irregularidade (peça 432).

124. Sobre a regularidade fiscal das companhias aéreas, o MPDG pronunciou-se recentemente em documento à peça 467, em razão da alegação do representante de que a iniciativa de implantação da compra direta de passagens aéreas implicou a renúncia de tributos.

125. Afirmar que, além das explicações feitas em outras oportunidades a este Tribunal de Contas, em que a Central registrou ser impróprio considerar a não retenção de tributos na fonte como de efeitos iguais aos da isenção tributária, há rotinas de acompanhamentos da regularidade fiscal das credenciadas, realizada em periodicidade mensal, nos moldes do Artigo 34, §5º, "b", da IN 2, de 30 de abril de 2008.

126. Segundo informa, quando constatada alguma irregularidade, a Central de Compras solicita às credenciadas as providências de regularização, concedendo prazo para tal. Exemplos dessa rotina podem ser conferidos nos documentos às peças 472 e 473 (incluindo certidões de regularidade de diversos órgãos), relativos ao acompanhamento feito nos meses de agosto e setembro deste ano, o que ocorre com periodicidade mensal, segundo informações prestadas pelo MPDG (peça 467, p. 25), não sendo possível confirmar as alegações de que as companhias não apresentariam regularidade fiscal, tendo em vista o monitoramento realizado pelo MPDG.

I.9. Dos acordos corporativos

127. O representante questiona também a conduta das companhias aéreas ao oferecer à Administração descontos e condições comerciais por demais diferenciadas, pois nenhum cidadão, nem qualquer empresa privada ou agência de viagens conseguiria desfrutar de tais condições, implicando infrações à ordem econômica, com espeque no art. 36 da Lei 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

128. Citou o fato de que os acordos corporativos que existem na seara privada não podem ocorrer com o governo, porque, nesse ambiente de “reserva legal”, a Administração somente pode fazer o que a lei autoriza. Também alega não ser possível, pela mesma falta de normativo que autorize, o detentor de concessão de transporte deformar o instrumento da concessão para ganhar contratos administrativos visando ao próprio serviço objeto da concessão e com o próprio concedente.

129. Neste ponto, verificou-se uma contradição do representante, pois, com o questionamento, demonstrou que o Credenciamento é potencialmente vantajoso para a Administração e reforça a tese de inviabilidade econômica de competição das companhias com as agências de viagens, pressuposto fundamental do modelo de compra direta.

130. Sobre essa questão, concluiu-se que a emissão direta, ao reunir as quatro principais companhias aéreas do País que detém quase que a totalidade do mercado, configura inexigibilidade, não sendo possível licitar as passagens aéreas em si, mas, sim, o serviço de agenciamento de viagens. Neste ponto, a partir do momento em que, com o credenciamento das principais companhias aéreas, caracteriza-se a inviabilidade de competição, é factível que a negociação de descontos em função do volume de compras não represente irregularidade, sendo até mesmo desejável, em respeito aos princípios da economicidade e da indisponibilidade do interesse público.

131. Na peça 47, questiona-se o sigilo dos acordos corporativos firmados entre as companhias aéreas e o MPDG (peça 53), aos quais já foi dado amplo acesso aos interessados no processo, perdendo o objeto a alegação.

I.10. Da fiscalização e do prazo de antecedência para emissão de passagens (IN SLTI/MP 3/2015)

132. Segundo o representante, o acordo corporativo firmado para a manutenção da disponibilidade e de tarifa constante em reserva por determinada quantidade de horas não resolveria o problema de elevados gastos com passagens aéreas, porque o prazo de dez dias de antecedência para a compra de passagens estabelecido pelo art. 14 da IN SLTI/MP 3/2015 não estaria sendo cumprido.

133. No entanto, não se verificou, nas análises anteriores, ações concretas do Ministério do Planejamento no sentido de garantir o cumprimento do normativo, limitando-se esse a informar que não olvidaria esforços para a sua aplicação. Foi realizada oitiva para maiores esclarecimentos acerca deste ponto.

134. Em função da oitiva, informou o MPDG que, quando o prazo não é cumprido, o SCDP obriga a inclusão da justificativa para o requisito não atendido, que será analisado e aprovado (ou não) pela autoridade competente. Esclareceu que a maior parte do controle existente é feita por gestores, no modelo de credenciamento e no modelo de agenciamento. Com vistas ao melhor entendimento do impacto do fator “antecedência” nas compras de passagens, realizou-se nova diligência à Central de Compras (peça 41).

135. No que se refere à fiscalização, a Unidade Técnica identificou, em um primeiro momento, que as informações prestadas pelo MPDG não foram capazes de esclarecer como essa ocorreria no processo de emissão das passagens dentro de cada órgão, tampouco como seria a responsabilização pela eventual compra antieconômica realizada. Assim, realizou-se oitiva para se esclarecer as questões pendentes (peça 41).

136. Esclareceu o MPDG (peça 101, p. 5) que os procedimentos de emissão são muito semelhantes para a compra direta e por meio das agências de viagens, não havendo qualquer alteração quanto aos aspectos de verificação do melhor/menor preço com a implantação do novo sistema. Assim, alguma melhoria para o processo seria necessária para os dois tipos de emissão, não sendo possível afirmar que, neste ponto, um sistema é mais seguro ou mais transparente do que o outro.

137. Em relação a esse ponto, a Selog entendeu similares as ações de demanda de bilhetes e fiscalização de procedimentos no modelo de agenciamento exclusivo e no modelo de credenciamento, não havendo que se falar em perda de mecanismos de controle e fiscalização com a implantação desse último. Em outras palavras, a forma de seleção do voo não foi alterada no credenciamento em relação ao que já se fazia nos contratos com as agências de viagens, uma vez que estas últimas não questionavam as escolhas da Administração, as quais sempre ficaram a exclusivo critério dos agentes públicos.

138. Nesse sentido, foi possível perceber que a boa gestão na compra de passagens aéreas depende mais do treinamento e conscientização dos servidores envolvidos do que das ações do sistema. A reserva do bilhete por 72 horas é um fator que pode gerar economias para a Administração. No entanto, o respeito ao prazo de antecedência para a emissão que determina a IN SLTI/MP 3/2015, que veio a substituir a revogada Portaria MP 505/2009 e estabelece procedimentos similares, é outro fator determinante para a economicidade de qualquer modelo de compra de passagens.

139. Em novo pronunciamento à peça 409, o MPDG se manifestou quanto à aderência do prazo de antecedência das emissões ao prazo limite disposto na Instrução Normativa SLTI/MP 3/2015, e apresentou tabela informativa do total de bilhetes emitidos em janeiro e fevereiro de 2016 por meio do SCDP, assim como as emissões separadas por três períodos de antecedência: de zero a nove dias, de dez a trinta dias e com mais de trinta dias de antecedência.

140. Para as emissões por meio da compra direta, considerou-se como referência de preços a data da reserva, uma vez que os preços dos bilhetes reservados são mantidos por até 72 horas, de acordo com os acordos corporativos. Sendo assim, por exemplo, ainda que uma emissão tenha sido realizada com menos de dez dias, mas o bilhete reservado com mais de dez dias, o Ministério considerou a data da reserva, em função da manutenção do preço naquela data. Os dados apresentados não contabilizam os bilhetes cancelados.

Tabela 1: Total de bilhetes emitidos por meio da compra direta em janeiro e fevereiro de 2016

Grupo – Compra Direta	Total de bilhetes	Percentual
0 a 9 dias de antecedência	12.115	33,22%
10 a 30 dias de antecedência	20.549	56,34%
Acima de 30 dias de antecedência	3.806	10,55%

TOTAL	36.470	100%
-------	--------	------

Tabela 2: Total de bilhetes emitidos por meio de agenciamento em janeiro e fevereiro de 2016

Grupo – Agenciamento	Total de bilhetes	Percentual
0 a 9 dias de antecedência	3.847	42,87%
10 a 30 dias de antecedência	4.393	48,95%
Acima de 30 dias de antecedência	734	8,18%
TOTAL	8.974	100%

Fonte: Ministério do Planejamento

141. Verifica-se que a emissão direta apresenta um maior número de bilhetes emitidos com mais de dez dias de antecedência. Esse poderia ser considerado um “benefício-sombra” (em contraposição aos “custos-sombra” citados pela Serur na peça 137), de difícil mensuração, resultante do Credenciamento. Apesar de ligeiramente melhor o panorama das compras diretas no que se refere à antecedência de emissões de passagens aéreas em relação ao agenciamento com a empresa Trips, verificado na inspeção, há que se considerar que ainda é alto o percentual de emissões ocorrendo fora do prazo de dez dias determinado no normativo que rege a matéria (IN 3/2015).

142. O relatório apresentado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (peça 474, p. 4 – tabela 1 e p. 6 – tabela 4) apresenta dados semelhantes, ao constatar que o ganho em antecedência na emissão, quando comparados os dois modelos, é pouco significativo (0,6% e 3,8%), sendo que a maior agilidade foi verificada no prazo de emissão, que corresponde ao período transcorrido entre a reserva e a emissão.

143. No entanto, há que se verificar, periodicamente, a evolução dos gastos com passagem, promovendo a análise de dados comparativos, a exemplo do valor do tíquete médio dos bilhetes domésticos emitidos, órgão a órgão, de maneira a identificar problemas pontuais relacionados à falta de antecedência na emissão dos bilhetes e à escolha indiscriminada de trechos que não correspondem aos mais baratos (fatores que tendem a ampliar de maneira considerável os custos das passagens).

144. A questão da antecedência nas emissões pela Administração (aventada pelo representante à peça 334) é, de fato, significativamente impactante nas compras de passagens aéreas. Os dados apresentados pela Central de Compras demonstram, em certa medida, que diversas emissões de passagens realizadas são feitas com prazos menores do que os estabelecidos pelos normativos que regem a antecedência nas emissões de passagens.

145. Destaca-se que o prazo de antecedência de dez dias da data da partida para a emissão de passagens, disposto no § 1º do art. 14 da Instrução Normativa SLTI/MP 3, de 11/2/2015, deve ser observado para todos os tipos de emissões, sejam diretas ou por agências de viagens.

146. De ressaltar que os riscos acima levantados não decorrem do credenciamento, sendo inerentes à compra de passagens e seu grau de subjetividade no que se refere a justificativas para escolha dos voos, o que ocorre tanto no agenciamento, como na compra direta.

147. Cabe ressaltar que, mesmo com a emissão direta, não se verificou alterações significativas na antecedência da emissão, conforme relatório apresentado pelo Ministério da Transparência, resultando em uma redução de 0,6% na antecedência para a emissão dos bilhetes (peça 4, p. 11, tabela 1).

148. Em função dessas constatações, importa que haja acompanhamento do cumprimento dos normativos de forma mais eficiente por parte dos órgãos que aderiram ao Credenciamento, por meio de ações predeterminadas e objetivas, notadamente nos casos em que forem observadas

variações ou gastos absolutos significativos atrelados a determinado órgão ou cartão corporativo, a exemplo de auditorias, solicitações de esclarecimentos, análise dos fatores que levaram à variação observada e proposição das medidas corretivas e/ou punitivas correspondentes.

149. Assim, será proposta recomendação ao Ministério do Planejamento para que estude maneiras mais eficazes, inclusive com medidas punitivas, aos servidores que derem causa ao atraso, transcorrido período de adaptação, para obrigá-los ao cumprimento dos prazos normatizados para emissões de passagens previstos no art. 14 da Instrução Normativa SLTI/MP 3/2015.

I.11. Da competência privativa das agências de viagem e do suposto desvio de função de servidores públicos

150. Nas peças 109, 127, 134 e 264, questionam-se basicamente a legalidade da emissão direta e aspectos referentes à competência privativa das agências de viagens na intermediação da compra de bilhetes aéreos. Segundo o representante, haveria desvio de função de servidores para executar atividades fora de suas atribuições de carreira, contrariamente às Leis 11.771/2008 e 12.974/2014, que atribuem exclusividade às agências para elaboração de itinerários de viagens.

151. A esse respeito, a Selog concluiu (peça 293) que quem exerce o papel de elaborador dos roteiros e escolha dos voos, mesmo quando há uma agência contratada, é o próprio agente público, não sendo plausível a alegação de que a competência exclusiva das agências de viagem conferida pelas Leis 11.771/2008 e 12.974/2014 estaria sendo desrespeitada em função da compra direta, a qual não trouxe inovações no que se refere à montagem do itinerário em relação à forma como a Administração já vinha contratando junto às agências de viagens.

I.12. Da abertura do setor de concessões

152. O representante questionou (peça 1, p. 5) o fato de o Decreto-Lei 2.300/1986 prever a possibilidade de contratação direta das concessionárias de serviços públicos, contudo, com a abertura do setor de concessões, nos termos do art. 175 da Constituição Federal (CF), essas regras deixaram de existir, devendo os casos específicos de contratações por dispensa serem criados mediante ato do Congresso Nacional.

153. A análise realizada apontou que não há incompatibilidade entre os fatos alegados e a solução para a emissão direta, pois esta não se enquadra na falta de previsibilidade, na Lei 8.666/1993, de dispensa de licitação para a contratação de concessionárias de serviço público, ao contrário do que previa o Decreto-Lei 2.300/1986, porque o caso em tela não é de licitação dispensável, conforme alegado pela Abav-DF (peça 1, p. 5), mas de inexigibilidade.

I.13. Do tratamento diferenciado dispensado à empresa Trips Passagens e Turismo Ltda.

154. Na peça 283, alega tratamento anti-isonômico das agências que atendem ao setor público em relação à agência Trips, pois os contratos referentes a essa empresa não foram rompidos em função de ser ela a vencedora do pregão eletrônico 2/2015.

155. Sobre essa afirmação, destacou-se que alguns órgãos ainda não haviam cancelado os seus contratos com agências de viagens (situação ainda existente e evidenciada pela necessidade de pregão eletrônico 1/2016, da Central de Compras). Nesses casos, a orientação dada pela Central de Gestão do SCDP foi de que os órgãos que já possuíam contrato com a Trips não precisariam fazer nova vinculação de cadastro (pelo princípio da eficiência administrativa) com a empresa para o correto uso do sistema (peça 272, p. 2), sendo válido apenas para o cadastro do SCDP, não afastando a necessidade de que todos os órgãos assinassem os contratos com a agência única.

156. Além disso, verificou-se que a manutenção dos contratos com a empresa é mera formalidade que não lhe garante plena execução nos termos inicialmente acordados, já que nada impede que possam ser esvaziados em função do credenciamento e dos pregões 2/2015 e 1/2016, mesmo tratamento conferido aos demais contratos com outras agências de viagens.

I.14. Da formação de cartel

157. Alega o representante, em diversas oportunidades (peças 30, 103, 124 e 176, entre outras) que as companhias aéreas se uniram no formato de cartel para aniquilar o seu principal canal de revenda, as agências de viagens.

158. A esse respeito, entende-se que os principais objetivos de empresas associadas em cartel são, através da eliminação da concorrência, a fixação de preços de produtos ofertados em patamares superiores ao seu valor de mercado e/ou o fatiamento do mercado para um grupo restrito de empresas em convergência de interesses. No caso em análise, as passagens compradas pela APF mediante o Credenciamento apresentam valores iguais ou até menores, em razão dos descontos dos acordos corporativos, que aqueles praticados junto ao público em geral (tarifas ofertadas no *site*).

159. Além disso, tendo em vista que, no credenciamento, as companhias estão livres para ofertar descontos maiores que os constantes nos acordos corporativos, bem como que não há previsão de distribuição igualitária de compras do governo entre as credenciadas, verifica-se competição entre as companhias aéreas pelos bilhetes emitidos pela Administração, em vez de convergência de interesses.

