**TC 019.819/2014-5**

**Tipo**: Representação (pedido de reexame).

**Unidade jurisdicionada**: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (vinculador).

**Recorrente**: Abav - DF/Associação Brasileira de Agências de Viagens do DF (CPNJ 00.510.024/0001-90).

**Advogado**: Jonas Sidnei Santiago de Medeiros Lima, OAB/DF 12907 (procuração à peça 12).

**Interessado em sustentação oral**: não há.

**Sumário**: Representação. Credenciamento para aquisição de passagens aéreas sem intermediação de agências de viagens. Conhecimento. Medida cautelar negada. Improcedência. Arquivamento. Embargos de declaração. Negativa de provimento. Pedido de reexame. Conhecimento. Legalidade do Credenciamento 1/2014. Negativa de provimento. Ciência aos interessados.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame (peças 595, 610, 618, 620, 622, 624-660, 662-665) interposto pela Associação Brasileira de Agências de Viagens do DF – Abav-DF contra o Acórdão 1545/2017-TCU-Plenário (peça 566).

1.1. Reproduz-se a seguir a decisão ora atacada:

> VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Representação, com pedido de suspensão cautelar do certame, inaudita altera pars, 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, Desenvolvimento e Gestão (CCC/MPDG), com vigência de sessenta meses e objetivo de permitir a compra de passagens aéreas em linhas regulares domésticas sem o intermédio de agência de viagens e turismo;
>
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993; nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno/TCU; e no art. 289 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 52, §2º, da Resolução/TCU 259/2014, em:
>
> 9.1. conhecer da presente Representação para, no mérito, considerá-la improcedente, fazendo cessar os efeitos da cautelar que determinou 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;
>
> 9.2. indeferir a medida cautelar para suspensão do Credenciamento 1/2014 e pregões eletrônicos SRP 2/2015, 1/2016 e 1/2017 e todos os atos deles decorrentes, em razão da inexistência dos pressupostos necessários para tal medida;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

9.3. conhecer dos agravos de peças 74, 114, 206, 230, bem como dos Embargos de Declaração de peças 199 e 231, para considerá-los prejudicados por perda de objeto, ante o julgamento do mérito destes autos;

9.4. conhecer da Representação relativa ao TC 005.042/2015-1, apenso a este processo, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.5. 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;

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

9.6.1. 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;

9.6.2. 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; e

9.6.3. 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;

9.7. 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 desta deliberação;

9.8. determinar à Segecex a abertura de processo específico de acompanhamento com o fim de verificar, no âmbito do Ministério do Planejamento e do Serpro, eventual risco de dano ao Erário em razão das funcionalidades do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), em especial no que diz respeito à implementação dos módulos de alteração e remarcação de bilhetes e de aquisição de trechos de ida e volta no mesmo bilhete (round trip) e ao estudo de alternativas à liquidação e recolhimento automático de tributos na fonte para as aquisições de bilhetes aéreos utilizando o CPGF, tendo em vista as datas fornecidas pelos dois órgãos (31/3/2017, 30/6/2017 e 31/12/2017, respectivamente);

9.9. dar ciência da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto, à representante, à Federação Nacional de Turismo (Fenactur); ao Serviço de Processamento de Dados do Governo Federal (Serpro); e à Central de Compras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

9.10. enviar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao Dr. 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);

9.11. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

## HISTÓRICO



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

2. Trata-se de Representação, com pedido de suspensão cautelar do certame, *inaudita altera pars*, 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, Desenvolvimento e Gestão (CCC/MPDG), cuja 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.

2.1. Em razão de solicitações apresentadas em peças diversas, o pedido de adoção de Medida Cautelar estendeu-se aos pregões eletrônicos 2/2015, 1/2016 e 1/2017, elaborados com vistas à contratação de agência de viagem para a intermediação da compra de bilhetes internacionais, regionais e outros não atendidos pelo credenciamento 1/2014.

2.2. Como se tratava de uma mudança significativa no modo de se comprar passagens aéreas, esse novo modelo, que dispensa intermediação de agências de viagens, entrou em operação no dia 28/8/2014, em período experimental pelo prazo de sessenta dias, findo o qual diversos órgãos da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional vinham 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.

2.3. Por entender que a opção da Administração Pública não estaria observando o princípio da legalidade e que a decisão do Tribunal neste processo poderia atingir direitos subjetivos de seus associados, a representante, Abav-DF, na inicial (peça 1, p. 2) solicitou ingresso nos autos como interessada, o que foi deferido pelo então Relator, Ministro Raimundo Carreiro, à peça 23, p. 7.

2.4. Na mesma oportunidade, o Relator, discordando da proposta da Secretaria de Controle Externo das Aquisições Logísticas (Selog) (peça 13, p 1-7) de indeferimento do pedido de Medida Cautelar, determinou a realização de oitiva da CCC/MPDG, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno-TCU (peça 23, p. 1-8).

2.5. Após a oitiva, a Selog apresentou a instrução de peça 41, p. 1-27, propondo o indeferimento do pedido cautelar e o julgamento da Representação pela improcedência. O Relator, entretanto, no despacho de peça 51, p. 1-3, ordenou a suspensão cautelar do Credenciamento 1/2014 e, no despacho de peça 61, estabelecendo limites para a cautelar, esclareceu que a CCC/MPDG deveria abster-se de estender o credenciamento a novos órgãos, a partir da data de sua decisão inicial, exarada no dia 12/11/2014.

2.6. Entretanto, na sessão plenária do dia 19/11/2014, ao comunicar a concessão da Medida Cautelar, sensibilizado com as ponderações de alguns ministros, o Relator decidiu transformar a Cautelar em determinação à CCC/MPDG para que, no prazo de 30 dias, encaminhasse ao Tribunal o resultado dos estudos solicitados daquela unidade pelo TCU por intermédio do item 9.6 do Acórdão 1973/2013 – Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro (TC 003.273/2013-0).

2.7. Na instrução de peça 68, a Selog analisou diversos questionamentos apresentados pela representante e propôs ao Relator a realização de outras diligências juntamente com o encaminhamento da referida determinação à CCC/MPDG, o que foi feito por meio do Ofício 2791/2014-TCU/Selog, de 25/11/2014 (peça 70).

2.8. Inconformada com a conversão da Medida Cautelar em determinação, a representante interpôs agravo pleiteando a nulidade da decisão do Relator (peça 71, p. 1-8), o qual foi submetido pelo Relator a exame prévio da Secretaria de Recursos (Serur).

2.9. Em 26/12/2014, a CCC/MPDG requereu prorrogação do prazo para apresentação das informações solicitadas pelo Tribunal em 25/11/2014 (peça 70), o que foi indeferido pelo Relator à peça 90, p. 1-2, e submetido ao referendo do Plenário na Sessão Plenária de 21/1/2015 (peça 119). Inconformada, a CCC/MPDG interpôs agravo à peça 114, p. 1-24.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

2.10. Em 25/2/2015, a Serur, por meio das instruções de peças 136 e 137, apresentou proposta de negativa de provimento ao agravo interposto pela representante contra a conversão da Medida Cautelar em determinação, mas propôs, entre outras medidas, a concessão, de ofício, de Medida Cautelar para determinar ao MPDG que suspendesse, até o julgamento definitivo deste processo, o Pregão Eletrônico 2/2015, na fase em que se encontrasse, bem como a adesão de novos órgãos ou entidades ao Credenciamento 1/2014.