160. Feitas essas considerações, entende-se que não há evidências suficientes de formação de cartel, tampouco se verificam seus efeitos negativos na compra direta. De toda forma, a documentação em que o representante busca caracterizar a formação de cartel foi encaminhada pelo TCU ao CADE (peça 406) para as providências de sua alçada.

II. Da Economicidade e Eficiência

II.1. Dos alegados ganhos com agilidade, eficiência e economicidade

161. O representante discorreu sobre a Nota Técnica 12/CENTRAL/ASEGE/GM-MPDG (peça 33, p. 241-252), questionando o ganho da Administração em transparência, agilidade, eficiência e economia com a nova sistemática de compra de passagens aéreas.

162. Solicitou (peça 62) a impugnação do memorial apresentado aos Ministros pelo MPDG, no qual constam descontos de até 30% obtidos pela consulta de passagens no módulo buscador em relação aos valores apresentados pelas agências de viagens (peças 48, 49 e 50). À peça 67, contesta novamente os percentuais obtidos no memorial e reitera o pedido de medida cautelar, assim como o faz às peças 103 e 172.

163. Por diversas vezes, o representante solicita o acesso ao CD fornecido ao TCU que contém as informações referentes ao memorial, sob pena de nulidade processual, bem como a adoção de providências por parte do Tribunal em função do que alega ser falsa produção de provas pelo MPDG, referindo-se ao memorial.

164. Inicialmente, cumpre informar que o acesso à informação no TCU é regulado pela Portaria-TCU 210/2014, que dispõe sobre a Política Corporativa de Segurança da Informação (PCSI/TCU) e sobre o Sistema de Gestão de Segurança da Informação do Tribunal de Contas da União (SGSI/TCU).

165. No caso em exame, o Tribunal manteve o sigilo das peças solicitadas pelo MP em razão de apenas deter a custódia dos documentos fornecidos pela Central de Compras, no exercício de suas competências, conforme o art. 14, inciso I, do referido normativo.

166. Por meio de solicitação encaminhada por e-mail pela Central de Compras ao TCU (peça 485), contudo, foram retirados os sigilos das peças que constavam como sigilosas no processo, estando o conteúdo dos documentos liberados, portanto, disponível para consulta do representante, parte interessada no processo, não havendo que se falar mais em óbices ao acesso às informações.

167. No que tange a eventual crime de falsidade praticado pelo Ministério do Planejamento, em decorrência da apresentação de informações inverídicas constantes no memorial (peças 48, 49 e 50), alegada pela Abav-DF, entende-se que deve ser tratado no foro competente, qual seja, o Judiciário.

168. As questões referentes aos ganhos em transparência, agilidade, eficiência e economia foram tratadas ao longo das instruções às peças 41 e 148, sendo temas de conclusões complexas,

em virtude da quantidade de variáveis envolvidas. Num primeiro momento, a vantajosidade financeira da aquisição direta pareceu positiva (peça 41, p. 14-15). Em momento posterior, em virtude de custos secundários até então não considerados e outras variáveis, inclusive positivas, a questão foi novamente discutida (peça 148).

169. Na análise à peça 148, a Selog posicionou-se no sentido de que os dados de emissões de agências utilizados pelo Ministério do Planejamento consistiam em amostra pouco significativa (peça 243, p. 11-12), com ausência de metodologia e rigor técnico-científico que não traziam confiança à avaliação.

170. Dessa forma, consideraram-se como vantagens financeiras apenas os descontos constantes nos acordos corporativos, que variam de 0% a 5%, uma vez que não há, nos acordos, cláusula que obrigue descontos além dos previstos contratualmente, tampouco garantias de que descontos maiores que os acordados decorrem de vantagem oferecida exclusivamente ao governo, em função da compra direta, ou se consiste em oferta aleatória extensível a qualquer comprador ou, ainda, se decorre de variações mercadológicas (como as citadas na peça 318).

171. Ainda na análise à peça 148, consideraram-se outras variáveis positivas envolvidas na implantação da emissão direta, cujos custos não são mensuráveis. Destacou-se que não há como mensurar, por exemplo, o impacto da manutenção da tarifa, por 72 horas a partir do momento da reserva, do voo selecionado.

172. Sobre a economicidade relativa à emissão direta de passagens aéreas, o MPDG encaminhou os resultados da “Análise dos efeitos da mudança do modelo de compras de passagens aéreas do Governo Federal, a partir da centralização de compras ocorrida desde 2015” feita pelo observatório da despesa pública do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU - peça 467, p. 8). A Abav-DF juntou aos autos (peça 466, p. 11-21) a íntegra do relatório da CGU.

173. Um dos aspectos avaliados no relatório (comparação vertical – parte 5, peça 466, p. 17-18) foi a influência da antecedência da compra nos preços praticados, considerados todos os bilhetes emitidos entre 2014 e 2016. Concluiu-se que é clara a relação “quanto mais prazo, menos preço”. Sendo assim, apesar da impossibilidade de se mensurar objetivamente os ganhos financeiros obtidos com a possibilidade de manutenção das tarifas por até 72h após a reserva do bilhete, é certo que há economia decorrente desse fato.

174. Desde o início deste processo, verificou-se a necessidade de desenvolvimento de ferramentas do SCDP que possibilitariam economia para a Administração na compra direta, como a implantação do módulo buscador, o sistema de conferência automática de bilhetes (dispensando força de trabalho para essa finalidade) e a implantação do pedido automático de reembolso (com garantia de retorno aos cofres públicos).

175. Sobre essa última funcionalidade, em resposta à diligência do TCU (peça 398), o MPDG informou (peça 409, p. 13, item 3.4.1) que a solicitação de reembolso automatizada foi implantada em 1º/1/2015, e que qualquer ação do usuário que implique a não utilização do bilhete aéreo determina que o SCDP realize o seu cancelamento automaticamente.

176. Verificou-se, também, a possibilidade de perdas em economicidade no modelo decorrentes da falta de ferramentas que permitam, na compra direta, a remarcação de passagens junto à mesma companhia aérea e a emissão de bilhetes de ida e volta em conjunto (*round trip*), bem como em razão da dispensa de retenções na fonte para recolhimento posterior, decorrente da Lei 13.043/2014.

177. No que se refere ao atual estágio de desenvolvimento dos módulos de remarcação de bilhetes, de emissão de trechos de ida e volta no mesmo bilhete e de recolhimento automático de tributos na fonte, a questão foi objeto da última oitiva e diligência ao MPDG (peça 451). Na oportunidade, solicitou-se o cronograma de execução, a previsão de término e os agentes envolvidos no desenvolvimento de cada módulo.

178. O MPDG respondeu (peça 467, p. 18-20) que sempre considerou essas alterações essenciais, estando no planejamento do Departamento de Normas e Sistemas de Logística do MPDG (Delog), e que não foram concluídas em razão do cenário econômico e financeiro que afetaram a realização dos trabalhos planejados, conforme já informado anteriormente por meio da Nota Técnica Conjunta 15/2016 (peça 422), em função de contingenciamento de recursos sofrido pelo Ministério.

179. O Serpro e o MPDG são os responsáveis pela implementação do módulo de alteração e remarcação de bilhetes, com implantação prevista para 15/3/2017, e do módulo de aquisição de trechos de ida e de volta em um mesmo bilhete (*round trip*), com término previsto para 30/6/2017.

180. A finalização da etapa de estudos de alternativas à liquidação e recolhimento automático de tributos na fonte, cujo responsável é o MPDG, está prevista para 31/12/2017, prazo idêntico ao do §9º do art. 64 da Lei 9.430/1996, que estabelece a data limite a dispensa da retenção de tributos na fonte. As informações de datas previstas para desenvolvimento dos módulos e funcionalidades servirão como parâmetro em processo de acompanhamento específico, a ser proposto por esta Unidade Técnica.

181. Ainda no que se refere ao aspecto de economicidade do modelo de compra direta, uma análise mais acurada do relatório produzido pela CGU permite avançar um pouco mais. Ressalte-se que a “análise horizontal” do relatório não foi aproveitada na presente instrução em razão da comparação ter ocorrido entre anos diferentes, sujeitos, portanto, a muitas distorções.

182. Também é necessário informar que o relatório não fornece identificação das agências de viagens cujos bilhetes foram consultados, consistindo em análise ampla, de informações extraídas do SCDP, em sua totalidade, em determinado período.

183. No entanto, a análise vertical comparou preços obtidos por meio do buscador do sistema SCDP com os fornecidos por agências de viagens (que têm contratos com a APF) no mesmo dia (peça 466, p.14-15, parte 2). Os trechos escolhidos para a comparação seguiram o critério “Pareto 50”, que corresponde aos trechos que representam 50% do total de bilhetes emitidos no ano de 2016. Foram considerados 110 trechos, e a economia verificada foi de 6%, quando comparados os valores oferecidos pelas agências e os obtidos através do buscador do SCDP no modelo de compra direta.

184. Há de se considerar que o estudo da CGU, ainda que comparando os preços das tarifas fornecidas para o mesmo trecho, no mesmo dia e mesma classe tarifária, pode apresentar falhas atreladas ao intervalo de tempo da pesquisa, permitindo variações nos preços das passagens, mas fornece razoáveis indícios de que, na comparação entre o modelo de agenciamento e de emissão direta, este apresenta vantagem no montante gasto com passagens em torno de 6% em relação àquele.

185. Observe-se que esse percentual é diferente do eventualmente obtido por meio dos descontos praticados nos acordos corporativos, quando comparados com os valores ofertados nos *sites* das companhias aéreas. Isso pode ter sua causa em outros fatores, tais como a oferta de percentuais de descontos pelas companhias aéreas ao Governo maiores que os mínimos acordados, ou a possível utilização de máscaras que poderiam omitir valores de tarifas promocionais e/ou aumentar o valor dos bilhetes, assunto discutido no bojo do TC 003.273/2013-0, que culminou no Acórdão TCU 1.973/2013-Plenário.

186. Cabe ressaltar que, no que se refere ao percentual de economia atingido pela APF com a implementação da emissão direta, a Selog considerou, em suas análises referentes à economia obtida com o modelo, apenas o percentual de desconto fornecido pelas companhias aéreas nos acordos corporativos (0 a 5%), desprezando, para fins de avaliação da economicidade da aquisição direta de passagens, os dados apresentados pelo Ministério do Planejamento na Nota Técnica 41/CENTRAL/ASEGE/GM-MP (13,75% a 18,36%) ou qualquer outro que possua percentuais acima dos mínimos oferecidos nos acordos corporativos.

187. No entanto, embora o posicionamento da Selog seja no sentido de considerar, para fins de dados objetivos de economicidade, apenas as tarifas apresentadas nos acordos, há indícios de

que a aquisição direta tem proporcionado à Administração a obtenção de descontos acima dos valores constantes nos acordos corporativos.

188. Essa possibilidade foi primeiramente verificada durante a inspeção realizada por esta Selog, conforme instrução à peça 383, ocasião em que, de 41 voos pesquisados, treze apresentaram descontos maiores do que os celebrados nos acordos corporativos, chegando até a 9%, concedidos, em sua maioria, pela companhia aérea Gol.

189. Na peça 334, o representante traz aos autos informações sobre o percentual de descontos oferecidos pelas companhias aéreas, alegando que, como os percentuais de 5% dos acordos corporativos são atrelados à antecedência na emissão das passagens, esses serão a exceção, anulando a alegada vantajosidade do credenciamento.

190. Assim, a fim de quantificar minimamente os descontos obtidos com a aquisição direta, calculou-se um valor de economia a partir do pior cenário previsto nos acordos corporativos. Os acordos (peças 53 e 412) das companhias aéreas TAM e Azul preveem descontos mínimos de 3%. Já os acordos das companhias aéreas Gol e Avianca não preveem descontos para as classes tarifárias “Promo”.

191. A partir dos valores desembolsados pela Administração Pública Federal entre 1º/1/2016 e 30/10/2016, período adotado nesta instrução por representar, com maior proximidade temporal, a realidade dessas aquisições, com a compra centralizada de passagens aéreas utilizando o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), a partir de dados extraídos do Portal da Transparência (peça 491, p. 1-4), é possível calcular, em valores absolutos, o menor desconto (valores totais nominais) que a APF obteve no período (reitere-se, no pior cenário possível com a aplicação nula dos acordos corporativos para duas companhias aéreas).

Tabela 3: descontos mínimos obtidos por meio dos acordos corporativos

Companhia aérea	Valores desembolsados por meio do CPGF de 1º/1/2016 até 30/10/2016	Desconto mínimo obtido (0% para Gol e Avianca e 3% para TAM e Azul)
Gol	R\$ 59.059.334,56	0,00
Avianca	R\$ 27.978.542,02	0,00
TAM	R\$ 61.486.722,10	R\$ 1.901.651,20
Azul	R\$ 43.647.344,45	R\$ 1.349.917,87
TOTAL	R\$ 192.171.943,13	R\$ 3.251.569,07

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal

192. O valor de R\$ 3.251.569,07 representa a economia mínima, no cenário mais conservador, **obtida por meio dos acordos corporativos aplicados** no ano de 2016, até o dia 30/10/2016. Uma extrapolação proporcional desse valor até 31/12/2016 resultaria no valor de R\$ 3.901.882,88. Há de se ressaltar que não foram considerados os descontos das companhias Avianca e Gol, sendo esta a que ofereceu os maiores descontos acima dos valores firmados nos acordos corporativos nos trechos pesquisados durante a inspeção no Ministério da Justiça (instrução à peça 383), o que sinaliza uma possível economia ainda maior com a aquisição direta, em relação ao preço disponibilizado no *site* das companhias aéreas.

193. Também é certo que a ausência de descontos nas compras junto à Avianca e à Gol somente ocorre quando adquiridos os bilhetes nas tarifas promocionais. Esses descontos existem e devem ser significativos, uma vez que os bilhetes adquiridos dessas companhias **não são todos promocionais**. Em razão de não se poder quantificá-los com exatidão, até o momento, deixa-se de computá-los.

194. Continuando a análise sobre a economicidade do modelo de credenciamento, ainda em consulta ao Portal da Transparência (peça 491, p. 5), é possível verificar que os pagamentos realizados pelo Serpro à Envision no ano de 2016 (até 30/10/2016) totalizam R\$ 723.803,52 (proporcional de R\$ 868.564,22 até 31/12/2016).

195. Nesse ponto, cumpre ressaltar que os custos fixos com o módulo buscador do Envision, quais sejam, assinatura básica anual e manutenção técnica, no valor de R\$ 240.000,00, conforme contrato firmado entre o Serpro e a empresa Envision (peça 492, p. 19), são necessários para garantir a transparência das aquisições de passagens aéreas, seja no credenciamento, seja no agenciamento, até que a APF, caso entenda oportuno, desenvolva ferramenta própria de busca, o que não se tem previsão até o momento. Nesse cenário, apenas a título de ilustração, esse valor poderia não ser descontado, para fins de apuração da economicidade do modelo, dos R\$ R\$ 3.901.882,00 acima estimados.

196. Dessa forma, ao contrário do alegado pela representante à peça 328, é possível concluir que, mesmo considerados os menores descontos obtidos pela APF nos acordos corporativos, a emissão direta proporcionará uma economia mínima estimada de R\$ 3.033.318,66 no ano de 2016, quando deduzidos os custos de operacionalização do sistema Envision, sendo estes dois montantes, valores significativos a serem considerados no cálculo da economicidade do sistema de aquisição direta.

197. A partir da utilização do módulo buscador é que se garante que os preços praticados pelas agências de viagens ou nas compras diretas correspondem aos valores praticados pelas companhias aéreas nos seus respectivos canais de venda.

198. Os demais custos com a Envision referem-se às emissões de bilhetes a um custo por PCDP (que contém um ou mais trechos) que variam de R\$ 1,80 a 2,35, a depender da quantidade mensal de emissões, com o valor sendo reduzido na medida em que as emissões aumentam (peça 492, p. 20).

199. A título de comparação dos valores acima pagos à Envision com algumas taxas de agenciamento em outros contratos, anotam-se que essas taxas, custos inerentes às compras via agências de viagens, no pregão 1/2016 da Central de Compras e no pregão 062/7066-2016 da Caixa Econômica Federal (peça 495, em fase de análise de recurso), foram de R\$ 5,00 e R\$ 3,00, respectivamente, para os trechos domésticos regulares. Esses valores são superiores ao máximo observado nos pagamentos à Envision referentes a cada emissão (R\$ 2,35), o que demonstra que a contratação da Envision no credenciamento não se reverte em custos extras do modelo, uma vez que se está deixando, nesse caso, de pagar as taxas de agenciamento.

200. Em análise anterior (peça 293, p. 13, item 109), verificou-se que as taxas de agenciamento com valores monetários próximos de zero, prática verificada como usual em até 50% do total dos contratos da APF entre 2009 e 2013 (peça 494, p. 15), decorriam da falta de transparência na forma de remuneração das agências observada nesses casos. Em razão dessa falta de transparência, entende-se que esses contratos não podem servir de parâmetro de comparação.

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 MPDG 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.

208. No que se refere à não cobrança de taxa de remarcação pelas agências de viagens e ao aproveitamento direto de créditos de bilhetes cancelados ou não utilizados, conforme anotado pelo representante (peça 334), ele não traz qualquer documentação comprobatória desses fatos. Por outro lado, em contato com a Gerência de Diárias e Passagens do TCU (Gdip), foi informado à Selog que as taxas são cobradas pelas agências, conforme fatura de serviços prestados ao TCU (exemplo à peça 493), referente à fatura de crédito gerada a favor desta Corte em função de cancelamentos de voos (TC 031.827/2015-2, peça 163), na qual constam as taxas de cancelamento/remarcação pagas no campo de desconto. Nesse cenário, verificado que as taxas são cobradas pelas companhias aéreas (peça 498), em razão de suas políticas de viagens, e, a título de exemplo, pela agência contratada pelo TCU, não há elementos que permitam inferir que a referida taxa tenha sua cobrança dispensada pelas companhias aéreas, no modelo de agenciamento.

209. Além disso, tendo em vista consistir em custo da remarcação, em razão das regras tarifárias das companhias aéreas, uma vez pleiteado pelas agências contratadas, não se poderia negar que esse valor seria devido pela Administração. Nesse sentido, qualquer acordo entre as agências de viagens e as companhias aéreas, caso exista, para dispensa do pagamento da taxa não é de conhecimento da Administração, não podendo ser, neste momento, considerado como afirmação válida.

210. Conforme já mencionado, nas hipóteses de remarcação/alteração/cancelamento de voos, há, no credenciamento, a cobrança da tarifa de reembolso (já que sempre será necessário o cancelamento do bilhete), que varia de acordo com a classe tarifária do bilhete emitido, conforme quadro abaixo:

Tabela 4: Valor reembolsável, após a aplicação da tarifa de cancelamento, por companhia aérea e por classe tarifária

Gol		Latam		Avianca		Azul		
Classe Tarifária	Valor reemb.	Classe Tarifária	Valor reemb.	Classe Tarifária	Valor reemb.	Classe Tarifária	Valor reemb. Antes da decolagem	Valor reemb. Após a decolagem
Promocional	0%	Básico	40%	Promo	50%	Promo	0%	0%
Programada	50%	Flex	70%	Pop	70%	Flex	80%	40%
Flexível	90%	Top	90%	Plus	80%			
				Open	90%			

Fonte: *sites* das companhias aéreas

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 ser 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 MPDG 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.

218. 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), o MPDG relatou que bilhetes comprados por agências só podem ser remarcados pela agência, que precisam de até 24 horas para reemitir-los, o que pode causar transtornos a passageiros que perderam o voo e necessitam voar na mesma data, recaindo, muitas vezes, na mesma situação de cancelamento e nova emissão, mesmo que o retorno se dê com a mesma companhia aérea, representando custos que precisam ser agregados à análise do modelo de agenciamento ao qual se contrapõe a compra direta de passagens.

219. Além disso, segundo informa, a sistemática advinda do Credenciamento permite que uma passagem emitida seja cancelada no mesmo dia (há prazo para alteração/desistência, mesmo após a emissão), sem pagamento de multa ou taxa por cancelamento, tampouco o lançamento na fatura do CPGF, o que não ocorre no modelo de agenciamento (peça 2, p. 143, item 14.1.11).
220. Também diz não ser possível afirmar que a remarcação seria mais vantajosa do que efetuar o cancelamento e uma nova emissão em outra companhia que apresentasse tarifa mais barata no momento da pretendida alteração do bilhete.
221. Esses três últimos argumentos da Central de Compras (possibilidade de cancelamento de bilhete em até 24h da emissão, necessidade de ao menos 24h para que, no modelo de agenciamento, ocorra a remarcação do bilhete, prazo que, por vezes, pode não ser aguardado pelo passageiro, e a possibilidade de, na eventualidade de cancelamento e reemissão, se conseguirem bilhetes com melhores tarifas em outras companhias aéreas), concorrem para diminuir as perdas alegadas pelo representante no montante de bilhetes remarcados.
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 MPDG 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 contêm 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 dos bilhetes alterados corresponderem a apenas cerca de 3% do total de bilhetes emitidos, a argumentação do MPDG 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.

230. A última funcionalidade não implementada e questionada por esta Unidade Técnica com potencial de interferir na economicidade do modelo diz respeito ao recolhimento automático de tributos na fonte.

231. A Abav-DF questionou a edição da Medida Provisória 651/2014, que visou dispensar a retenção de tributos na fonte para a contratação direta de companhias aéreas com a utilização de cartão corporativo, alegando que significaria pagamento antecipado, vedado pelos normativos vigentes. Na peça 55, também se questionam os benefícios fiscais com a dispensa de retenção tributária criada casuisticamente para as companhias aéreas.

232. Sobre este ponto, o MPDG afirma que não há qualquer pagamento antecipado às companhias aéreas, pois estes são feitos por meio de cartão de crédito e os desembolsos à operadora de cartões ocorrerão somente após o vencimento da fatura. Também não se trataria de concessão de isenção tributária, uma vez que a dispensa se daria apenas na fonte, não desobrigando as companhias do pagamento de qualquer tributo, mas apenas deslocando no tempo sua cobrança.

233. A questão foi tratada em instrução à peça 148, na qual a Selog solicitou ao Ministério do Planejamento que apresentasse o cálculo do rendimento mensal perdido com a dispensa da retenção a partir da remuneração da Conta Única do Tesouro. De acordo com o cálculo apresentado (peça 243, p. 29), o valor seria de baixa materialidade, se comparado aos montantes envolvidos com a emissão de bilhetes.

234. A análise conclusiva da questão foi realizada na instrução à peça 293 (p. 25-26, itens 214-218). Na ocasião, ressaltou-se que a representante tratou a questão como desoneração tributária, quando, na verdade, a Administração deixava de reter os impostos (IRPJ, CSLL, PIS e COFINS) no momento da emissão, para pagamento posterior (em trinta dias), não sendo considerada renúncia de receita, nos termos do §9º do art. 64 da Lei 9.430/1996, acrescentado pela Medida Provisória 651/2014, convertida na Lei 13.043/2014, que dispõe sobre a legislação tributária federal, dispensando a retenção dos tributos na fonte sobre os pagamentos efetuados pelo Poder Público Federal no caso de compras de passagens mediante a utilização do CPGF até 31/12/2017.

235. Dessa forma, apenas o rendimento do montante postergado, se depositado na Conta Única do Tesouro, deveria ser considerado como ônus do modelo, valor que corresponderia, no ano de 2014, a R\$ 30.444,87 mensais, pouco relevante se comparado ao valor mensal de emissão de passagens aéreas (cerca de 0,075% do total das emissões) e bem aquém do valor alegado pelo representante (estimado em R\$ 19 milhões para 2014). Ainda que os dados fornecidos pelo MPDG sejam do ano de 2014, eventuais diferenças nos valores de bilhetes emitidos nos anos de 2015 e 2016 não alterariam significativamente o eventual rendimento, caso o valor fosse aplicado na Conta Única.

236. Além disso, conforme apontado pelo MPDG (peça 243, p. 29), considerou-se que eventuais descontos obtidos em função dos acordos corporativos consistem em redução de dispêndios, cuja fonte seria, também, a conta única do Tesouro e, com igual incidência de rendimentos, que, em uma análise criteriosa, deveriam ser computados como economia com o processo e deduzidos do valor reclamado pelo representante.

237. De todo modo, as perdas financeiras pelo decurso de prazo no recolhimento dos tributos, conforme a estimativa, não se mostram relevantes a ponto de inviabilizar os aspectos positivos do credenciamento.

238. Impacto importante decorrente do não recolhimento da fonte seria verificado se não houvesse quitação dos tributos, em momento posterior, pelas companhias aéreas, situação que não se mostra passível de questionamentos em função da apresentação, pelo MPDG, de certidões das companhias aéreas que afastam, por ora, esse tipo de irregularidade.

239. De todo modo, o risco aventado pelo representante adentra em competência privativa da Receita Federal do Brasil (RFB), a qual tem plenas condições de verificar possíveis irregularidades no recolhimento dos tributos decorrentes das compras de passagens aéreas pela APF, em razão de todas as compras serem realizadas por meio das notas fiscais emitidas pelas companhias aéreas.

240. Em suma, pode-se concluir que, embora haja dificuldades operacionais até o momento para mensurar **com exatidão** eventuais ganhos e perdas financeiras com a adoção da emissão direta, em função de diferentes variáveis envolvidas, existe aparente economicidade no modelo de aquisição direta, verificada a partir dos descontos mínimos obtidos com os acordos corporativos, no cenário mais conservador, que suplantam, inclusive, os custos operacionais do sistema Envision no ano de 2016, que sequer representam incontestáveis custos do modelo de credenciamento.

241. Ressalte-se que os custos com a assinatura básica e a manutenção do sistema Envision sequer deveriam ser considerados como ônus do modelo de compra direta, uma vez o buscador consiste em ferramenta essencial à garantia da transparência das compras de passagens, devendo ser mantido, no cenário atual, tanto para as compras diretas, como para as compras agenciadas. Além disso, os demais custos com o Envision, contabilizados por emissões, são inferiores às taxas de agenciamento observadas em licitações da Central de Compras e da Caixa, as quais se deixa de pagar no credenciamento.

242. Além disso, devem ser consideradas como vantagens do modelo a transparência do processo e a melhoria da gestão dos contratos para aquisição de passagens aéreas (racionalização do processo), além da manutenção de tarifa por maior tempo (72 h) e da considerável possibilidade de descontos corporativos não quantificados nesta instrução em, ao menos, parte dos bilhetes emitidos pela Gol e Avianca, assim como a possibilidade de eventuais descontos acima dos definidos nos acordos corporativos, conforme verificado na inspeção realizada pela Selog (peça 383) e apontado no relatório da CGU (peça 466, p.14-15, parte 2).

243. Embora devam ser computados no modelo de credenciamento, neste momento, como perdas não mensuráveis, à exceção da retenção de impostos (estimados, no item 235, em R\$ 30.444,87 mensais), há oportunidades de melhorias e ganhos quando da implantação dos módulos de emissão de bilhetes de ida e volta em conjunto (*round trip*), de pedido automático de reembolso e de retenções de impostos na fonte para as aquisições de bilhetes aéreos utilizando o CPGF. Há de se considerar que a aquisição direta é recente e o sistema que gerencia as compras é complexo e está em aperfeiçoamento constante.

244. Com base nos prazos fornecidos pelo MPDG 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.

II.2. Da centralização das compras públicas e do suposto incremento nos custos com pessoal e recursos de expediente

246. O representante ressalta, ainda, que não há dispositivo legal para amparar a “centralização” das compras de passagens. Cita que o Decreto-lei 200/1967 estabelece a ampla descentralização das atividades-meio da Administração e que a Lei 8.666/1993 preconiza que as compras devem ser, sempre que possível, subdivididas em tantas parcelas quanto necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando à economia.

247. Acerca deste tema, discorreu o Ministério do Planejamento que a internalização das atividades em discussão imprime ganho de eficiência maior em comparação com a terceirização

dos serviços, objetivo almejado com o Decreto-lei 200/1967. Acrescentou (peça 32, p. 66) que os servidores envolvidos nas atividades operacionais referentes à emissão de passagens aéreas junto às agências de viagens serão os mesmos envolvidos nas compras diretas junto às companhias aéreas, sem realização de atividades adicionais ou papel de agentes de viagens.

248. No que se refere a custo com pessoal e recursos de expediente, esta Unidade Técnica concluiu que se mantiveram exatamente os mesmos com o credenciamento, visto que, proceduralmente, somente se diferencia o agenciamento do credenciamento pela emissão do bilhete que, no primeiro caso, é realizada pelas agências de viagens e, no segundo, pelo próprio SCDP, mantendo-se os mesmos procedimentos de solicitação e aprovação de viagens, sendo todo o processo realizado de forma eletrônica.

249. Por outro lado, os órgãos que adquirem passagens aéreas mediante os serviços de agenciamento possuem funcionários e servidores públicos (por vezes setores específicos inteiros) alocados exclusivamente na função de elaborar editais de licitações e gerir passagens aéreas, seja na montagem de itinerários aos servidores, seja no processamento de solicitações, seja na fiscalização e pagamento de contratos com as agências de viagens.

II.3. Dos atrasos nas faturas dos Cartões Governamentais

250. Aventou-se, ainda, a possibilidade de atrasos nas faturas dos cartões de crédito governamental e o impacto disso na economicidade da contratação (peça 264), com o pagamento de multas e juros de mora.

251. Concluiu-se à peça 293 que a questão do atraso no pagamento de faturas, se existente, é administrativa, não ocorrendo apenas para os pagamentos referentes à emissão de bilhetes, mas, sim, para as diversas categorias de cartões corporativos utilizadas pelo Governo Federal, não sendo, portanto, inerente ao objeto (emissão de passagens) em questão.

II.4. Da possibilidade de novas negociações no âmbito dos acordos corporativos

252. Tendo em vista a resposta apresentada pelo Ministério do Planejamento (peças 409 e 434) à oitiva resultante da análise realizada à peça 383, verificou-se que havia ainda outro aspecto, cujas informações precisavam ser atualizadas, que impactaria diretamente na economicidade da aquisição direta de passagens, qual seja, a revisão dos acordos corporativos.

253. Em relação ao atual estágio da renegociação com as companhias aéreas, informa a Central que busca conhecer a prática de mercado junto a empresas que têm acordos corporativos com as companhias aéreas credenciadas, para melhor domínio das possibilidades de negociação, não havendo, ainda, percentuais de descontos definidos como meta de resultado das negociações, sendo a meta conseguir revisão dos acordos nas melhores condições que se mostrem possíveis.