2.11. Com esteio na análise da Serur, o Relator, por meio do despacho de peça 138, p. 1-25, concedeu a Medida Cautelar, nos termos sugeridos pela Secretaria de Recursos.

2.12. Segundo consta do item 17 da instrução da Selog (peça 148, p. 3), apresentada no dia 3/3/2015, *"[...] mesmo estando o processo na Serur para análise do Agravo da Abav, a Selog, concomitantemente, analisou os novos elementos trazidos pela representante, nos termos a seguir, os quais reforçam a cautelar deferida."*

2.13. Na Sessão Plenária do dia 4/3/2015, o Relator comunicou ao Colegiado sua decisão monocrática que cautelarmente suspendeu tanto o Pregão Eletrônico 2/2015 como a adesão de novos órgãos ou entidades ao Credenciamento 1/2014. Entretanto, sua decisão não foi referendada naquela oportunidade.

2.14. Em face do pedido da representante para acesso a peças sigilosas do processo (peça 175), o Relator, com suporte em proposta da Selog (peça 184, p. 1-2), indeferiu o requerimento da Abav-DF (peça 194), decisão contra a qual a representante interpôs o agravo constante à peça 206.

2.15. À peça 199, a Abav-DF opôs Embargos de Declaração contra a Decisão Plenária de 4/3/2015 que não referendou a cautelar que suspendeu tanto o Pregão Eletrônico 2/2015 como a adesão de novos órgãos ou entidades ao Credenciamento 1/2014. Na mesma peça, a representante trouxe a informação de que a CCC/MPDG pretendia, até o dia 30/4/2015, encerrar todos os contratos vigentes na Administração Pública com as agências de viagem, em virtude da nova sistemática implementada a partir do Credenciamento 1/2014 e do Pregão 2/2015.

2.16. Por determinação do Relator (peça 207), a Selog examinou a questão e, na instrução de peça 212, p. 1-11, propôs determinar, cautelarmente, à CCC/MPDG, que mantivesse os contratos vigentes, o que foi acolhido pelo Relator, conforme despacho de peça 215, p. 1-17.

2.17. Na Sessão Plenária do dia 22/4/2015, o Colegiado referendou a cautelar concedida pelo Relator. Inconformada, em 27/4/2015, a CCC/MPDG interpôs agravo contra referida decisão (peça 230, p. 1-7). Por razões distintas, a representante opôs Embargos de Declaração contra a mesma Decisão Plenária, renovando seu pedido de suspensão tanto do Pregão Eletrônico 2/2015 como do Credenciamento 1/2014.

2.18. No dia 23/7/2015, à peça 293, p. 1-36, a Selog apresentou instrução com proposta de mérito no sentido de manter a cautelar concedida à peça 215 e de expedir recomendações e determinações à CCC/MPDG para aprimoramento do novo modelo de compra de passagens aéreas.

2.19. Ante os contra-argumentos apresentados pela Abav-DF (peça 299), o Relator decidiu ouvir o Ministério Público junto ao Tribunal (peça 300), cujo parecer foi apresentado à peça 322, p. 1-14, com proposta, entre outras, de:

> "determinar ao MPDG que reformule o Credenciamento 1/2014 de modo a ampliar seu objeto, passando a abranger também as passagens aéreas internacionais, e de modo a abrir oportunidade de participação, naquele certame, não apenas às companhias aéreas, mas também a todos os 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".

2.20. Estando os autos no Gabinete do Relator, a representante juntou, entre muitas outras informações, a de que, no âmbito do processo de credenciamento, o Governo estaria pagando à



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

empresa Envision taxa, entre R$ 1,80 a R$ 2,35, para cada trecho de bilhete aéreo emitido, razão pela qual os autos foram remetidos à Selog para novo exame.

2.21. À peça 354, a Selog propôs realizar "inspeção no Ministério das Relações Exteriores e no Ministério da Justiça, com a finalidade de acompanhar as rotinas de cotação, emissão, fiscalização e pagamento de bilhetes aéreos nacionais e internacionais, por meio da compra direta, com a utilização do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP e também dos bilhetes por meio da agência única, a Trips Passagens e Turismo".

2.22. Contra a Portaria de Fiscalização, exarada em 1/2/2016, a Abav-DF interpôs o agravo de peça 364, o qual não foi conhecido pelo Relator, conforme despacho constante à peça 394. Inconformada, a representante interpôs novo agravo (peça 401, p. 1-4), o qual foi julgado na Sessão Plenária de 27/4/2016, com negativa de provimento (Acórdão 993/2016 – peça 418).

2.23. Após a realização de novas oitivas, a Selog apresentou à peça 500, p. 1-50, instrução com proposta de mérito, propondo, entre outras medidas tendentes ao aperfeiçoamento do novo modelo de compras de passagens aéreas, "*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*"; e "*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*".

2.24. Nos termos do despacho constante da peça 507, o Relator decidiu ouvir novamente o Ministério Público junto ao Tribunal, o qual, à peça 509, restituiu os autos com proposta de remessa do processo à Selog para nova instrução, em face de outros elementos apresentados pela representante à peça 508.

2.25. Tendo assumido a relatoria deste processo, no início do exercício de 2017, em substituição ao Ministro Raimundo Carreiro, que passou a ocupar a Presidência do Tribunal, o Ministro Relator Aroldo Cedraz acolheu proposição do *Parquet* e restituiu os autos à Selog para análise da documentação de peça 508, bem como do requerimento de cópias e de baixa de sigilo nos autos, formulado pela representante à peça 512.

2.26. Em 16/5/2017, conforme peça 554, p-10, esta Representação retornou ao gabinete do Relator com instrução da Selog (peça 554, p. 1-10) propondo, entre outras medidas, determinar cautelarmente ao MPDG que suspenda a adesão de novos órgãos e de novas entidades da Administração Pública Federal ao sistema de aquisição direta de passagens por meio do SCDP, Credenciamento 1/2014, bem como a realização de oitiva do MPDG para que se pronunciasse quanto aos fundamentos da cautelar.

2.27. Houve, então, a prolação do acórdão combatido (peça 566).

2.28. Na sequência, foram opostos embargos de declaração cujo julgamento resultou no Acórdão 1889/2017 – TCU – Plenário, que conheceu do recurso e negou-lhe provimento (peça 581).

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O Relator, Exmo. Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, concluiu pelo conhecimento do pedido de reexame interposto pela Associação Brasileira de Agências de Viagens do DF – Abav-DF contra o Acórdão 1545/2017-TCU-Plenário, suspendendo os efeitos dos subitens 9.5, 9.6 (e subitens) e 9.7 do Acórdão 1545/2017-TCU-Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie recursal (peça 603).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

3.1. Em relação ao subitem 9.1 do acórdão combatido o Ministro Relator negou a proposição técnica de restabelecer a referida medida acautelatória. Considerou-se que o recurso contra decisão de natureza cautelar devia ser recebido, sem efeito suspensivo, conforme o § 4º do art. 289 do Regimento Interno do TCU. É que a atribuição de efeito suspensivo a agravo (ou pedido de reexame), equivaleria, na prática, à prévia revogação (ou restabelecimento, como neste caso concreto) da medida acautelatória antes mesmo da apreciação do mérito do pedido de reexame.