254. Afirma que se trata de situação que exige o alinhamento de vontade bilateral, e seria temerário ainda a título de meta, estabelecer quantitativo esperado para novos descontos, que poderia parametrizar a avaliação dos resultados de algo que a APF não pode controlar de forma absoluta.

255. O Ministério não respondeu à segunda parte do questionamento da oitiva/diligência, que trata da comprovação de que os descontos oferecidos na prática se situam em patamares muito superiores aos constantes dos acordos corporativos. A falta da resposta, entretanto, não será novamente questionada, em função do posicionamento da Selog de somente considerar para fins de economicidade do modelo, nas análises feitas, o percentual acordado com as companhias aéreas nos acordos corporativos.

256. Nesse sentido, procedem as justificativas apresentadas pelo MPDG, de que se trata de situação que exige o alinhamento de vontade bilateral e que as negociações poderiam resultar prejudicadas se, ainda que a título de meta, fossem estabelecidos quantitativos esperados para novos descontos, que poderiam parametrizar a avaliação dos resultados de algo que a APF não pode controlar de forma absoluta.

257. Considerando que o Ministério tem envidado esforços no sentido de conhecer a prática do mercado junto a empresas que têm acordos corporativos com as companhias aéreas credenciadas, para melhor domínio das possibilidades de negociação, não há, no momento, providências a serem adotadas em relação à revisão dos acordos corporativos.

III. Outras Questões não objeto de análise nos itens acima

III.1 – Da Inspeção promovida pela Selog (peças 354, 381 e 383)

258. Em virtude de elementos apresentados pela Abav acerca da possibilidade de haver diferenças entre os preços das passagens ofertados pelas companhias aéreas ao público e à Administração, por meio do SCDP, promoveu-se inspeção com o objetivo de verificar, em amostra aleatória, as rotinas de cotação, emissão, fiscalização e pagamento de bilhetes aéreos nacionais e internacionais, por meio da compra direta, com a utilização do SCDP e também dos bilhetes por meio da agência única (portaria de fiscalização à peça 381, resultante de instrução à peça 354).

259. Em decorrência da inspeção, verificou-se que, para a amostra analisada, alguns dos preços fornecidos pela agência Trips não correspondiam aos disponibilizados nos sites das companhias aéreas. Já nas emissões por meio do SCDP, verificou-se coincidência de tarifas com as praticadas nos sites das companhias aéreas e concluiu-se que os acordos corporativos foram cumpridos nos percentuais acordados em todos os voos da amostra.

260. Nos tópicos III.2 a III.5, a seguir, serão analisadas questões verificadas durante a inspeção e que proporcionaram diligências e oitivas da Central de Compras, conforme Ofício 0690/2016-Selog (peça 398). Esta respondeu ao TCU por meio das peças 409, 422 e 434.

III.2. Das inoperância e falhas operacionais do SCDP

261. Ao longo da inspeção, a equipe verificou que o SCDP apresentou falhas de funcionamento, fato que, em conjunto com a necessidade de atualização de informações do desenvolvimento do SCDP e de procedimentos da compra direta, bem como de informações adicionais quanto à contratação da empresa Envision, levou à promoção de oitiva e diligências da Central de Compras (peça 398).

262. Em resposta aos questionamentos feitos pelo TCU, a Central de Compras (peça 409, p. 10) esclareceu que, de 20/11/2015 a 4/12/2015, o Sistema SCDP não ficou inoperante, mas passou por instabilidade, tendo sido emitidos 10.666 bilhetes pela compra direta nesse período, segundo o Serpro. Informou, ainda, que o Sistema passou por instabilidade em outros meses, especialmente outubro e novembro de 2015 (peça 409, p. 10-12).

263. Ressaltou que o SCDP é um sistema que compreende não somente a emissão de bilhetes e passagens, como também as buscas de trechos de viagens, pedido de reservas de passagens e pagamento de diárias de viagens, entre outros.

264. Afirma que todos esses serviços competem entre si e, se concentrados em um curto intervalo de tempo, podem comprometer a performance do ambiente produtivo. Informou que a estrutura inicialmente dimensionada para quinhentos usuários simultâneos do sistema suporta atualmente até 2.500, com crescimento vegetativo previsto de 11% a 25% ao ano, e que o Sistema passa, no momento, por revisão contratual de requisitos não funcionais e do nível de serviço contratado para atender a demandas ainda maiores.

265. O TCU solicitou informações sobre os procedimentos que estão sendo adotados para a resolução dos problemas verificados (peça 398), incluindo eventual responsabilização pelas inoperâncias do SCDP, as quais incorrem em custos adicionais resultantes das emissões com a agência única (como o pagamento da taxa de agenciamento). O MPDG informou que solicitou ao Serpro informações sobre os motivos da instabilidade no funcionamento do SCDP e quais as providências para restabelecer o comportamento padrão do sistema.

266. Segundo informou (peça 409, p. 12), o Serpro praticamente dobrou a estrutura do sistema no mês de novembro de 2015 e, adicionalmente, foram aplicados e estão em curso

procedimentos de evolução da arquitetura tecnológica e de infraestrutura do Sistema, com a finalidade de melhorar a performance do SCDP para atender ao expressivo aumento da demanda.

267. Informou que o cumprimento dos níveis de serviço contratados para a disponibilidade do SCDP, nos termos do contrato administrativo 59/2012, são mensalmente auferidos pelo Serpro e atestados pelo MPDG. Quando ocorre situação de descumprimento desses níveis de serviço, são aplicados os descontos contratuais, situação que ocorreu nos meses de setembro, outubro e novembro de 2015 e a aplicação dos descontos correspondentes estaria em andamento nos respectivos processos de pagamento (peça 409, p. 13, item 3.3.2).

268. A instabilidade na emissão das passagens por meio da compra direta representa prejuízo potencial à Administração, porque possibilita a emissão de passagens por meio da agência única, com o pagamento de taxa de agenciamento e sem a aplicação dos descontos corporativos.

269. Ressalte-se que o pagamento da taxa de agenciamento e a não aplicação dos descontos corporativos não significam prejuízos decorrentes da adoção do credenciamento, mas da impossibilidade de usufruto das vantagens do modelo quando indisponível o sistema, ocorrendo, nesses casos, compras em situação similar àquelas intermediadas pelas agências de viagens no modelo anterior ao credenciamento.

270. Verifica-se, contudo, que a instabilidade ocorreu em momento próximo à expansão de sua capacidade, o que poderia justificá-la. Além disso, conforme posicionamento da Selog em instrução à peça 293, entende-se que o sistema é complexo e está em processo de expansão, podendo apresentar falhas durante o seu desenvolvimento.

271. Verificada a adoção de providências no sentido de ampliar a estrutura do SCDP e, de forma concomitante, promover descontos nas faturas do contrato 59/2012, em função do não atingimento dos níveis de serviço acordados decorrentes de instabilidades do sistema, deixa-se de propor qualquer medida adicional.

III.3. Das diferenças entre os valores disponibilizados nos sites das companhias e o ofertado pela empresa Trips

272. Em decorrência da inspeção, verificou-se que, para a amostra analisada, alguns dos preços fornecidos pela agência Trips para voos internacionais não possuíam relação com os disponibilizados nos sites das companhias aéreas. Já nas emissões por meio do SCDP, verificou-se a coincidência de tarifas com as praticadas nos sites das companhias aéreas e concluiu-se que os acordos corporativos foram cumpridos nos percentuais acordados em todos os voos da amostra.

273. Sobre as diferenças de cotações encontradas entre os sites das companhias aéreas e os fornecidos pela agência única, Trips, no bojo da inspeção, informou o Ministério do Planejamento que a fiscalização da execução cabe ao órgão contratante dos serviços, que deverá ocorrer de acordo com o disposto nas Instruções Normativas SLTI/MP 3/2015 e 2/2008.

274. Além disso, justificou a maior parte das diferenças em função da variação da cotação do dólar em cada fonte e, na passagem que apresenta a maior variação, alegou que foram cotados preços com roteiros diferentes.

275. Informou que a implantação da consulta automatizada de voos internacionais por meio do SCDP não exige alta complexidade. Ressalta, no entanto, que a consulta de roteiros internacionais retorna uma universalidade de possibilidades muito grande, e que o usuário não teria parâmetros claros que o permitissem identificar o melhor roteiro. Afirma que há diferentes regras legais para a entrada ou passagem dos servidores nos diversos países, as quais podem impactar o custo do bilhete e que são de pouco domínio pela APF.

276. Quanto a essa questão, entende-se que por mais que as consultas de voos internacionais pelo sistema possam trazer diversos resultados, combinados diferentes trechos e itinerários, a possibilidade de o gestor confirmar o valor cobrado pela agência de viagens nos voos internacionais, por meio do buscador junto ao SCDP, seria de grande valia para a Administração, pois traria mais transparência para o processo.

277. Nesse sentido, propõe-se recomendar ao MPDG que estude 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.

III.4. Da possibilidade de os órgãos não contratarem a agência única

278. Ainda durante a realização da inspeção (instrução à peça 383), constatou-se que a agência única não oferece um tratamento personalizado aos órgãos, não disponibilizando, por exemplo, atendimento por telefone, mas apenas por meio eletrônico, entre outras questões. Tal fato poderia dificultar a emissão de alguns órgãos que têm um volume razoável de compras de bilhetes internacionais, como é o caso do setor do Itamaraty responsável pelas passagens, que praticamente não realiza emissões por meio da compra direta.

279. Nesse sentido, foi necessário questionar o MPDG a respeito da possibilidade de os órgãos não serem obrigados a contratar a agência única, podendo ter flexibilidade para realizar licitações para contratação dos serviços de agenciamento de passagens internacionais e regionais quando julgarem necessário.

280. A presente análise, conforme já explicitado, anota que o credenciamento abarca a massiva parte das compras de passagens aéreas pela APF. Para determinados trechos, horários e em situações em que a Administração necessite de serviços para auxiliá-la nas compras, faz-se necessária a contratação de agência de viagem.

281. Verificou-se, no entanto, durante a inspeção realizada pelo Selog, que, por diversas vezes, a agência única não apresentou tratamento personalizado aos órgãos. Notou-se, por exemplo, que o atendimento não ocorria por telefone, mas apenas por meio eletrônico, entre outras questões que poderiam dificultar a emissão por alguns órgãos, a depender do volume de passagens fora do sistema de emissão direta, como é o caso do setor do Itamaraty onde foi realizada a inspeção, responsável por várias emissões internacionais, e que praticamente não se utiliza da compra direta.

282. Quando a emissão por meio da agência única é residual em relação à emissão direta, essas questões são pouco relevantes. No entanto, em órgãos e setores que necessitam primordialmente emitir bilhetes fora da emissão direta, a adesão à ata da agência única poderia representar um entrave às suas operações e a perda de qualidade dos serviços prestados.

283. Sobre essa questão, o MPDG informou (peça 467, p. 15-16) que as motivações para a contratação de agência única fundam-se, especialmente, no volume estimado das aquisições, uma vez que as contratações com as agências em relação à compra direta dos bilhetes não superam 5% do total das aquisições de bilhetes aéreos pela APF.

284. Segundo afirma, se o objeto fosse dividido, em muitos casos, a demanda do órgão/entidade seria mínima, de forma que não se justificariam os custos de um certame licitatório e/ou seria enquadrável em contratação por dispensa de licitação, em razão do reduzido valor estimado.

285. Informa, ainda, que, além da oneração dos setores responsáveis pela operação dos procedimentos de contratação, haveria outros custos, com a publicidade dos certames e com o gerenciamento de vários contratos, por exemplo.

286. Ressalta que a flexibilidade questionada teria que encontrar alicerces em interesses da Administração e, hoje, seria contrária a esses interesses, sendo a contratação de agência de viagens, mediante pregão conduzido pela Central de Compras, solução aderente à dimensão da necessidade e à economicidade no seu atendimento.

287. Por fim, afirma que os problemas com a contratação de agências de viagens são conhecidos, tendo sido relatados no Acórdão 1.973/2013-Plenário, não havendo motivação suficiente para que a Administração flexibilize a modelagem atual de contratação do transporte aéreo de pessoas.

288. Uma das razões para a expedição da orientação que obriga a adesão dos órgãos pertencentes ao Siasg à ata da agência de viagens vencedora dos pregões 2/2015 ou 1/2016 promovidos pela Central de Compras, ao final das vigências de suas contratações em curso, foi, de fato, o ganho de escala na contratação.

289. Em que pese o argumento, o ganho de escala com o objetivo de forçar os preços para patamares inferiores não pode se sobrepor à manutenção da qualidade na prestação dos serviços com, por exemplo, a disponibilização de profissional dedicado ao atendimento dos órgãos, principalmente naqueles em que o volume de emissões internacionais (como o Ministério das Relações Exteriores) e regionais, não atendidos pela compra direta, é significativo, principalmente levando em consideração que são os próprios órgãos os responsáveis por fiscalizar e gerir os contratos com a agência de viagens.

290. Neste sentido, propõe-se recomendar ao MPDG que avalie 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.

III.5. Da possibilidade de integração do SCDP com os sistemas das agências

291. Em instrução à peça 451, em virtude de novas informações trazidas aos autos pela Abav-DF e da necessidade de atualização do andamento da implementação de ferramentas e funcionalidades do SCDP, realizaram-se novas diligências e oitiva por meio do ofício 1.912/2016-TCU/Selog (peça 456).

292. A Abav levantou a possibilidade, à peça 444, de integração entre os sistemas das agências e o SCDP, o que eliminaria a necessidade de consulta a dois canais dissociados, buscador governamental e sistema da agência, e a demanda de reserva à agência “por fora” do sistema.

293. Além da alternativa técnica trazida aos autos pela representante, vislumbrou-se a possibilidade de a Administração manter os acordos corporativos mesmo com a emissão sendo realizada por uma ou mais agências de viagens integradas ao SCDP.

294. Em virtude de certame realizado pela Caixa Econômica Federal (edital à peça 435, p. 51), que previa a contratação de sistema de *selfbooking* com certificado de segurança da SAP, assegurando ser a origem da solicitação proveniente do sistema *Enterprise Resource Planning* (ERP) do solicitante da viagem e não de outro sistema, solicitou-se o pronunciamento do MPDG quanto à garantia de que as informações disponíveis para o usuário final do SCDP são as mesmas oferecidas pelas companhias aéreas à Envision, informando se existe alguma certificação de segurança que garanta a fidedignidade das informações fornecidas pela Envision.

295. Em resposta, afirma o MPDG que os acordos corporativos foram negociados e firmados tendo como premissa a compra direta de passagens, por meio do credenciamento 1/2014-Central, e não há garantias de que seria possível manter os descontos e o prazo de reserva caso as emissões fossem realizadas por meio de agenciamento (peça 467, p. 3, item 3.1.1).

296. Ressalta que haveria a possibilidade de emissão do bilhete por meio da agência e da prévia conferência mediante o buscador da APF, se fosse permitido o uso do SCDP para tal fim, mas não há razão que justifique conceder *login* e senha da APF à agência contratada para utilização do buscador, sendo que depois seria necessário submeter as possibilidades a um servidor autorizado para a escolha do voo e tarifa mais adequados, resultando em uma contratação de intermediário para realizar o que a APF tem domínio e realiza com facilidade e segurança no SCDP.

297. Em sua resposta ainda, o MPDG transcreve parte da resposta do Serpro (peça 467, p 4-5) sobre a viabilidade técnica e financeira da integração do buscador ou do SCDP aos sistemas das agências e os riscos envolvidos.

298. Esclarece o Serpro que a integração entre o SCDP e uma ou mais agências de viagens, apesar de possível, necessitaria ser precedida de profundas mudanças no modelo de negócios do SCDP e requer a reescrita das numerosas regras de negócios implementadas no Sistema.

299. Afirma que, para utilizar o SCDP, as agências de viagens passariam a ser gerenciadoras de passagens e não somente emissoras de bilhetes, tendo acesso às credenciais e ao *login* e senha do Ministério junto às companhias aéreas, podendo tornar o processo vulnerável e suscetível a fragilidades hoje não existentes no SCDP.

300. Ressalta que o SCDP, atualmente, só permite a compra de bilhetes por servidores cadastrados no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) ou autorizados pelo governo, e somente se o órgão solicitante possuir empenho com saldo no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) que garanta o pagamento por meio do cartão de crédito corporativo do Governo Federal.

301. Destaca que o SCDP realiza a gestão da concessão de diárias e passagens ao viajante, consistindo em módulo com complexas regras de negócio que asseguram apenas o pagamento devido das diárias e cujo acesso, por agentes externos, poderá colocar em risco a segurança das informações e procedimentos.

302. Afirma que o modelo de negócios vislumbrado também exigiria a **construção onerosa** ao Ministério do Planejamento de integração entre o SCDP e o sistema de cada agência de viagem, além da revisão dos requisitos não funcionais do Sistema para atender ao aumento significativo de usuários simultâneos, o que **implicaria aumento de custos de produção** do serviço SCDP, às expensas do MPDG.

303. Segundo o Serpro, em relação ao buscador de passagens, inicialmente contratado para atender à demanda do MPDG, a sua utilização pelas agências de viagens caracterizaria quarteirização de serviço, não tendo o Serpro interesse nesse modelo de negócios, sendo necessário, nesse caso, que o MPDG fizesse a aquisição de licença de buscador de passagens às suas expensas e a respectiva gestão desse contrato.

304. Reitera o Serpro que foi demandado pelo MPDG para prover os serviços que sustentam a compra direta de passagens aéreas, modelo que dispõe de serviço de busca de voos nas companhias aéreas. Após análise especializada, por razões de economicidade e celeridade, informa que contratou no mercado privado licença de uso de solução de busca de passagens, e a cessão, ao MPDG, da licença de uso do buscador para utilização de terceiros (agências de viagens) caracterizaria quarteirização do serviço.

305. Ressalta, por fim, que a estimativa de custos para se promover as mudanças no SCDP para a gestão de passagens por agências de viagens é uma atividade não trivial e que demanda esforço do Serpro, do MPDG e da empresa responsável pelo buscador de passagens.

306. Quanto ao sistema utilizado pela Caixa Econômica Federal para o agenciamento de passagens objeto do Pregão Eletrônico 62/7066-2016-Gilog/BR, citado na instrução que originou a oitiva (peça 451), o MPDG destaca que a Caixa precisa contratar o agenciamento porque não tem sistema próprio para buscar preços e fazer as aquisições de bilhetes aéreos por meio eletrônico, nem para a gestão das aquisições, dentre outras funcionalidade presentes no SCDP, o que afastaria a possibilidade de comparação entre os dois modelos.

307. Aponta o MPDG, ainda, outras diferenças existentes entre os dois acordos de descontos (corporativos). Afirma que o acordo da Caixa é firmado para as aquisições intermediadas (pelas agências) e não concedem o prazo diferenciado para a garantia da reserva de tarifa e assento, essencial para a APF, considerando o fluxo de autorização das viagens, além de vincular o desconto acordado a um número mínimo de aquisições (*code share*), entre outras especificidades.

308. Afirma que a adoção do modelo aventado (com base no pregão 62/7066-2016-Gilog/BR da Caixa) seria um retrocesso, geraria custos relativos às adequações do SCDP, ao desenvolvimento de buscador próprio, ao pagamento de taxa de agenciamento por cada transação intermediada, além dos custos operacionais de cada licitação para agenciamento, dos riscos assumidos pelo menor controle e transparência, de custos para gerir e fiscalizar mais contratos, da incerteza da aplicação de descontos corporativos, da não apropriação de vantagens concedidas pelas companhias aéreas, entre outras.

309. As respostas do Serpro e do MPDG acerca da viabilidade técnica e financeira da utilização do SCDP para a emissão de passagens por meio das agências de viagens permitem concluir que os acordos corporativos, o desenvolvimento do SCDP e o buscador, viabilizado pelo sistema da Envision, foram desenvolvidos para utilização pela APF, e não para agentes externos.

310. Ainda que possível tecnicamente, como relatado pelo Ministério, seriam necessárias diversas alterações nos sistemas, cujos custos envolvidos correriam às expensas da Administração (não estimados), sem garantia de manutenção das condições existentes nos acordos corporativos (que pressupõem a compra sem intermediários remunerados pelas companhias aéreas), nem de operacionalização do sistema pelo Serpro nos moldes utilizados atualmente, tendo este se mostrado contrário à quarterização.

311. O SCDP permite, na configuração atual, a utilização do Sistema apenas para servidores públicos com registro no Siape. Além disso, o pagamento às companhias aéreas nas aquisições diretas ocorre apenas por meio do Cartão de Crédito do Governo Federal, conforme disposto no §9º do art. 64 da Lei 9.430/1996 (acrescentado pela Medida Provisória 651/2014, convertida na Lei 13.043/2014).

312. A utilização do SCDP pelas agências de viagens, no modelo atualmente existente, permitiria que pessoas estranhas à APF tivessem acesso a ferramentas de utilização exclusiva por servidores públicos, como o gerenciamento e concessão de diárias e passagens no SCDP, além de acesso às credenciais e senhas da APF, colocando em risco a segurança das informações.

313. Além disso, a manifestação do MPDG é relevante ao ressaltar que a eventual intermediação da compra de passagens aéreas por meio de agências de viagens via SCDP seria redundante, pois, após a busca dos voos pela agência, seria necessário submeter as possibilidades a um servidor autorizado para a escolha do voo e tarifa mais adequados (o que reforçaria a inexistência de “custos-sombra” relacionados à alocação de pessoal na compra direta, uma vez que, em qualquer modelo, a atividade de seleção do voo pela agente público é necessária).

314. A partir da experiência obtida na inspeção realizada no Ministério de Justiça para a verificação da emissão de bilhetes por meio do SCDP, verificou-se, naqueles casos, que o tempo gasto para um servidor selecionar os voos apresentados pelas agências é equivalente ao tempo despendido para a emissão da passagem diretamente via SCDP, em virtude da facilidade de operacionalização do sistema.

315. Com a inclusão das agências de viagens na compra de passagens via SCDP, a demanda inicial do voo, feita pelo servidor, continuaria existindo, assim como os fluxos de autorização de emissão dos bilhetes e de pagamentos. A única etapa em que ocorreria a exclusiva atuação da agência contratada seria na emissão do bilhete, após todo o fluxo de aprovação da viagem, o que hoje é feito automaticamente pelo Sistema, através de ferramenta de TI (disponibilizada pela Envision), semelhante às utilizadas pelas agências de viagens (OBT).

316. Dessa forma, em concordância com o posicionamento do MPDG, pode-se afirmar que, considerando apenas aspectos relativos à operacionalização e à parte técnica do Sistema, a introdução de um terceiro estranho à APF no processo de emissão dos bilhetes aéreos domésticos geraria riscos desnecessários e não agilizaria o processo, que se encontra consolidado com a utilização do SCDP e seus módulos.

317. No que se refere à comparação do SCDP com o modelo utilizado pela Caixa Econômica Federal para a aquisição de passagens, a Caixa tem, obrigatoriamente, que contratar uma agência de viagens para conseguir ter acesso à oferta de passagens junto às companhias aéreas, não havendo essa necessidade da APF, por possuir acesso direto às tarifas por meio do buscador.

318. Assim, conclui-se que a interligação pode até ser viável, mas traz riscos às informações dos sistemas públicos ligados ao SCDP, não é oportuna do ponto de vista operacional e não traz, com base nas informações constantes dos autos, qualquer vantagem econômica para a Administração em comparação ao modelo de credenciamento.

III.6. Da garantia de que as informações do SCDP ao usuário final são as mesmas da Envision

319. Quanto aos instrumentos que garantem que as informações disponíveis para o usuário final do SCDP são as mesmas oferecidas pelas companhias aéreas à Envision, convém transcrever a resposta fornecida pelo Serpro:

2. Em atenção ao parágrafo 2.2 do ofício nº 55582/2016-MP, esta empresa reitera que os instrumentos que garantem que as informações disponíveis para o usuário final do SCDP são as mesmas oferecidas pelas companhias aéreas ao buscador de passagens estão disponíveis no contrato 52474/2014, celebrado entre o Serpro e o provedor do buscador de passagens, apostilamentos 54040 e 56499. As especificações técnicas dessas garantias estão arroladas no item 2.1.3, item 2.1.23 e subitens da cláusula segunda, itens 4.6 e 4.8 da cláusula quarta e a integralidade da cláusula décima primeira, todos anexos a este ofício. Os parâmetros de configuração do acordo de credenciamento das companhias aéreas, por sua vez, estão armazenados nos bancos de dados das companhias aéreas, sendo auditados pelo MP. A auditoria pelo MP é realizada por meio de *login* e senha e permite ainda o acesso à lista de voos disponíveis, com respectivos valores para fins de comparação, em cada companhia aérea credenciada.

2.1. Adicionalmente, destaca-se que o SCDP submete às companhias aéreas os pedidos de buscas de trechos de viagens, de reserva de passagens, de emissão de bilhetes por meio do buscador de passagens inicialmente contratado pelo Serpro para atendimento à demanda do Ministério do Planejamento. Todo esse processo de comunicação entre o SCDP, o buscador de passagens, as companhias aéreas, o *Gateway* de pagamento de passagens, o empenho no Siafi, a identificação do viajante no Siape, é realizado por meio de conexões seguras que se utilizam de protocolos de segurança reconhecidos internacionalmente, no âmbito do SCDP são utilizados certificados digitais de segurança do tipo A para os equipamentos e do tipo A3 para os usuários. Ademais, o Serpro possui a certificação NBR ISO/IEC 27001 e está em processo de renovação da certificação NBR ISO/IEC 27002. Adicionalmente, os requisitos funcionais do SCDP exigem, e são cumpridos, que os resultados das buscas de trechos de viagens, de reservas de passagens, de emissão, cancelamento e reembolso de bilhetes de passagens sejam armazenados em ambiente seguro do SCDP, hospedados em sala cofre no Serpro, para fins de auditoria pelo Ministério do Planejamento e por órgãos de controle do Estado.

2.2. Em relação à segurança, em complementação aos parágrafos anteriores, os termos do contrato 52474/2014, firmado entre o Serpro e o provedor do buscador de passagens, permitem ainda ao Serpro auditar o sistema e o ambiente do buscador de passagens. Em prosseguimento, as operações entre os sistemas SCDP e o buscador de passagens são providas por recursos de segurança de infraestrutura física e lógica, tanto do lado do Serpro quanto do lado do provedor do buscador de passagens, por certificados de segurança do tipo A1 e por *login* e senha. Todos esses mecanismos visam garantir a integridade, a confidencialidade, a autenticidade e disponibilidade das informações processadas pelas instituições envolvidas nas operações. Esse é o caso, por exemplo, da garantia de manutenção do prazo de reserva, este que possui essa dupla camada de segurança, uma entre a companhia aérea e o buscador de passagens e outra entre o buscador de passagens e o SCDP; o prazo é calculado e informado pela companhia aérea e validado pelo SCDP.

320. O MPDG informa, ainda, que as especificações citadas pelo Serpro podem ser consultadas em inteiro teor no contrato firmado entre este e a Envision (peça 470). Além disso, informa que possui o Contrato 59/2012 junto ao Serpro, com cláusulas contratuais que garantem a veracidade das informações apresentadas aos usuários quanto aos requisitos de segurança, integração e interoperabilidade com outros sistemas.

321. Nesse sentido, verificou-se que há instrumentos contratuais que permitem a fiscalização, pelo MPDG e pelo Serpro, dos dados armazenados (peça 470). Além disso, segundo informado, as buscas, emissões e pagamentos são realizadas por conexões seguras que se utilizam de protocolos de segurança reconhecidos, com certificados digitais de segurança do tipo A para os equipamentos e do tipo A3 para os usuários, além das certificações do Serpro.

322. Verifica-se também que o modelo de conexão do MPDG com o Serpro e com a Envision foi desenvolvido de forma que seja possível auditar os dados fornecidos, que são transferidos por meio de processos que contam com certificações digitais de segurança do tipo A para os equipamentos e do tipo A3 para os usuários (peça 467, p. 22), não cabendo razão à representante quando alega (peça 299) que os dados fornecidos pelo Envision não são seguros e tampouco passíveis de fiscalização.

III.7. Das garantias de que as multas de cancelamentos e reembolsos seguem as regras do momento da aquisição

323. Questionou-se quais os mecanismos utilizados para garantir que as multas de cancelamentos e reembolsos de qualquer natureza sejam correspondentes às regras aplicáveis no momento da aquisição do bilhete e como essas informações ficam registradas no sistema ou nos relatórios gerenciais, de maneira a conferir transparência às transações (peça 467, p. 23-26).

324. A esse respeito, informa o MPDG que, na compra direta, o bilhete cancelado é submetido à solicitação de devolução do seu valor automaticamente, e que, para o acompanhamento e controle dessa operação no SCDP, existe o perfil “Administrador de Reembolso”, responsável por verificar se os valores indicados para serem desenvolvidos estão de acordo com as regras contratadas na aquisição do bilhete.

325. Segundo o MPDG, os dados exibidos pelo SCDP são: a justificativa, os dados do bilhete, como os valores da tarifa e taxa de embarque, classe tarifária, regras tarifárias, o valor do crédito a devolver, entre outros, além de possibilitar anexar documentos, para que sejam atestados pelo servidor responsável pelo gerenciamento do reembolso, conforme exemplo do conteúdo da tela do sistema (peça 467, p. 24).

326. Esses dados são registrados na base do sistema e servirão de insumo para, no passo seguinte, realizar o processamento da fatura (compreende o recebimento dos dados da fatura e a associação e conferência com as informações do SCDP) do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CGPF).

327. Esse processo é provido pelo fornecimento do arquivo eletrônico que contém a fatura pela instituição financeira operadora do cartão, cujo processamento ocorre em ambiente seguro do SCDP, por meio de comunicação em rede privativa e com regras e protocolos de segurança validados entre a instituição bancária e o Serpro.

328. Ocorrendo alguma divergência entre o arquivo (fatura) e os dados existentes no SCDP, o Sistema acusa a inconsistência e a registra em arquivo, a partir do qual o Administrador de Reembolso deve realizar análise pertinente e tomar as medidas necessárias, sendo que todos os dados ficam disponíveis no SCDP para futura auditoria.

329. Transcreve-se resposta do Serpro em que este destaca que (peça 467, p. 25, item 4.4.6):
as informações sobre o cancelamento de bilhetes de passagens, e o respectivo reembolso, são disponibilizadas pelas companhias aéreas por meio de processos automatizados que controlam os valores a serem reembolsados e os disponibiliza no SCDP, seguindo as regras celebradas entre o MPDG e as companhias aéreas, controlados por certificados de segurança e passíveis de auditoria entre as companhias aéreas, o buscador de passagens e o ambiente Serpro que hospeda o SCDP.