**EXAME DE MÉRITO**

4. Constitui objeto do presente processo verificar a legalidade do Credenciamento 1/2014. A recorrente defende a sua ilegalidade e para tanto se utiliza dos seguintes argumentos:

a) segmentação do processo pelo TCU e ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa;

b) existência de nulidade no processo do TCU;

c) fuga ao dever de licitar;

d) possibilidade de integração do SCPD com os sistemas das agências;

e) inexistência de transparência;

f) inexistência de fiscalização;

g) afastamento da atividade econômica das agências de turismo;

h) tratamento tributário diferenciado com supostos benefícios fiscais e não conversão da Medida Provisória 822/2018 em lei; e

i) ausência de economicidade.

**A) Segmentação do processo e ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa**

5. Diz que constaram, da inicial da Abav-DF e de várias outras peças, questões de legalidade, legitimidade, economicidade, todos princípios igualmente posicionados, sem prevalência, no artigo 70 da Constituição Federal, razão pela qual não pode este órgão de controle externo segmentar o processo para que a suposta posição da legalidade fique isolada, até porque desde as cautelares derrubadas em Plenário e em todos os demais atos do processo em que se tratou contra as agências, sempre se motivou de forma determinante que em razão da economicidade haveria legalidade (peça 595, p. 11).

5.1. Defende que não pode ser admitido o posicionamento de que se tem como legal e legítimo o credenciamento e que os seus problemas serão analisados depois, inclusive, sem a presença da Abav-DF nos autos distintos, internos, de acompanhamento, sob pena de se ferir as garantias do contraditório e da ampla defesa (peça 595, p. 11).

5.2. Ademais, destaca que não se pode abstrair regra do artigo 9º, incisos I e II, da Lei 9.784/1999, que assegura legitimidade a quem tem poder de representação ou direito afetado pela decisão a ser tomada (peça 595, p. 11).

5.3. Assim, o processo não pode ser arquivado sem trabalho apuratório concluído nestes autos e a Abav-DF não pode ser afastada com o "fatiamento processual".

**Análise**

5.4. O julgado recorrido procurou reunir os elementos de convicção necessários às conclusões sobre a legalidade e a constitucionalidade do referido credenciamento, deixando de lado questões que entendeu alheias ao escopo previamente definido na representação que é a verificação da legalidade do Credenciamento 1/2014, em razão dos seguintes motivos (peça 557, p. 4 e p. 17):



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

> 95. Com as vênias de estilo, esclareço que, na condição de Relator deste processo, respaldado pelo art. 157 do RI/TCU, e observados os indícios constantes da peça inicial, chamando o feito à ordem detive-me no escopo desta Representação - verificação da legalidade do Credenciamento 1/2014 – sem embargos das providências referidas no item 39 deste Voto, as quais considero suficientes para a manutenção das prerrogativas fiscalizatórias constitucionais desta Corte de Contas. Não cabe, portanto, à representante definir quando o processo está em condições de ser levado à apreciação do Colegiado, tampouco interferir, como já tentou fazer em outras oportunidades (peças 364 e 401), nos atos de saneamento do processo ou na delimitação de responsabilidades.

5.5. A legalidade do credenciamento foi objeto de exame nos autos, tendo-se concluído que não se demonstraram irregularidades, ilegalidades ou desrespeito a princípios constitucionais (peça 567, p. 18). A representação foi julgada improcedente, sem prejuízo das recomendações e determinações (peça 567, p. 18).

5.6. Dessa forma, não ocorreu segmentação do processo para que a legalidade ficasse isolada, tendo havido análise conforme o escopo da representação.

5.7. A recorrente alega que há ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa tendo em vista que os problemas relativos ao processo seriam analisados depois, sem a presença da Abav-DF.

5.8. O argumento não merece acolhida. Isso porque não haverá a análise *a posteriori*, sem a presença da Abav-DF, da legalidade do credenciamento, pois tal foi o escopo da representação e verificado no presente processo.

5.9. Conforme se observa da deliberação combatida, foram exaradas determinações e recomendações.

5.10. A autoridade entendeu possível constituir processo específico de acompanhamento com o fim de verificar, no âmbito do Ministério do Planejamento e do Serpro, eventual risco de dano ao Erário em razão das funcionalidades do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), em especial no que diz respeito à implementação dos módulos de alteração e remarcação de bilhetes e de aquisição de trechos de ida e volta no mesmo bilhete (*round trip*) e ao estudo de alternativas à liquidação e recolhimento automático de tributos na fonte para as aquisições de bilhetes aéreos utilizando o CPGF, tendo em vista as datas fornecidas pelos dois órgãos (31/3/2017, 30/6/2017 e 31/12/2017, respectivamente) (subitem 9.8 do acórdão combatido). Aqui o escopo é, portanto, o eventual risco de dano ao Erário em razão das funcionalidades do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens.

5.11. Além disso, foi exarada a determinação constante do subitem 9.5 que teve como destinatário o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para que este apresentasse, no Portal da Transparência, informações sobre os descontos resultantes dos acordos firmados com as companhias aéreas obtidos em cada bilhete com o fito de verificar a economicidade do modelo.

5.12. Não se verifica ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa diante da utilização dos instrumentos de fiscalização do TCU (acompanhamentos de determinações) mencionados nos itens acima.

5.13. O acompanhamento avalia, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados (art. 241, II, do RI/TCU).

5.14. O monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos (art. 242, do RI/TCU).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

5.15. No presente processo, foi determinado à Segecex a abertura de processo específico de acompanhamento, consoante subitem 9.8 do acórdão combatido.

5.16. Foi instaurado o TC 023.159/2017-0 e nesse processo não houve manifestação da Abav-DF tendo-se em vista que esta não foi a destinatária da ação de controle, não se afigurando qualquer ilegalidade.

**B) Nulidade**

6. A recorrente alega haver nulidade no presente processo pelo fato de os recursos por ela interpostos terem sido prejudicados. Diz que houve diligência, para aferir situações ocasionais de descontos, sem presença da parte interessada, contaminando o processo. Assim, os recursos não poderiam ser julgados prejudicados (peça 595, p. 15-16).

**Análise**

6.1. Os argumentos não devem ser acatados.

6.2. Conforme se observa do relatório da deliberação combatida, foi aberto tópico específico para discorrer sobre os recursos apresentados (peça 568, p. 46-47).

6.3. Os expedientes considerados prejudicados tiveram correspondente motivação, tendo na maioria dos casos perdido o seu objeto.

6.4. A recorrente não apresenta alegações específicas de quais seriam as nulidades supostamente ocorridas no exame dos recursos considerados prejudicados.

6.5. Sobre o argumento de que houve nulidade em razão da realização de diligência sem a presença da parte interessada, deve-se destacar que as diligências necessárias ao saneamento de indícios de irregularidades em apuração devem ser realizadas previamente ao exercício do contraditório dos responsáveis e interessados. Na eventual necessidade de novas diligências após o chamamento das partes, a unidade técnica deve avaliar a repercussão dos novos documentos na situação processual de cada responsável ou interessado, promovendo novamente o contraditório se essa documentação fundamentar proposta de mérito desfavorável à parte (Acórdão 1601/2014 – TCU – Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler).

6.6. Verifica-se que foram realizadas oitivas e diligências para a instrução de mérito do presente processo (peça 217). Também foi proposta a realização de inspeção para a coleta de dados por amostragem (peça 354).

6.7. Veja-se que a responsável compareceu aos autos agregando expedientes inúmeras vezes. Inclusive após a instrução 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, 450, 461, 466, 489 e 490), tendo havido a análise da documentação apresentada.