330. Nesse sentido, pode-se concluir que os processos automatizados, que verificam e controlam os valores a serem reembolsados, detêm certificados de segurança, passíveis de auditoria junto às companhias aéreas. Também se verifica a facilidade de acesso às classes e regras tarifárias de cada bilhete emitido, informações constantes das PCDPs individualizadas, não havendo que se falar em valores aleatórios e sem comprovação de reembolsos.

331. O armazenamento das informações de classes e regras tarifárias e o posterior cruzamento dessas informações, por meio do SCDP, com os valores informados pelas companhias, com a geração de relatórios para o administrador do reembolso, em caso de inconsistências, torna o processo transparente, passível de fiscalização a qualquer tempo e preciso por não necessitar de

interferências manuais no momento do cálculo das multas e taxas. Assim, em prol da transparência da compra direta mediante a utilização do sistema SCDP, fará parte da proposta de encaminhamento desta Unidade Técnica a divulgação periódica desses dados no portal da transparência do Governo Federal (item 245).

III.8. Da confiabilidade das informações do buscador do SCDP

332. O representante (peça 299) trouxe informações relativas ao contrato do Serpro para a emissão de bilhetes com a empresa Envision e aventou o risco de que os preços fornecidos no buscador poderiam ser superiores aos disponibilizados pelas companhias aéreas ao mercado, sugerindo possível fraude ao sistema.

333. Neste sentido, reitera-se que o Serpro informou que o processo de comunicação entre o SCDP, o buscador de passagens, as companhias aéreas, o Gateway de pagamento de passagens, o empenho no Siafi e a identificação do viajante no Siape são realizados por meio de conexões seguras que se utilizam de protocolos de segurança reconhecidos internacionalmente, do tipo A para os equipamentos e do tipo A3 para os usuários (peça 467, p. 22).

334. Em razão da alegação de haver possível diferença entre os preços apresentados pelas companhias aéreas no buscador e os disponibilizados ao mercado, a Selog realizou inspeção com o intuito de verificar o funcionamento do buscador e da emissão via SCDP (peças 374 e 383), tendo concluído que, para a amostra analisada, não se observou a irregularidade aventada pelo representante de preços majorados para o governo.

335. Não se pode esquecer que a observação se deu em pequena amostra e que o risco levantado pelo representante seria de cunho permanente. Ocorre que, em qualquer caso, seja pela compra direta, pelo agenciamento, não se pode dispensar o uso do buscador (o próprio representante admite isso à peça 438, p. 2), em função do ganho de transparência que ele representa ao processo de aquisições de passagens.

336. E é exatamente o buscador que se utiliza do código de identificação de quem o acessa, razão pela qual não se vislumbra como seria possível a sua utilização sem a citada identificação (seja do governo, das agências, ou da Envision), ou seja, não há a independência absoluta do buscador em nenhum caso, sempre será possível identificar quem acessa os sistemas das companhias, seja mediante o agenciamento, seja mediante a compra direta.

337. Ademais, a prática reiterada de preços diferenciados, na eventualidade de ocorrência de fraudes, é facilmente passível de identificação, bastando para tanto que a Administração crie rotinas aleatórias (“efeito surpresa”) de batimento de dados, por amostragem, entre as cotações do buscador e os preços praticados pelos *sites* das companhias, exatamente como fez a Selog quando da inspeção.

338. Nesse sentido, em conjunto com as rotinas de fiscalização pré-estabelecidas, a proposta desta Unidade Técnica (item 245) de divulgação das informações compiladas periodicamente no portal da transparência amplia a possibilidade de controle, inclusive social, minimizando o risco aventado pelo representante.

III.9. Da fiscalização por amostragem

339. O representante também questiona (peça 299) a fiscalização “por amostragem”, indicando que isso torna frágil a contratação. Mais uma vez o argumento utilizado pelo representante em nada difere nos modelos de agenciamento ou credenciamento.

340. A aferição dos valores das passagens pelos órgãos que mantém contratos com agências de viagens não ocorre bilhete a bilhete, assim como não ocorre no credenciamento, apresentando a mesma característica em um ou outro modelo. E não poderia ser diferente, uma vez que, à luz do princípio da eficiência administrativa, os custos com os controles não podem se sobrepor ao próprio dano que se pretende evitar.

341. Por similaridade e a título apenas de exemplo, a IN 2/2008-SLTI, com o aval do Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, admite a fiscalização de serviços que envolvam mão de obra terceirizada mediante o instituto da “amostragem” (anexo IV, itens 1.2, 3.3 e 5).

IV. Do Contrato com a empresa Envision (em atendimento ao despacho à peça 333)

342. Em despacho à peça 333, o Ministro-Relator determinou a reinstrução dos autos a fim de que fosse analisada, especificamente, a questão dos pagamentos efetuados à empresa Envision em relação ao argumento da economicidade gerada pela compra direta de passagens, apresentado pelo MPDG.

343. Tal decisão originou-se das alegações do representante de que os procedimentos de compra são feitos a partir do pagamento de uma taxa que varia de R\$ 1,80 a R\$ 2,35 para cada PCDP (peça 328).

344. Em instrução à peça 354, verificou-se que as informações atualizadas relativas ao contrato com a Envision não se encontravam disponíveis nos autos, razão pela qual se realizou diligência (peça 398) à Central de Compras do Ministério do Planejamento, com vistas a permitir a análise desse tema com mais propriedade. O MPDG apresentou a resposta em documento à peça 409.

345. Sobre a eventual perda de economicidade em função da remuneração paga à Envision (item “a” do ofício), o MPDG destacou dois pontos: a incidência de despesa que, segundo a Abav-DF, somente teria se mostrado necessária em função do modelo de compra direta e possível ofensa à Lei 12.527/2001, sobre a alegação de desempenho de atribuição privativa das agências de viagem.

346. Quanto ao primeiro ponto, cita recomendações exaradas no Acórdão 1.973/2013-TCU-Plenário, no sentido de serem avaliadas a conveniência e a oportunidade de se promover a evolução do SCDP para desenvolver os módulos buscador, de prestação de contas e de faturamento.

347. Assim, segundo informa o MPDG, independente da aquisição direta de passagens, já seria necessário avaliar o desenvolvimento de novas funcionalidades do SCDP. A necessidade de ferramenta de gestão das aquisições, incluindo o módulo buscador, tanto precede a implantação da compra direta, quanto se fundamentou em problemas identificados no modelo de agenciamento de viagens.

348. Dessa forma, as recomendações do TCU teriam sido demandadas ao Serpro pelo MPDG, que implementou as funcionalidades solicitadas por meio da contratação de ferramenta de gestão junto à Envision, sendo acoplada como módulo do SCDP.

349. Afirma que os custos das funcionalidades não representam perda de economicidade, pois propiciaram transparência nos preços de aquisição e exatidão na auditoria dos gastos, afastando riscos de perdas financeiras já identificados e investigados pelo Ministério Público do DF no âmbito de contratos firmados com as agências de viagens.

350. Conclui, portanto, que não é adequado o entendimento de que a incidência de despesa junto à Envision somente se mostrou necessária em função do modelo de compra direta, visto que os benefícios demonstrados indicam que as melhorias e funcionalidades implementadas são essenciais para a boa gestão e operação do SCDP.

351. Quanto à aderência da contratação à Lei 12.527/2011, esclarece que a Envision não presta para a Administração serviços de agenciamento ou qualquer atividade privativa das agências de viagens e turismo. Informa que a empresa presta serviços ao Serpro como responsável pelo processamento, ambiência, evolução e manutenção do SCDP.

352. Transcreve elementos do contrato firmado com a Envision (peça 409, p. 9, item 2.1.1.2) que permitem concluir, segundo informa, que a Administração Pública Federal realiza as aquisições sem qualquer agente intermediador, utilizando o sistema para a comunicação eletrônica com as companhias aéreas credenciadas, da mesma forma que fazem as agências de viagens quando contratam sistemas semelhantes para comprar passagens aéreas.

353. Quanto ao questionamento sobre o possível pagamento em dobro pelas emissões à empresa Envision em função das passagens de ida e volta serem emitidas em bilhetes separados, com impacto na economicidade do procedimento (item “b” do ofício), informou-se que o SCDP está sendo objeto de aperfeiçoamento e desenvolvimento, para ser dotado de funcionalidade que permita a pesquisa de voos e emissão de bilhetes compondo os trechos de ida e volta conjuntamente. Em resposta à diligência realizada, o MPDG informou o prazo de conclusão desse módulo, que será objeto de proposta de abertura de processo específico de acompanhamento para verificar o andamento da implantação dos módulos do SCDP no item 244 desta instrução.

354. A respeito dos pagamentos realizados à empresa Envision, pode-se concluir que os serviços prestados não possuem característica de intermediação entre a Administração e as companhias aéreas. A Envision foi contratada pelo Serpro para o desenvolvimento do SCDP, sendo uma mera ferramenta de TI que a APF utiliza para acessar o sistema das companhias aéreas e realizar as emissões.

355. A Administração, portanto, não está contratando empresa de TI desvirtuada de suas funções essenciais. Os serviços prestados pela Envision à Administração são prestados por outras empresas desse ramo (Reserve, Viajar, etc.) às próprias agências de viagens, sendo essencial em qualquer um dos modelos, seja ele via agenciamento ou compra direta.

356. Diante disso, entende-se que, na compra direta, os pagamentos são realizados diretamente às companhias aéreas, sem intermediários e sem taxa de agenciamento. Os serviços de tecnologia prestados pela Envision são remunerados exclusivamente pelo Serpro (sendo este remunerado pelo MPDG), sem qualquer participação das companhias aéreas ou dos demais órgãos da Administração.

357. Além disso, a Administração Pública Federal é a titular dos acordos corporativos com as companhias aéreas, e todos os pagamentos são realizados às companhias aéreas pela APF, por meio dos Cartões de Pagamento do Governo Federal, não havendo indicativo de que a Envision atua como intermediária na posição de “agente de viagem”.

358. Convém ressaltar, ainda, que o Serpro tem fundamental papel na implantação das tecnologias de Tecnologia da Informação da APF. Assim, ao receber a demanda da Central de Compras, solicitando o desenvolvimento dos módulos complementares do SCDP, poderia ter internalizado a tarefa e produzido o sistema de busca e emissão de passagens, e certamente não seria caracterizado como prestador de serviços de agenciamento na emissão de passagens aéreas. No entanto, optou por não desenvolver o sistema e buscar no mercado uma empresa especializada para fornecer as informações necessárias, por meio da empresa Envision.

359. Ao se comparar as emissões realizadas na compra direta, tecnicamente viabilizada pela Envision, com as compras intermediadas pelas agências de viagens, 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.

360. Em diversos editais, a exemplo do pregão eletrônico 68/2015-TCU, juntado pela representante ao processo, ressalva-se a necessidade de que as tarifas-acordo, negociadas entre a agência contratada e as companhias aéreas, sejam integralmente repassadas ao órgão contratante (peça 316, p. 31). Nesse cenário, não há margem para agenciamento nulo, a menos que tais tarifas não sejam, de fato repassadas ao contratante, caracterizando o descumprimento contratual de difícil verificação pela Administração.

361. No credenciamento, tais descontos são repassados à Administração na origem, mediante os acordos corporativos, ou seja, a compra direta viabiliza o que se pretendia, sem o mesmo sucesso, com as contratações de agências de viagens nos diversos editais para compras de

passagens pelo Poder Público, em função da falta de ferramentas que garantissem a transparência das tarifas e viabilizassem esse controle à APF.

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 viagens se utilizam desse tipo de serviço remunerado, tendo empresas como a Envision como suas parceiras comerciais.

V. Outras alegações do representante de peças pendentes de análise conclusiva pela Unidade Técnica (288, 290, 292, 301, 302, 304, 308, 315, 316, 318, 325, 328, 336, 338-342, 350, 361, 365-370, 405, 410-412, 428 e 432, 435, 438, 440, 441, 444, 445, 446, 449, 450, 461 e 466, 486, 489 e 490).

363. Peça 288: o representante traz aos autos informações sobre a licitação do serviço de agenciamento realizado pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC), e questiona a viabilidade jurídica do Credenciamento, questão que foi tratada nos tópicos acima I.1. Da inexigibilidade de licitação, da exclusão dos canais de venda e dos Pregões Eletrônicos 2/2015 e 1/2016 e I.2. Da inviabilidade de licitação adstrita apenas ao Poder Executivo Federal.

364. Peça 290: reclama da apresentação da nota técnica 041/CENTRAL/ASEGE/GM-MP, com planilhas “fabricadas” pelo Ministério do Planejamento, sem provas, em processo no âmbito do STJ e requer que o TCU determine à Central de Compras a apresentação de todos os bilhetes de passagens e todos os outros demais documentos dos quais possam ter efetivamente sido extraídos os dados constantes da referida Nota Técnica. Além disso, solicita que sejam apresentados extratos ou comprovantes com nomes, órgãos e valores dos vencimentos de 100% dos servidores que estão emitindo bilhetes de passagens pela compra direta e todas as outras despesas do projeto.

365. Como já citado anteriormente, a Selog vem considerando em suas últimas análises apenas o percentual de desconto fornecido pelas companhias aéreas nos acordos corporativos, desconsiderando, para fins de avaliação da economicidade da aquisição direta de passagens, os dados apresentados pelo Ministério do Planejamento na nota técnica 041/CENTRAL/ASEGE/GM-MP.

366. Não se mostra razoável solicitar informações pessoais de servidores responsáveis pela aquisição de passagens em seus respectivos órgãos, uma vez que se considera que as atribuições desses profissionais praticamente se mantiveram com o credenciamento, tendo em vista que já geriam os contratos das agências de viagem, realizando as mesmas funções de solicitação de reserva (no SCDP em vez de no sistema da agência), montagem de itinerário, fiscalização e pagamento de faturas pelos serviços de agenciamento.

367. Peça 292: apresentou um breve relato sobre a situação dos contratos para agenciamento de passagens firmados entre a Administração Pública e as agências de viagem, os quais estão se esvaziando e as licitações se escasseando em função do credenciamento, assunto que foi tratado em detalhes nos itens 154 a 156. Questiona também a viabilidade jurídica do Credenciamento, questão que foi tratada nos tópicos I.1. Da inexigibilidade de licitação, da exclusão dos canais de venda e dos Pregões Eletrônicos 2/2015 e 1/2016 e I.2. Da inviabilidade de licitação adstrita apenas ao Poder Executivo Federal, acima.

368. Peça 301: o representante questiona a viabilidade jurídica do Credenciamento, questão que foi tratada nos tópicos I.1. Da inexigibilidade de licitação, da exclusão dos canais de venda e dos Pregões Eletrônicos 2/2015 e 1/2016 e I.2. Da inviabilidade de licitação adstrita apenas ao Poder Executivo Federal, acima.

369. Peças 302 e 304: cópias da peça 299.

370. Peça 308: apresenta extrato de contrato disponibilizado no Diário Oficial da União de 6/7/2015, referente à prestação de serviços de agenciamento à Casa Civil da Presidência da República, com a disponibilização de ferramentas de *self-booking* e *self-ticketing*, ressaltando que

tais funcionalidades permitiriam que as agências de viagens oferecessem passagens nas exatas condições ofertadas pelas companhias aéreas. Essa questão foi tratada no tópico I.4. Dos estudos determinados no Acórdão 1.973/2013-Plenário e da transparência (itens 96 a 109), acima.

371. Além disso, a licitação trazida como referência a uma possível alternativa ao Credenciamento 1/2014 recai em situação similar ao pregão eletrônico 062/7066-2016-GILOG/BR promovido pela Caixa Econômica Federal, objeto da oitava realizada à peça 451 e analisada nos itens 261 a 318 supra.