6.8. A recorrente também se utiliza da faculdade recursal e colaciona ao processo um rol extenso de documentos (peças 595, 610, 618, 620, 622, 624-660).

6.9. Dessa forma, se observa que a Abav-DF compareceu aos autos em várias oportunidades, se utilizando de todas as oportunidades processuais previstas em lei, o que afasta o argumento de ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa com consequente ocorrência de nulidade.

**C) Dever de licitar**

7. Alega que não há que se falar em discricionariedade diante do dever de licitar (peça 595, p. 12).

7.1. Sobre a inviabilidade de competir, diz que a competição vem da lei das agências que as habilita a vender os mesmos bilhetes das mesmas passagens (peça 595, p. 16).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

7.2. A recorrente faz uma série de questionamentos (peça 595, p. 13-14):

a) isso é compra direta de passagens?

b) empresa de tecnologia pode estar intermediando passagens?

c) por que não autorizaram que as agências de viagem pudessem interligar, às suas expensas, seus outros sistemas similares ao SCDP, se o próprio Serpro reconheceu que tecnicamente isso é possível?

d) por que não se considerou nos autos o caso da Caixa e o caso do Sebrae Nacional, que licitaram passagens com agências e autoatendimento?

e) por que o TCU não considerou que o BNDES, por exemplo, possui um sistema instalado e licita apenas contratação da agência de viagem?

f) por que não se considerou que até hoje o Serpro licita passagens com agência?

g) por que não se considerou que o TCU tem agência de viagens?

h) por que não se considerou que no MPDG há uma agência?

i) isso mostra que o objeto é passagem aérea, como do nascimento, nos atos administrativos?

j) como se explica essa situação de emissões de 2016?

k) que inviabilidade de competição é essa quando se percebe que apenas está havendo uma deformação do bolo de distribuição das passagens?

l) onde está a regra que afirma que passagem no expediente é não licitada, devendo ser comprada via credenciamento e a noite é licitada, porque emitida pela agência única?

m) onde está a explicação para que mesmo vôo na sexta seja não licitado e no sábado com agência licitado?

7.3. À peça 652, a recorrente pleiteia atenção para o parecer do Dr. Lucas Rocha Furtado, pelo MP-TCU, no sentido de que não há credenciamento quando parte da demanda ainda precisa ser atendida com uma agência de viagens. Haveria apenas uma deformação de mercado, com compra via empresa de informática, que recebe por cada emissão, para cerca de 80% da despesa de passagens e 20% são emitidos via uma agência de viagens em "monopólio" (peça 652, p. 4).

7.4. Diz que, em 100% dos órgãos, havia emissões pela agência monopólio e emissões intermediadas e pagas à empresa Envision, o que não representaria credenciamento (peça 620, p. 3).

7.5. Informa que as grandes empresas privadas como Globo, Coca-Cola e outras trabalham com agências de viagens corporativas e isso é normal, não prevalecendo a falácia de que é impossível ter agência atendendo grandes contas corporativas e que isso é algo antigo (peça 595, p. 15).

7.6. À peça 620 (27/2/2018) a recorrente assevera que o governo criou uma reserva especial de mercado na maior parte das passagens às companhias aéreas ilegalmente e traz quadros demonstrativos (peça 620, p. 1-3).

7.7. À peça 655 (21/3/2018) a recorrente agrega histórico de tramitação dos documentos que subsidiaram o edital de credenciamento das empresas de transporte aéreo para fins de fornecimento de passagens aéreas domésticas regulares sem o intermédio de agências de viagens.

**Análise**

7.8. O Credenciamento 1/2014, conduzido pela Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (edital e anexos à peça 2, p. 124-166), visou ao



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

credenciamento pelo prazo de sessenta meses, de empresas de transporte aéreo para fornecimento de passagens em linhas regulares domésticas, sem o intermédio de agência de viagens e turismo.

7.9. Segundo informações do Ministério, a compra de passagens diretamente das empresas aéreas iniciou a operação no dia 28/8/2014, em período experimental (peça 32. p. 4), previsto para os primeiros 60 dias, em que apenas o próprio Ministério fez as pesquisas, emissões de bilhetes e cancelamentos de forma eletrônica e sem a intermediação das agências.

7.10. O edital do credenciamento contempla dois sistemas a serem utilizados (peça 2, p. 126):

> VII - SCDP - Sistema de Concessão de Diárias e Passagens de utilização obrigatória pelos órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.
>
> VIII - SGPA - Sistema de Gestão de Passagens Aéreas interligado ao SCDP, que permitirá o acesso a sistemas das Companhias Aéreas objetivando a busca, reserva, emissão, remarcação, cancelamento e gestão de passagens aéreas.

7.11. Deve-se rememorar que houve recomendação substanciada no Acórdão 1973/2013-TCU - Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro, prolatado no curso do TC 003.273/2013-0, no sentido de que fosse avaliada a conveniência e oportunidade de se promover a evolução do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP, dotando-o de novas funcionalidades, conforme excertos abaixo:

> 9.5.2. que avalie a conveniência e a oportunidade de fazer constar do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), que está sendo desenvolvido pelo Serpro, as seguintes funcionalidades:
>
> 9.5.2.1. desenvolvimento de módulo que possa fazer a pesquisa de preços efetivamente praticados pelas companhias aéreas, em tempo real, de acordo com os parâmetros solicitados, tais como: cidade de origem e cidade de destino, data de partida da viagem e data de retorno da viagem assim como uma sugestão de horário de voo (MÓDULO BUSCADOR);
>
> 9.5.2.2. desenvolvimento de módulo que permita ao gestor setorial confirmar a utilização dos bilhetes adquiridos pela APF, assim como receber informações a respeito deste bilhete, tais como: datas e horários de partida, cancelamentos, alteração e preço (MÓDULO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS);
>
> 9.5.2.3. desenvolvimento de módulo que permita a gestão das faturas a serem pagas pelos órgãos, de acordo com as solicitações de emissão de bilhete e levando em consideração os cancelamentos e as remarcações que vierem a ocorrer (MÓDULO DE FATURAMENTO);

7.12. O Serpro efetuou a implementação das funcionalidades por meio da contratação de ferramenta de gestão junto à empresa Envision, sendo acoplada como módulo do SCDP, permitindo a inclusão de atributos adicionais ao sistema, que suportam a compra direta, com acesso via SCDP aos *web services* das companhias aéreas credenciadas, para, além da consulta dos voos e tarifas (buscador), possibilitar a aquisição eletrônica dos bilhetes de passagens e a auditoria permanente das aquisições.

7.13. Assim, independentemente da aquisição direta de passagens seria necessário avaliar o desenvolvimento de novas funcionalidades do SCDP.

7.14. Em relação ao dever de licitar, o Ministro Relator entendeu que não há possibilidade de competição entre as empresas aéreas, tendo em vista que não há vários voos de diferentes empresas aéreas para o mesmo lugar, no mesmo dia e horário, de modo a atender necessidade específica da Administração Pública (peça 567, p. 8). Assim, não haveria viabilidade de competição pois o fornecedor seria a companhia aérea que atende a necessidade da Administração para determinado trecho em determinado horário (peça 567, p. 8).

7.15. Foi ressaltado 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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

previamente os preços dos bilhetes em uma licitação para entrega futura. Isso porque, 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 (peça 567, p. 13).

7.16. Também se verificou que não há possibilidade de real competição entre empresas aéreas e agências que intermedeiam a venda de passagens dessas mesmas companhias e cobram comissões por seus serviços em razão do seguinte (peça 567, p. 7):

> Com as vênias de estilo, entendo que, em tese, não há possibilidade de real competição entre empresas aéreas e agências que intermedeiam a venda de passagens dessas mesmas companhias e cobram comissões por seus serviços. Por essa razão, afasto, desde logo, inclusive, os argumentos do Ministério Público de Contas, que defende só haver viabilidade legal do Credenciamento 1/2014 se as agências de viagens puderem ser credenciadas. Importante observar que, em princípio, se desconsiderarmos os descontos corporativos concedidos à Administração Pública, as passagens aéreas para determinado trecho, dia e hora, são exatamente os mesmos oferecidos tanto para o órgão público, como para as agências ou mesmo para o particular. Por óbvio, se as agências conseguem vender uma passagem por um determinado valor é porque conseguiram comprá-la/reservá-la em seus sistemas, por um preço inferior/diferenciado ou mediante o recebimento posterior de taxa de comissionamento/agenciamento. Caso contrário, estaria trabalhando de graça, o que não é factível (peça 567, p. 7).

7.17. Deve-se destacar que as próprias agências de viagens reconheceram que não têm condições de concorrer com as empresas aéreas:

> Observe-se: as companhias aéreas TAM, GOL/VRG. Avianca e Azul, pela condição dominante no mercado, estão apresentando condições ao MPOG que nenhuma agência de viagens (canal de distribuição), conseguiria. (peça 1, p. 14)

7.18. Nesse sentido é contraditória a indagação do porquê não autorizaram que as agências de viagens pudessem interligar, às suas expensas, seus outros sistemas similares ao SCDP. Ademais, deve-se salientar que tal questão foi destacada no relatório do acórdão combatido (peça 568, p. 9-10):

> 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 (peça 568, p. 9).
>
> 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.

7.19. O anexo I do edital do Credenciamento trouxe as justificativas para a contratação sem licitação (peça 2, p. 134-138):



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

> É fato que, enquanto o serviço prestado for o agenciamento da emissão de bilhetes aéreos, haverá concorrência referente à menor taxa de agenciamento, e não do valor das passagens. No entanto, a partir do momento que a Administração passa a abrir mão do agenciamento, não há mais a viabilidade de competição, pois o serviço adquirido, de transporte de passageiros, pode ser prestado por apenas um fornecedor, qual seja, a companhia aérea que atende à necessidade da Administração para determinado trecho, em determinado horário. Em tese, o valor disponibilizado pelas companhias para a venda da passagem seria exatamente o mesmo para qualquer agência, não havendo viabilidade de competição para a venda de passagem mais barata. (peça 13, p. 4-5).

7.20. Houve, portanto, a diferenciação entre os serviços prestados pela agência e pelas companhias aéreas, destacando-se que as agências prestam o serviço de agenciamento que compreende, entre outros, a intermediação na aquisição de passagens; as companhias aéreas vendem passagens como serviço de balcão, sem disponibilizar ao comprador qualquer mão de obra específica e exclusiva para essa transação (peça 41, p. 6).

7.21. Para o serviço de intermediação exercido pelas agências de viagens e empresas de turismo, haveria sim competição, já a "compra de passagens", realizada junto às fornecedoras que detém quase que a totalidade do mercado, prescinde de licitação por inviabilidade de competição.

7.22. Conforme ressaltado no Voto condutor da deliberação combatida (peça 567, p. 12), o TCU já afirmou a regularidade da utilização do credenciamento como alternativa viável em casos cujas particularidades do objeto contratado indiquem a inviabilidade de competição (incompatibilidade com o procedimento licitatório) ao mesmo tempo em que se admite a possibilidade de contratação de todos os interessados em oferecer o mesmo tipo de serviço à Administração Pública. Vejamos trecho do elucidativo Voto do Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 2731/2009 – Plenário:

> 63. Quanto à segunda alternativa, observo que esta Corte tem considerado legal a utilização do credenciamento quando, em vista das particularidades do objeto contratado, torna-se conveniente e viável para a Administração a contratação de um número ilimitado de interessados (Acórdãos nº 642/2004 e 1.751/2004, ambos do Plenário). (...)
>
> 68. Com razão, embora o credenciamento não seja compatível com o procedimento licitatório, trata-se, na opinião dos juristas, de caso de inexigibilidade de licitação pela inviabilidade ou pela desnecessidade de competição, dado que, em tese, todos os interessados na prestação do serviço ficam disponíveis para a contratação. Assim, são exigidos os elementos prescritos no parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93, entre eles a justificativa do preço fixado pela administração contratante.

7.23. Frisa-se que a emissão direta somente encontra respaldo pela inexigibilidade enquanto todas as principais companhias aéreas brasileiras permanecerem cadastradas. Ademais, a verificação dos preços em todas as companhias se caracteriza como questão de supremacia do interesse público.

7.24. Assim, anui-se ao entendimento de que o credenciamento atende os critérios de inexigibilidade de licitação previstos na Lei 8.666/1993, sendo, portanto, uma contratação direta. O normativo dispõe, em seu art. 15, inciso III, que as compras públicas, sempre que possível, deverão submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado. Se ao particular é facultada a compra sem o agenciamento (intermediação), tal ônus não pode recair sobre a Administração. Não há, portanto, deformação do bolo de distribuição das passagens.

7.25. Deve-se anotar que a Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) reconheceu a legalidade da utilização do procedimento de credenciamento público para a compra de passagens aéreas:

> DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE. CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS DE AVIAÇÃO PARA O FORNECIMENTO DE



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

> PASSAGENS AÉREAS À ADMINISTRAÇÃO SEM O INTERMÉDIO DAS AGÊNCIAS DE VIAGENS E TURISMO. POSSIBILIDADE.
>
> I – O credenciamento público é uma ferramenta utilizada pela Administração Pública para a contratação direta que consiste no chamamento de todos os interessados de um determinado setor para o fornecimento de bens e serviços, revelando-se como uma hipótese de inexigibilidade de licitação, estando amparado pelo art. 25 da Lei de Licitações, ante a inviabilidade de competição.
>
> II – O sistema de credenciamento público para a compra de passagens aéreas, sem o intermédio das agências de viagens e turismo, guarda afinidade com as diretrizes postas na Lei de Licitações, uma vez que proporciona substancial agilidade e economia para os cofres públicos.
>
> III – Não há norma que obrigue a Administração a contratar agências de viagens para a aquisição de passagens aéreas, de modo que cabe ao administrador, no exercício do seu poder discricionário, o dever de aferir a forma mais eficaz e menos onerosa de realizar as aquisições e contratar os serviços a serem prestados.
>
> IV – Apelação desprovida. Sentença confirmada.
>
> (TRF1 – 0015571-06.2015.4.01.3400/DF – RELATOR(A) : DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE APELANTE : DF TURISMO E EVENTOS LTDA – ME ADVOGADO : DF00033396 – CAROLINA CUNHA DURÃES APELADO : UNIAO FEDERAL PROCURADOR : NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA. Data do Julgamento: 21/02/2018).

7.26. A recorrente questiona se empresa de tecnologia pode estar intermediando passagens. Em verdade não se trata de intermediação da compra por empresa de tecnologia. Há a emissão direta de passagens, na qual o próprio servidor realiza a reserva e a emissão do bilhete, com duração de 72 horas, sem a necessidade de o procedimento tramitar pela agência de viagens e sem a possibilidade, dentro desse prazo, de alteração do preço do bilhete e consequentemente da necessidade de ter que reemitir a passagem, além do ateste automático do embarque do passageiro via Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), eliminada a prestação de contas manual praticada atualmente.