372. Peça 315: cópias das informações constantes às peças 292, 299 e 301.

373. Peça 316: traz aos autos informações sobre licitação realizada pelo TCU para a contratação de serviços de agenciamento para a emissão de passagens aéreas com o intuito de evidenciar ilegalidade na compra direta. A esse respeito, discorreu-se nos tópicos I.1. Da inexigibilidade de licitação, da exclusão dos canais de venda e dos Pregões Eletrônicos 2/2015 e 1/2016, I.2. Da inviabilidade de licitação adstrita apenas ao Poder Executivo Federal e I.3. Da jurisprudência do TCU sobre aquisições de passagens aéreas.

374. Peça 318: apresenta notícias de reduções de tarifas aéreas e operações no país, obtidas a partir de dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Empresa Brasil de Comunicação (EBC), alegando que tais impactos não podem ser computados como economicidade decorrente da compra direta. A esse respeito, a Selog reitera que a economicidade que vem sendo considerada nas instruções se restringe àquela decorrente dos acordos corporativos.

375. Além disso, a análise comparativa de passagens no tempo recai nas mesmas inconsistências das análises, por amostragem, feitas pela Central de Compras e pela CGU, ou seja, estendem ao todo as conclusões de uma amostra, sem considerar as peculiaridades de viagem, das antecedências médias, dos diversos roteiros, entre outras questões que podem afetar a análise de economicidade da compra direta de passagens.

376. Peça 325: questiona as conclusões emanadas no parecer do Ministério Público/TCU (peça 322) e reitera o pedido de procedência da representação e de brevidade no julgamento do mérito do processo.

377. Peça 328: questiona diversos “custos-sombra” já tratados nesta instrução e nas instruções anteriores, tais como a dispensa de retenção de tributos na fonte viabilizada pela Lei 13.043/2014 que não teria sido contabilizada nos impactos sobre a economicidade da contratação pela equipe técnica. Tal assunto já foi por diversas vezes debatido, tendo sido compilado no tópico II.1. Da inexigibilidade de licitação, da exclusão dos canais de venda e dos Pregões Eletrônicos 2/2015 e 1/2016 e nos itens 231 a 236, acima.

378. Peça 336: solicitação de reinserção da peça 328 por falta de nitidez.

379. Peça 338: corrige informações fornecidas em documento à peça 334.

380. Peças 339-342: igual teor da peça 328, desmembrada.

381. Peça 350: questiona novamente a viabilidade jurídica do Credenciamento, questão que foi tratada nos tópicos I.1. Da inexigibilidade de licitação, da exclusão dos canais de venda e dos Pregões Eletrônicos 2/2015 e 1/2016 e I.2. Da inviabilidade de licitação adstrita apenas ao Poder Executivo Federal, acima. O questionamento decorre da intenção de registro de preços 4/2015 publicada pela Central de Compras, que acabou resultando no pregão 1/2016 para contratação de serviços de agenciamento de passagens.

382. Peças 361-370: alega que não há compra direta de passagens, mas intermediação remunerada por empresa de informática, referindo-se à Envision, questão tratada no tópico anterior. Junta cópias de documentos referentes a essa contratação.

383. Peças 405 e 410: questiona o pregão complementar realizado pelo Ministério do Planejamento para a contratação de agência única para a prestação de serviços de agenciamento. As mesmas alegações foram apresentadas no TC 012.140/2016-3, que ainda não possui proposta de

mérito, uma vez que o objeto se confunde com as questões ora tratadas, conforme exposto no item 45 desta instrução.

384. O posicionamento da Selog acerca das questões levantadas pelo representante, nessas peças encontra-se no tópico I.1. Da inexigibilidade de licitação, da exclusão dos canais de venda e dos Pregões Eletrônicos 2/2015 e 1/2016, itens 59 a 88 da presente instrução. Documentos complementares às alegações iniciais encontram-se às peças 411 e 412.

385. Peça 428: não traz novos elementos aos autos, em alegações que abrangem desde processos referentes a pedidos da Abav no Judiciário, passando pela regulamentação da aquisição de passagens pelo Decreto 2.300/1986, pela viabilidade jurídica da emissão direta de passagens, e pela Lei 12.974/2014, que estabelece as competências privativas das agências de viagens. Todas essas informações já foram analisadas em instruções anteriores da Selog (peça 293, p. 17).

386. Peça 432: questiona a regularidade fiscal das companhias aéreas, tratada nos itens 120 a 126 supra, no qual se verificou que o MPDG realiza verificações mensais quanto à regularidade das empresas, adotando providências quando alguma companhia aérea se encontra irregular, não cabendo razão à representante

387. Peça 435: trata do Pregão Eletrônico 062/7066-Gilog/BR, promovido pela Caixa Econômica Federal, cujo modelo foi objeto de diligência junto ao MPDG (peça 451) e também da contratação do Envision e da agência única.

388. Peça 438: diz respeito às informações trazidas pelo Ofício 35617/2016-MP e pela Nota Técnica 8614/2016-MP (peça 434), em resposta à diligência realizada pelo TCU por meio do Ofício 0690/2016-TCU/Selog. De forma geral, questiona as respostas apresentadas pelo MPDG relativas à remuneração paga à Envision nos mesmos termos apresentados à peça 328, defende a utilização do buscador como elemento de comparação de preços no momento da emissão das passagens por meio do agenciamento, a eventual falta de fiscalização nas emissões da compra direta, a edição da Medida Provisória 651/2014 e a falta do módulo de remarcação, assuntos já tratados ao longo desta instrução (itens 201 a 223 e 342 a 362).

389. Peça 440: questiona novamente a regularidade fiscal das companhias aéreas, questão tratada nos itens 120 a 126 desta instrução.

390. Peça 441: questiona a elaboração do Credenciamento 1/2014, realizado pela Central de Compras, alegando o direcionamento do credenciamento para as quatro maiores companhias aéreas do País, questão tratada nos itens 59 a 88 desta instrução.

391. Peça 444: solicita a concessão de medida cautelar em virtude de supostos ilícitos na compra direta de bilhetes, como a falta dos módulos de remarcação e de emissão de bilhetes *round trip*, a contratação da Envision e a legalidade do Credenciamento, questões tratadas nos itens 201 a 245 e 342 a 362 desta instrução.

392. Peça 445 e 450: solicita a concessão de medida cautelar com base em informações disponibilizadas por blog onde constam números de eventual economia com o credenciamento, de até 28,7%. O assunto foi debatido anteriormente, oportunidade em que a Selog firmou o entendimento de que o percentual de desconto a ser considerado para fins de economicidade do Credenciamento é o disponível nos acordos corporativos firmados com as companhias aéreas.

393. Peça 446: questiona, mais uma vez, a legalidade do credenciamento, questão tratada nos itens 59 a 88 desta instrução.

394. Peça 449: questiona os dados apresentados pelo MPDG, com descontos de até 30% na emissão de bilhetes aéreos e também a contratação da Envision, ambas as questões já tratadas anteriormente nos itens 161, 162 e 342 a 362 desta instrução.

395. Peça 461: questiona, novamente, a fiscalização das emissões de bilhetes realizadas por meio da emissão direta e também a falta dos módulos de remarcação e de emissão de bilhetes *round trip*, a edição da Medida Provisória 651/2014, entre outros, todas questões já tratadas anteriormente.

396. Peça 466: questiona os percentuais de descontos apresentados pelo Ministério do Planejamento sobre a economicidade do credenciamento, decorrentes das análises vertical e horizontal realizadas pelo Ministério da Transparência, em que apresenta economia de até 15% na emissão dos bilhetes aéreos. Conforme posicionamento da Selog, reiterado ao longo deste processo, os descontos considerados na aquisição de passagens são somente aqueles oferecidos nos acordos corporativos, de cerca de 3%, não sendo considerado por esta Unidade Técnica percentual maior do que esse para fins de análise de economicidade do modelo.

397. A Abav-DF questiona também a falta de disponibilização de dados atualizados no Portal da Transparência das compras realizadas por meio do Credenciamento 1/2014. Em contato telefônico realizado com o Ministério foi informado que a responsabilidade do gerenciamento dos dados estava em fase de transição, e que a disponibilização ocorreria em breve. Em consulta realizada em 16/11/2016 (peça 483), já constam os dados atualizados até o mês de novembro, restando esclarecida a questão.

398. Peça 486: questiona o relatório apresentado pela CGU sobre a economicidade da aquisição direta, contestando os dados que foram analisados nos itens 172 a 188, em que se verificou que a análise vertical pode ser utilizada como parâmetro de comparação entre os preços fornecidos pelas agências e pelo SCDP, enquanto a análise horizontal apresenta limitações pelo fato de os dados analisados pertencerem a datas distintas, em função da dinâmica da formação dos preços das passagens aéreas.

399. Ainda em relação aos dados do relatório, verificou-se que a análise vertical constitui indício de que a economicidade alcançada com a compra direta, em comparação às aquisições junto às agências de viagens, pode alcançar patamares superiores aos dos acordos corporativos (cerca de 6%). Ressaltou-se, no entanto, que a conclusão não é absoluta, uma vez que bilhetes emitidos no mesmo dia e para o mesmo trecho podem apresentar variações de preços em razão de não terem sido emitidos simultaneamente, no exato instante.

400. Ainda em relação às comparações entre agenciamento e compra direta, verifica-se que, em razão da dinâmica de alteração de preços nos sistemas das companhias aéreas, uma comparação inquestionável, sem possibilidade de distorção, só seria possível na hipótese da consulta simultânea de determinado voo em ambos os modelos, o que pressupõe o funcionamento concomitante dos dois modelos em determinado órgão, situação, na prática, de difícil ocorrência (não se tem conhecimento dessa sistemática em órgãos da APF).

401. Peça 489: questiona o credenciamento para a aquisição direta de passagens realizado pelo Serpro, com a utilização de sistema buscador próprio do Serpro (Embarque), assunto que foge do escopo deste processo, devendo ser tratado, se for do interesse do representante, em nova representação.

402. Menciona a Envision como participante do credenciamento do Serpro. Verifica-se que a menção à Envision consiste em mero erro material do edital (peça 490, p. 3), provavelmente em razão de ter sido utilizado o credenciamento da Central de Compras como base textual para o seu próprio documento. De ressaltar que o Embarque, desenvolvido pelo Serpro, realiza o papel da Envision no processo, uma vez que ambos consistem em ferramentas de TI com finalidades similares (OBTs).

403. Peça 490: questiona a resposta do MPDG e do Serpro à oitiva realizada pelo TCU. A resposta dos órgãos e a análise técnica realizada encontra-se nos itens 309 a 341, no qual se concluiu que, considerando apenas aspectos relativos à operacionalização e à parte técnica do Sistema, a introdução de um terceiro estranho à APF no processo de emissão dos bilhetes aéreos domésticos geraria riscos desnecessários e não agilizaria o processo, que se encontra consolidado com a utilização do SCDP e seus módulos.

404. Em praticamente todas as peças de sua autoria, o representante reiterou o pedido de medida cautelar para suspensão de todos os atos referentes ao credenciamento e às contratações com a agência Trips, reestabelecendo-se os contratos com as agências de viagens e promovendo-se novas licitações.

VI. Medidas cautelares

405. A concessão da medida cautelar nestes autos fundou-se na expedição de ofício circular pelo Ministério do Planejamento, determinando que os contratos de agenciamento fossem descontinuados antes do término de sua vigência. Neste sentido, vislumbrou-se a possibilidade da consolidação da emissão direta de bilhetes sem que o Tribunal tivesse se manifestado quanto ao mérito das questões tratadas no presente processo (peça 212), conforme transcrito abaixo:

12.13. De acordo com o disposto no Ofício Circular nº 001/2015-CENTRAL/ASEGE/GM-MP, o marco para que os contratos com cláusula rescisória com as agências de viagens sejam descontinuados antes do término de suas vigências, bem assim para que ocorra a avaliação quanto à conveniência e oportunidade de que sejam rescindidos mesmo sem a previsão de cláusula para tanto, com fulcro no art. 79, § 2º e inciso II, da Lei 8.666/1993, é o final do mês de abril de 2015, logo se encontra na iminência de se consumir.

12.14. Além disso, já há determinação da Central para que os órgãos da administração direta do Poder Executivo federal realizem adesão ao Credenciamento 1/2014, mantendo seus contratos com as agências de viagens apenas para a demanda residual, não abarcada pelo credenciamento. Nesse sentido, a cada dia, mais órgãos podem descontinuar seus contratos ou os manter apenas para atendimento de demanda irrisória frente ao volume de passagens contratadas, caracterizando o *periculum in mora*.

12.15. De outro lado, tendo em vista a falta de demonstração quanto à vantajosidade do credenciamento em detrimento das contratações pulverizadas com as agências de viagens, bem assim a necessidade de esclarecimentos adicionais com vistas a evidenciar a legalidade da contratação, consoante apontamentos da Serur e análise complementar supra, resta caracterizado também o *fumus boni iuris*.

406. Dessa forma, a medida cautelar foi concedida no sentido de que a Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão expedisse ofício circular aos órgãos da administração direta do Poder Executivo federal, com vistas a orientar que mantivessem seus contratos com as agências de viagens até que suas vigências expirassem naturalmente ou até o julgamento de mérito deste processo, quando, então, a depender do que viesse a ser decidido, poderiam ou não migrar para a solução do Credenciamento 1/2014 e do Pregão 2/2015 (extensível ao Pregão 1/2016).

407. Cabe aqui uma análise dos pedidos de adoção de medidas cautelares interpostos pelo representante ao longo deste processo. Após a análise dos pedidos realizados em instrução à peça 293, há novos pedidos às peças 299, 302, 304, 315, 316, 328, 336, 350, 405, 428, 444, 445, 446, 449, 450, 461 e 466. Cabe ressaltar que o representante, na maioria das vezes que trazia novas informações aos autos, reforçava o pedido de adoção de medida cautelar.

408. Os dois primeiros pedidos foram acolhidos pelo Exmo. Ministro-Relator, mas não referendados pelo Plenário, conforme descrito no tópico referente ao histórico do processo, culminando com a concessão de medida cautelar para que o Ministério do Planejamento enviasse ofício aos órgãos para a manutenção dos contratos vigentes, não se vislumbrando razão para a concessão de medida cautelar para a paralisação do certame.

409. Os pedidos seguintes versaram sobre questões ou já tratadas anteriormente, em especial sobre os pregões realizados pelo Ministério do Planejamento para a contratação da agência única, ou que ensejaram análise mais aprofundada no contexto do processo de aquisição direta.

410. Da análise das diversas medidas saneadoras adotadas ao longo dos autos (oitivas e diligências) não se verificou a confirmação das irregularidades alegadas pelo representante que desabonassem o Credenciamento 1/2014 e os pregões 2/2015 e 1/2016, mas oportunidades de melhoria e aprimoramento da compra direta de passagens, afastado, portanto, o *fumus boni iuris*.

411. No que se refere ao *periculum in mora*, tendo em vista a situação já consolidada, em que os órgãos da APF já migraram ou estão em processo da migração para a compra direta, não há que se falar em risco de falta de cobertura contratual ou descontinuidade de serviço essencial.

412. De outro lado, eventual decisão no sentido de paralisar, neste momento, o credenciamento levaria todos os órgãos que hoje comprem de forma direta à falta de cobertura para essas aquisições, levando-os a migrar para o contrato com a agência de suporte, Trips ou outra que venha substituí-la, em demandas muito acima das permitidas pelo art. 65 da Lei 8.666/1993, caracterizando o *periculum in mora reverso* da medida.