7.27. Nesse caso, anui-se ao entendimento de que há um ganho de modernização, transparência, racionalização, desburocratização e eficiência dos processos administrativos relativos à compra das passagens, além de garantir a reserva por período mais longo, o que não é possível nas compras realizadas por meio das agências (peça 148, p. 4-5).

7.28. Deve-se mencionar, por fim que 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 (peça 568, p. 9).

7.29. Não há, como afirma a recorrente, licitação para determinados tipos de bilhetes aéreos e outros não, pois, como já visto, não é possível licitação de bilhetes aéreos. Nesse caso, houve licitação dos serviços de agenciamento para aqueles trechos que não são atendidos pela emissão direta.

7.30. A recorrente traz questionamentos acerca da contratação de agências de turismo para a compra de passagens aéreas por outros órgão, entidades e agentes privados.

7.31. Primeiramente se destaca que a presente análise deve-se ater à legalidade do Credenciamento 1/2014, escopo da presente representação.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

7.32. Ademais, deve-se ressaltar que cabe ao administrador, atendo-se a todos os princípios que o regem, o dever de aferir a forma mais eficaz e menos onerosa de realizar as aquisições e contratar os serviços a serem prestados.

7.33. A despeito de ter-se verificado 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.

7.34. Inclusive foi recomendado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avaliasse a possibilidade de inclusão, nos editais para aquisições de passagens aéreas mediante agenciamento, de atendimento diferenciado a determinados órgãos, considerando suas necessidades, notadamente daqueles com maior volume de emissões fora do credenciamento, que demandam muitas viagens internacionais e regionais, visando a melhorar o suporte técnico e a qualidade operacional desses órgãos (subitem 9.6.2).

**D) Da possibilidade de integração do SCPD com os sistemas das agências**

8. A recorrente argumenta que há mais uma premissa errada, porque não se pode afirmar sempre que havia um modelo antigo e que o novo é melhor se hoje todas as agências podem disponibilizar os mesmos sistemas ao MPDG, incluindo cartão como meio de pagamento e liberando acesso a relatórios em tempo real (peça 595, p. 14).

8.1. Indaga: qual a explicação para que o cartão de pagamento fosse direcionado às companhias aéreas para depois se dizer que as agências não podem trabalhar com cartão? (peça 595, p. 14).

8.2. Defende ser possível fazer muito melhor que o MPDG se permitirem que as agências possam interligar seus sistemas com o SCDP, inclusive com ganhos de racionalização e transparência (peça 595, p. 14).

8.3. Segundo a recorrente haveria um estratagema, porque com os outros sistemas o MPDG teria os mesmos ganhos e outros mais, de rapidez e mais transparência comparados ao que está em uso com o Envision (peça 595, p. 15).

8.4. Sobre o assunto, são agregados mais expedientes aos autos:

a) peça 654, de 21/3/2018: diz que o atual Ministro da Fazenda, que tem em seu histórico recentes ligações com a companhia aérea Azul, assina medida provisória em benefício dessa e outras companhias, havendo benefício pessoal (peça 654, p. 1);

b) peça 656, de 21/3/2018: agrega aos autos matérias jornalísticas sobre supostos privilégios na negociação;

c) peça 657, de 21/3/2018: colaciona supostas listas de presença em reuniões para combinar a não realização de licitação.

8.5. Diz que a IN 2/2008-MPOG, em seu artigo 3º, disciplina que não pode o mesmo prestador de serviço ser aquele que fornece algo e dá base à sua própria fiscalização.

8.6. Defende que o correto é adotar um buscador independente, separado da pessoa do contratado (peça 595, p. 15).

**Análise**

8.7. Conforme já mencionado, 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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

foi a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços que viabilizassem o sistema de Propostas de Concessão de Diárias e Passagens (PCDP).

8.8. 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"*.

8.9. Também foi criada, em janeiro de 2014, a Central de Compras do Ministério do Planejamento.

8.10. 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).

8.11. 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.

8.12. O Serpro efetuou a implementação das funcionalidades por meio da contratação de ferramenta de gestão junto à empresa Envision, sendo acoplada como módulo do SCDP.

8.13. 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).

8.14. 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).

8.15. Em relação à interligação do sistema das agências ao SCDP, o MPDG trouxe parte da resposta do Serpro (peça 467, p. 4-5) na qual este esclarece que tal integração necessitaria ser precedida de profundas mudanças no modelo de negócios do SCDP, o que demandaria a reescrita das numerosas regras de negócios implementadas no Sistema, conforme resumido no relatório do acórdão combatido (peça 568, p. 33-34):

> 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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

> 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.
>
> (...)
>
> 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.

8.16. A recorrente não agrega aos autos argumentos a fim de afastar a relatada vulnerabilidade e suscetibilidade à fragilidades em razão do gerenciamento das passagens pelas agências de turismo ao utilizar o SCPD.

8.17. Também não faz qualquer considerando acerca da construção onerosa ao Ministério do Planejamento da integração entre o SCDP e o sistema de cada agência de viagem.

8.18. Demandaria revisão dos requisitos não funcionais do Sistema para atender ao aumento significativo de usuários simultâneos, o que implicaria o aumento de custos de produção do serviço SCDP, às expensas do MPDG.

8.19. A recorrente afirma que todas as agências podem disponibilizar os mesmos sistemas ao MPDG, bem como simplesmente incluir cartão como meio de pagamento e liberar acesso a relatórios em tempo real.

8.20. Quanto a isso, deve-se ressaltar que o MPDG afirmou que os acordos corporativos foram negociados e firmados tendo como premissa a compra direta de passagens, por meio do Credenciamento 1/2014, não havendo 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).

8.21. Dessa forma, não há que se falar na existência de um estratagema, tampouco acatar o argumento de que o sistema a ser desenvolvido pelas agências de viagem teria os mesmos ganhos e outros mais, de rapidez e transparência em relação aquele utilizado com o Envision.

**E) Inexistência de transparência**

9. Sobre a alegação de que não cabe ao TCU se sobrepor a discricionariedade do Ministério do Planejamento de buscar racionalizar gastos, processos e dar mais transparência aos atos de gestão pública, lembra que não foi isso que ocorreu, porque, quando o credenciamento começou, nada estava planejado, tudo foi feito de forma obscura e inexplicável, com reuniões dos presidentes das companhias aéreas dentro do MPOG, mesmo antes de existir autos de processo, algo inadmissível (peça 595, p. 12).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

9.1. Alega que o MPDG não buscou simplesmente racionalizar processos e dar transparência, porque o que ocorreu foi apenas a contratação de uma empresa de tecnologia para ficar como intermediária emitindo os bilhetes de passagens como se agência fosse (peça 595, p. 12).

**Análise**

9.2. Quanto à alegação de que o credenciamento começou de forma obscura, inexplicável e sem planejamento, o que se verifica dos autos é que com base nas informações fornecidas pelo Ministério do Planejamento, foram realizadas reuniões ainda em 2013 com a presença de órgãos da Administração Pública Federal, Abav-DF e companhias aéreas (peça 33, p. 1-110), bem como foi emitido relatório pela CGU (peça 33, p. 115-166), com vistas a tratar de tema afeto ao credenciamento, o que foi considerado plano de trabalho pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

9.3. Verifica-se diferentemente do que afirma a recorrente que, de fato, houve uma busca de racionalização e transparência dos atos da gestão pública (peça 557, p. 4):

> 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 ... (peça 500, p. 28-29)
>
> 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... (peça 500, p. 37)

9.4. Assim, os argumentos da recorrente não devem obter provimento.

9.5. Deve-se mencionar que esta Corte de Contas também se preocupou com o tema nas contratações por intermédio de agências de viagens.

9.6. Verifica-se que há 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.

9.7. O TC 001.043/2014-5 foi julgado por meio do Acórdão 1314/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro, 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.

9.8. 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.

9.9. Assim, se verifica que, em ambos os processos, constatou-se a necessidade de se conferir transparência às relações entre agências de viagens e o 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.

**F) Inexistência de fiscalização**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

10. Alerta que os processos de pagamentos dos cartões do MPDG, da AGU, da CGU, do Ministério da Fazenda e do MEC (o maior em demanda) não estão sendo fiscalizados (peça 595, p. 14).

10.1. Alega não estar havendo conferência dos preços de mercado, bem como exigência sobre descritivos de perdas financeiras (peça 595, p. 14).

10.2. Defende que não há qualquer meio de fiscalização no sistema colocado há 3 anos, estando todos os órgãos apenas e tão somente pagando faturas e nada conferindo de regularidade fiscal, de valores de bilhetes no momento de emissões, etc., o que viola o art. 67 da Lei 8.666/1993 (peça 595, p. 15).

**Análise**

10.3. Os argumentos da recorrente não devem obter provimento.

10.4. Primeiramente se destaca que, em relação a fiscalização, o que foi verificado nos autos é que são 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 (peça 568, p. 16).

10.5. Verificou-se a necessidade de 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.

10.6. Veja-se que, com o objetivo de promover a transparência, bem como permitir a fiscalização, esta Corte de Contas, no acórdão combatido, determinou ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que:

> em observância ao princípio da transparência e de maneira a possibilitar verificação da economicidade do modelo, que, no prazo de até noventa dias, inicie divulgação mensal, de forma compilada, no Portal da Transparência, das informações sobre os descontos resultantes dos acordos firmados com as companhias aéreas obtidos em cada bilhete, a exemplo da planilha em que são divulgados os gastos com as emissões, assim como os valores desembolsados a título de taxas de remarcação e cancelamento, taxas de "*no-show*", taxas de reembolso, valores reembolsados e classes tarifárias dos bilhetes" (subitem 9.5).

10.7. No presente processo, a recorrente agrega aos autos inúmeros dados extraídos do Portal da Transparência que evidenciariam a inexistência de economicidade.

10.8. Quanto à questão, retoma-se que a presente análise ficará adstrita ao escopo da representação: legalidade do credenciamento.

10.9. Deve-se informar que há, no âmbito do TCU, outros processos com o fito de avaliar a temática questionada pela recorrente.

10.10. Como exemplo, o TC 003.273/2013-0, o Acórdão 1973/2013 – Plenário determinou, entre outras medidas, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que 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.

10.11. Esta decisão está sendo monitorada por meio do TC 000.676/2014-4.

**G) Afastamento da atividade econômica das agências**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

11. Sobre a suposta pouca relevância do impacto nas agências do segmento de governo, lembra a recorrente que o afastamento da atividade econômica foi expresso no credenciamento e basta isso para configurar inconstitucionalidade e ilegalidade (peça 595, p. 16).

**Análise**

11.1. Esse é argumento da recorrente desde a segunda instrução da Selog.

11.2. Naquela oportunidade a unidade instrutiva rememorou que o objeto do Credenciamento 1/2014 é somente para passagens aéreas nacionais, havendo ainda um escopo passível de contratação das agências para a emissão de passagens internacionais e terrestres, por exemplo (peça 41, p. 9).

11.3. À peça 41, p. 9, consta resposta à oitiva da SCC/MPDG (peça 32, p. 13-19) onde restou bastante claro que os contratos dos órgãos públicos com agências de viagens representam menos de 1% dos negócios do setor, senão, vejamos:

> 78. Ressalta que as atividades das agências de viagens vão além de prestar serviços para a APF, pois, de um universo de 17.751 agências que operam com regularidade em todo o país, apenas 70 possuem contratos firmados com o Executivo Federal, ou seja, 0,4% do segmento em questão. Além disso, dos 89 milhões de desembarques domésticos realizados no País, menos de 700.000 foram de passageiros a serviço do Executivo Federal, o que representa cerca de 0,75% dos desembarques totais. (peça 41, p. 9 )

11.4. Assim, não se observa que o credenciamento afasta a atividade econômica realizada pelas agências de turismo.

**H) Tratamento tributário diferenciado com supostos benefícios fiscais e não conversão da Medida Provisória 822/2018 em lei**

12. A recorrente alega, quanto a medida provisória que dispensou para as companhias aéreas retenção de tributos na fonte, que não há discricionariedade para apurar o desvio de finalidade e a pessoalidade com que isso aconteceu, até porque competência é irrenunciável. Acrescenta que particulares não podem solicitar benefícios em atos legislativos dessa forma (peça 595, p. 16).

12.1. À peça 610 (19/2/2018), a Abav-DF diz que houve requerimento desta ao Ministro de Estado da Fazenda para que não houvesse nova medida provisória permitindo a continuidade da inconstitucional situação tributária de benefícios às companhias aéreas, que constitui a base do projeto de não licitação do que chamaram compra direta de "passagens aéreas" (mesmo objeto até para fins tributários, código de recolhimento 6175 da Receita Federal), na realidade, projeto com intermediação remunerada à empresa Envision, por cada bilhete emitido (peça 610, p. 1).

12.2. Diz que, com a ciência da marca de R$ 41 milhões não retidos na fonte e nem fiscalizados por qualquer demandante das passagens (dezenas e dezenas de processos de pagamentos da AGU, da CGU, do MF, da PFN, do MPDG e outros), juntados no requerimento, pelo fato de não possuírem certidões de regularidade das companhias aéreas, o Ministério da Fazenda não teria concedido aval, para uma nova norma de cartão de pagamentos e dispensa de retenção (peça 610, p. 1).

12.3. Afirma que o projeto está suspenso desde zero hora do dia 1 de janeiro de 2018, conforme a Portaria 490, de 29 de dezembro de 2017, do MPDG (peça 610, p. 1).

12.4. Posteriormente, à peça 652 (19/3/2018) a recorrente dá ciência sobre nova medida provisória.

12.5. Alega ser inconstitucional e baseada em crime de falsidade ideológica de informações em documentos públicos, figura que tem agravamento pelo parágrafo único do artigo 299 do Código Penal (peça 652, p. 1).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

12.6. Diz que, após dois meses de suspensão, o governo não encontrou solução e editou nova medida provisória para atender pedidos de particulares, companhias aéreas, sendo o único caso do Brasil em que particulares receberam tal regalia (peça 652, p. 1).

12.7. Traz a exposição de motivos da norma e requer que o TCU faça avaliação sobre a constitucionalidade (peça 652, p. 1).

12.8. Informa que seu artigo 1º dispensa retenção de tributos na fonte, na compra de passagens aéreas pela Administração Pública Federal, na aquisição de passagens aéreas, supostamente "direta", mediante cartão corporativo e seu artigo 2º dispõe sobre o Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (Recine) (peça 652, p. 1).