413. Feitas essas considerações, propõe-se indeferir o pedido de medida cautelar para paralisação dos atos decorrentes do Credenciamento 1/2014, bem como dos pregões 2/2015 e 1/2016, promovidos pela Central de Compras do MPDG.

VII. Recursos apresentados

414. Ao longo da instrução, o representante e a Central de Compras apresentaram oito recursos, sendo seis agravos e dois embargos de declaração.

415. Peça 74, recurso 1: agravo do representante contra decisão tomada na sessão plenária do dia 28/11/2014, de não conceder a medida cautelar pleiteada, solicitando sua modificação. A análise desse recurso pela Serur encontra-se às peças 136 e 137.

416. Peça 114, recurso 2: agravo interposto pela Central de Compras contra decisão do Exmo. Ministro-Relator pela negativa de prorrogação de prazo (peça 91). Este recurso foi encaminhado para análise da Serur por meio do despacho do Exmo. Ministro-Relator à peça 160 e encontra-se pendente de análise, tendo, inclusive, em nossa opinião, perdido o objeto, em razão de ter sido recebida e considerada em todas as análises as manifestações da Central de Compras após o recurso.

417. Peça 199, recurso 3: embargos de declaração do representante contra decisão proferida pelo Plenário em 1º/4/2015, objeto da Ata 97, da Sessão Ordinária do Plenário do TCU, de 4 de março de 2015, que revogou decisão cautelar do Exmo. Ministro-Relator, Raimundo Carreiro (peça 51). Este pedido encontra-se pendente de análise. A análise desta Unidade Técnica quanto aos sucessivos pedidos de cautelar formulados pelo representante se encontra no tópico anterior.

418. Peça 206, recurso 4: agravo do representante contra decisão do Ministro-relator de indeferir o acesso aos arquivos constantes de mídia eletrônica (CD) sobre as cotações das passagens aéreas do período experimental da compra direta. Este pedido encontra-se pendente de análise. O posicionamento desta Unidade Técnica quanto ao acesso ao conteúdo classificado pelo MPDG como sigiloso se encontra no item 166 da presente instrução. A esse respeito, informa-se que o Ministério retirou o sigilo de todas as peças do processo, conforme peça 479, razão pela qual se entende que o recurso perdeu o objeto.

419. Peça 230, recurso 5: agravo do Ministério do Planejamento contra decisão cautelar proferida pelo Ministro-Relator, que determinou cautelarmente a expedição de ofício circular aos órgãos da Administração direta do Poder Executivo Federal, orientando-os quanto à manutenção dos contratos de agenciamento vigentes. Este pedido encontra-se pendente de análise. Apesar de apresentar recurso, o Ministério cumpriu a determinação da cautelar encaminhando o ofício circular.

420. Peça 231, recurso 6: embargos de declaração do representante contra a decisão ratificada pelo Plenário desta Corte no dia 22/4/2015 (comunicação à peça 234), que determinou que os contratos de agenciamento firmados com as agências de viagens fossem mantidos até que expirem naturalmente ou até o julgamento de mérito deste processo, recurso que ainda se encontra pendente de análise. Este pedido encontra-se pendente de análise. A análise desta Unidade Técnica quanto aos sucessivos pedidos de cautelar formulados pelo representante se encontra no tópico anterior.

421. Peça 364, recurso 7: agravo do representante contra a inspeção realizada pela Selog nos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores para a verificação do funcionamento do sistema de emissão direta e da emissão de passagens internacionais pelo Itamaraty (portaria de fiscalização à peça 357). Concluiu o Exmo. Ministro-Relator em despacho à peça 394 que não cabe agravo nem

qualquer outro recurso contra ato praticado por Secretário de Controle Externo quando voltado ao saneamento dos autos, negando o pedido.

422. Peça 401, recurso 8: agravo do representante contra a decisão do Exmo. Ministro-Relator à peça 394 de não conhecimento de agravo interposto à peça 364 (recurso 7). Esse agravo foi conhecido e, no mérito, negado provimento, conforme decisão constante no Acórdão TCU 993/2016-Plenário (peça 418).

VIII. Processos apensados

423. Há, ainda, dois processos apensados a este. O TC 005.042/2015-1 é relativo a representação proposta pela Federação Nacional de Turismo contra o pregão eletrônico 2/2015, para a contratação da agência única, com pedido de adoção de medida cautelar para a suspensão do certame. A análise das alegações trazidas pelo representante foi realizada em instrução à peça 58 daquele processo.

424. Em suma, o representante questiona pontos relacionados à exequibilidade dos preços em função dos valores de taxa de agenciamento ofertados pelas licitantes e à multa de 10% do valor estimado para a contratação, caso o licitante vencedor se recuse a assinar a ata de registro de preços ou o contrato.

425. Alega, ainda, que a definição de “trecho” existente no termo de referência é confusa e pouco clara. Questiona também o prazo para pagamento das faturas estipulado no edital, alegando que estaria em desacordo com o disposto no art. 40 da Lei 8.666/1993, o prazo estipulado para a regularização dos serviços e emissão da PCDP quando a demanda não puder ser atendida dentro do SCDP e a alteração ocorrida no percentual de comprovação do patrimônio líquido em relação à contratação, de 10% para 5%.

426. Por fim, questiona a legalidade do Credenciamento e a possível exclusão do mercado das agências que prestam serviço para o governo.

427. Na análise realizada, concluiu-se que não estava presente o requisito do *fumus boni iuris* e que não havia elementos adicionais a serem analisados, razão pela qual se propôs o julgamento do mérito pela improcedência da representação, com posterior apensamento daquele processo a este, em função de a continuidade do certame ter sido questionada nestes autos, que se encontravam em fase de instrução de mérito.

428. Dessa forma, considerando que as alegações do representante em relação ao pregão eletrônico 2/2015 no presente processo foram consideradas improcedentes, corrobora-se a análise realizada à peça 58 do TC 005.042/2015-1 e mantida a proposta de mérito pela improcedência daquela representação.

429. Já o TC 000.732/2016-8 trata de solicitação de informações sobre este processo realizada pelo Sr. Procurador da República Ivan Cláudio Marx, que resultou em envio, em meio magnético, da cópia integral deste processo (peça 4 daqueles autos). Tendo em vista a solicitação à época realizada e, tendo em vista o iminente julgamento do mérito deste processo, 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 Sr. Ivan Claudio Marx, Procurador da República no Distrito Federal.

430. Por fim, entende-se que o conjunto probatório dos autos permitem o seu julgamento de mérito pela procedência parcial, sem prejuízo dos agravos e embargos de declaração pendentes de análise, promovendo-se as determinações e recomendações resultantes da análise técnica.

CONCLUSÃO

431. As duas principais questões relativas ao modelo de aquisição direta de passagens pela Administração Pública Federal tratadas ao longo deste processo referem-se à legalidade e à economicidade do modelo.

432. Quanto à legalidade, há posicionamentos exarados pela Selog, pela Serur e pelo Ministério Público de Contas.

433. A Serur se posicionou no sentido de que o Credenciamento 1/2014, em sede provisória característica do juízo cautelar, é inconstitucional e ilegal, existindo evidências jurídicas fortes o suficiente a demonstrar a ilegalidade da opção governamental de adquirir passagens aéreas diretamente com as companhias aéreas sob a forma de credenciamento (peça 137). Já o Ministério Público de Contas se posicionou no sentido de que só se pode admitir o credenciamento como meio de realização de 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, a Selog concluiu de forma diversa.

434. A Selog, de forma diversa, concluiu que as passagens aéreas não são comparáveis com outros objetos em que o preço é previamente negociável ou fixável, não sendo possível estabelecer, antecipadamente, um determinado valor em contrato para a venda das passagens à Administração, como ocorre no modelo tradicional de credenciamento. Assim, a partir do momento em que o MPDG reuniu em um mesmo sistema as cotações disponíveis para os voos que atendem à quase totalidade da demanda da Administração (cerca de 95%), verifica-se uma situação de não exclusão, por abranger todas as companhias aéreas, estando a emissão direta, nessas condições, respaldada pela inexigibilidade (itens 59 a 88).

435. No que se refere ao resultado dos pregões eletrônicos 2/2015 e 1/2016, promovidos pela Central de Compras, concluiu-se que se tratam de contratações complementares à compra direta de bilhetes, abrangendo a emissão que o usuário, sozinho, manuseando o SCDP, ou quando este não estiver disponível, não é capaz de realizar, ou seja, **quando necessita de serviços de agenciamento**, de intermediação para a compra de bilhetes regionais e internacionais e para a solução de determinados problemas enfrentados pelos usuários fora do horário comercial.

436. Quando à economicidade da aquisição direta, concluiu-se que, embora haja dificuldades operacionais até o momento para mensurar com exatidão eventuais ganhos e perdas financeiras com a adoção da emissão direta, em função de diferentes variáveis envolvidas, existe economicidade no modelo de aquisição direta, verificada a partir dos descontos mínimos obtidos com os acordos corporativos, no cenário mais conservador, que suplantam, inclusive, os custos operacionais do sistema Envision no ano de 2016 (item 220).

437. Ressalte-se que os custos com a assinatura básica e a manutenção do sistema Envision sequer deveriam ser considerados como ônus do modelo de compra direta, uma vez o buscador consiste em ferramenta essencial à garantia da transparência das compras de passagens, devendo ser mantido, no cenário atual, tanto para as compras diretas, como para as compras agenciadas. Além disso, os demais custos com o Envision, contabilizados por emissões, são inferiores às taxas de agenciamento observadas em licitações da Central de Compras e da Caixa, as quais se deixa de pagar no credenciamento.

438. Além disso, devem ser consideradas como vantagens do modelo a transparência do processo e a melhoria da gestão dos contratos para aquisição de passagens aéreas (racionalização do processo), além da manutenção de tarifa por maior tempo (72 h) e da significativa possibilidade de descontos corporativos não quantificados nesta instrução em, ao menos, parte dos bilhetes emitidos pela Gol e Avianca, assim como a possibilidade de eventuais descontos acima dos definidos nos acordos corporativos, conforme verificado na inspeção realizada pela Selog (peça 383) e apontado no relatório da CGU (peça 466, p.14-15, parte 2).

439. Embora devam ser computados no modelo de credenciamento, neste momento, como perdas não mensuráveis, à exceção da retenção de impostos (estimados, no item 235, em R\$ 30.444,87 mensais), há oportunidades de melhorias e ganhos quando da implantação dos módulos de emissão de bilhetes de ida e volta em conjunto (*round trip*), de pedido automático de reembolso e de retenções de impostos na fonte para as aquisições de bilhetes aéreos utilizando o CPGF. Há de se considerar que a aquisição direta é recente e o sistema que gerencia as compras é complexo e está em aperfeiçoamento constante.

440. Os demais itens analisados nesta instrução, além dos tópicos principais sobre a legalidade e a economicidade do modelo, sugerem o prosseguimento do sistema de aquisição direta

de passagens aéreas pela APF. Ainda que as análises supra tenham resultado em determinações e recomendações, são com o intuito de promover melhorias no modelo.

441. Durante a tramitação deste processo, foram interpostos seis recursos, tanto pela representante quanto pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Destes, encontram-se pendentes de análise o agravo interposto pela Central de Compras contra decisão do Exmo. Ministro-Relator pela negativa de prorrogação de prazo pleiteada (recurso dois, peça 114), os embargos de declaração do representante contra decisão proferida pelo Plenário em 1º/4/2015, objeto da Ata 97, da Sessão Ordinária do Plenário do TCU, de 4 de março de 2015, que revogou decisão cautelar do Exmo. Ministro-Relator, Raimundo Carreiro (recurso três, peça 199) e os embargos de declaração do representante contra a decisão ratificada pelo Plenário desta Corte no dia 22/4/2015 (comunicação à peça 234), que determinou que os contratos de agenciamento firmados com as agências de viagens fossem mantidos até que expirem naturalmente ou até o julgamento de mérito deste processo (recurso seis, peça 231) (itens 416, 417 e 420).

442. Há ainda dois processos apensados a este. O TC 005.042/2015-1 consiste em representação proposta pela Federação Nacional de Turismo contra o Pregão Eletrônico 2/2015, para a contratação da agência de viagens para prestação de serviços complementares à compra direta. Considerando que as alegações do representante em relação ao pregão eletrônico 2/2015 no presente processo foram consideradas improcedentes, corrobora-se a análise realizada à peça 58 do TC 005.042/2015-1, mantendo-se a proposta de mérito pela improcedência daquela representação.

443. 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).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

444. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

444.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

444.2. conhecer da representação relativa ao TC 005.042/2015-1, apenso a este processo, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la improcedente (parágrafo 428);

444.3. manter o teor do texto da medida cautelar concedida nos termos do despacho do Ministro-Relator no sentido de que os órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal mantenham os seus contratos com as agências de viagens até que suas vigências expirem naturalmente (peça 215);

444.4. indeferir a medida cautelar para suspensão do Credenciamento 1/2014 e pregões eletrônicos SRP 2/2015 e 1/2016 e todos os atos deles decorrentes, em razão da inexistência dos pressupostos necessários para tal medida;

444.5. determinar, nos termos do art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 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 (parágrafo 245);

444.6. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos termos do art. 250, III, do Regimento Interno/TCU, que:

i) realize estudo com a finalidade de encontrar maneiras mais eficazes, inclusive com medidas punitivas aos servidores que derem causa ao atraso, precedidas de prazo de adaptação, para obrigá-los ao cumprimento dos prazos normativos para emissões de passagens previstos no art. 14 da Instrução Normativa SLTI/MP 3/2015 (parágrafo 149);

ii) avalie 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 (parágrafo 290); e

iii) estude 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.

444.7. fixar prazo de noventa dias para que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão informe ao TCU as providências adotadas para atendimento às determinações e recomendações acima;

444.8. autorizar 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) (parágrafo 244);

444.9. comunicar à Associação Brasileira das Agências de Viagens do Distrito Federal (Abav-DF, CNPJ 00.510.024/0001-90), à Federação Nacional de Turismo (Fenatur, CNPJ 40.207.037/0001-00); ao Serviço de Processamento de Dados do Governo Federal (Serpro) e à Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a decisão que vier a ser adotada nestes autos;

444.10. enviar cópia da presente instrução e da decisão que vier a ser adotada neste processo ao Sr. Ivan Claudio Marx, Procurador da República no Distrito Federal, em atendimento ao Ofício 114/2016-GAB/GIM/PRDF (peça 1 do TC 000.732/2016-8) (parágrafo 442);

444.11. arquivar o presente processo, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

2. Antes de submeter proposta de mérito à apreciação do Plenário, o então Relator, Ministro Raimundo Carreiro, decidiu ouvir o Ministério Público (peça 516), o qual propôs enviar previamente o processo à Selog para complementar sua instrução, em razão dos novos elementos juntados à peça 508.

3. Acolhida a sugestão do **Parquet**, conforme peça 516, os autos foram remetidos à Selog para análise da peça 508 (novos elementos juntados pelo representante) e do requerimento constante da peça 512 (cópia dos autos e retirada de sigilo de peça do processo).

4. À peça 554, p. 1-10, a Selog juntou ao processo instrução complementar, que transcrevo, a seguir, a partir do histórico:

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 oitiva 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):

[reprodução dos parágrafos 201 a 245, da peça 500 – transcritos na primeira parte deste relatório]

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 conclusão 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 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*.

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.

É o Relatório.