12.9. Diz que tal lei é inconstitucional porque não há compra direta de passagem (peça 652, p. 1).

12.10. Além disso, destaca que a intermediação remunerada de passagens aéreas (emitidas) por uma empresa de tecnologia é ilícita, pois pela Lei 12.974/2014, artigo 3º, inciso I: "*É privativo das Agências de Turismo o exercício da venda comissionada ou intermediação remunerada na comercialização de passagens"* (peça 652, p. 1).

12.11. Afirma que já consta dos autos provas de que uma empresa de tecnologia está recebendo do Serpro valores por cada passagem emitida, como se fosse uma agência de viagens, inclusive, sem Cadastur (peça 652, p. 1).

12.12. Aduz que a Envision Serviços e Soluções em Informática Ltda. não é agência de viagens, e o Ministro da Fazenda omitiu essa informação em documento público, porque repetiu no texto da medida provisória que não há intermediário e que a compra de passagens é direta (peça 652, p. 20).

12.13. Destaca que essa empresa nada mais fez que disponibilizar um sistema de autoatendimento de agência de viagens, mediante contrato com o Serpro, e que recebe por cada passagem emitida como se fosse agência de viagens, apenas ligando sistema de agência ao SCDP – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens, quando outros sistemas de agências podem ser interligados, sem custos, pelas agências, para entes públicos (peça 652, p. 3).

12.14. Alega que se interligaram o sistema da Envision não há justificativa para afastar outros, entre os disponibilizados pelas agências (peça 652, p. 3).

12.15. O fato de não possuir a Administração Pública Federal sistema de ligação com as companhias aéreas, tendo o Serpro contratado sistema de agência, mas com empresa de informática, que recebe por cada bilhete emitido, confirma que não há compra direta de passagens, o que derruba a base do projeto (peça 652, p. 3).

12.16. Aduz que não se pode ter dispensa de retenção tributária apenas para os pagamentos realizados via utilização do Cartão de Pagamentos do Governo Federal – CPGF, para as companhias aéreas, porque o cartão de pagamentos é concebido para suprimento de fundos e não uma despesa regular e somente para contratados específicos, com quebra da "impessoalidade" (peça 652, p. 3).

12.17. Diz que o cartão foi exigência das companhias aéreas, conforme atestado no Evento Fórum de Diárias e Passagens, no TCU, em novembro de 2017, para não sofrerem com atrasos da Administração Pública, o que demonstra que a Medida Provisória visou atender interesses particulares (peça 652, p. 3).

12.18. Afirma que os dados podem ser confirmados pelo Portal da Transparência (peça 652, p. 4).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

12.19. Defende que não há respaldo no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal para isso, havendo ainda nítida infringência à livre concorrência, postulado da ordem econômica, bem como ao artigo 170, IV, da mesma Carta Magna (peça 652, p. 4). Isso porque as agências de viagens poderiam emitir os mesmos bilhetes de passagens aéreas, por força da Lei 12.974/2014 (peça 652, p. 4).

12.20. Traz quadros comparativos sobre os supostos descontos no valor das passagens a partir de outubro de 2017 (peça 652, p. 5-6).

12.21. Diz que na exposição de motivos, especialmente em seu item 5, sobre alegação de que não há alternativa viável que não seja dispensa da retenção, não foi mencionado que o valor da retenção é de 7,05%, ou seja, empréstimo com recursos públicos para fluxo de caixa de empresas privadas, em percentual muito maior que o suposto desconto (peça 652, p. 6).

12.22. Relata que pelos dados do Portal www.transparencia.gov.br, a dispensa de retenção já superou R$ 43 milhões, muito maior que a tão alegada economia de R$ 35 milhões, que nem mesmo é real (baseada em valores não coerentes com os dados abertos) (peça 652, p. 6).

12.23. Diz que nem se considera as perdas, como 9% de passagens prejudicadas por cancelamentos, que aconteceram de 2014 a 2017, o que se confirma dos processos de pagamentos do próprio Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e até do Ministério da Fazenda, além de outros órgãos.

12.24. Ademais, destaca que há o problema de milhares e milhares de reais com bagagens compradas em cima da hora nos aeroportos (peça 652, p. 6).

12.25. Defende que o gasto geral com passagens sempre foi aumentando (peça 652, p. 7).

12.26. Diz que, sobre o total de R$ 617.063.345,96, gastos com passagens no projeto com dispensa de retenção tributária de 7,05%, o Executivo diferiu para depois não fiscalizar R$ 43.502.965,89, um custo tributário que não se conferiu depois o efetivo recolhimento (projeto sem fiscalização é gravemente ilícito) (peça 652, p. 7).

12.27. Acrescenta que com as agências, tecnicamente, seria possível fazer as mesmas interligações de sistemas e não dispensar retenção de tributos e nem alterar o artigo 64 da Lei 9.430/1996. Segundo a recorrente, o Executivo ainda iria auferir arrecadação adicional com a manutenção da cadeia produtiva e empregos gerados pelas agências (peça 652, p. 7).

12.28. À peça 658, de 8/5/2018, a recorrente diz que a Medida Provisória 822/2018 é mais uma tentativa do *lobby* de estender o projeto, comprovando que fizeram o edital primeiro e depois, casuisticamente, se fez o atendimento da exigência das companhias aéreas para a não licitação, pagamentos em dia, fiscalização zero sobre os preços de mercado que elas próprias informam e afastamento da fiscalização de certidões no momento de pagamentos mensais, algo inadmissível pelo TCU para empresas comuns (peça 658, p. 1).

12.29. Informa que a MP 822/2018 teve pedido do Excelentíssimo Deputado Relator para uma Audiência Pública e requer que o TCU aguarde essa realização de audiência, que, inclusive, terá representante do TCU, para que o processo possa seguir com sua instrução (peça 658, p.2).

12.30. À peça 662, de 13/7/2018, a recorrente informa que o Congresso Nacional não teve coragem de votar a MP 822 e o projeto da suposta "compra direta" foi ao estágio de "suspenso" (peça 662, p. 1).

12.31. Acrescenta que de 2014 a 2018 nenhum credenciamento pelo Brasil teve êxito, como o tão alardeado do Estado de Minas Gerais, bem como nem o próprio Serpro, que desenvolveu o SCDP e que contratou a intermediária Envision, nem o TCU deixaram de contratar agências de viagens (peça 662, p. 1).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

12.32. À peça 663, de 13/7/2018, agrega Ofício-circular 258/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no qual informa que em razão da não conversão em lei da MP 822/2018, a emissão de passagens aéreas na modalidade de compra direta será suspensa no SCDP.

12.33. No expediente consta que o provimento de passagens aéreas deverá ocorrer por meio de contrato vigente de agenciamento de viagens, evitando descontinuidade dos afastamentos a serviço.

12.34. À peça 664 de, 18/7/2018, consta cópia do Ofício 350 do Congresso Nacional que informa o fim do prazo de vigência da MP 822/2018.

12.35. À peça 665, de 18/10/2018, a recorrente alega que mesmo após o fim das "pessoais" e "imorais" regras "exigidas" insistem os responsáveis pelo projeto em seguir alterando normas para prejudicar um mercado regulado em lei, deformando o mercado.

12.36. Requer a juntada dos seguintes documentos (peça 665):

a) prorrogação do contrato do Serpro com a intermediária Envision, que, contrariando, o artigo 3º, inciso I, da Lei 12.974/2014, atua com emissões de passagens aéreas, intermediando de forma remunerada as passagens aéreas, sendo isso ilegal; e

b) prorrogação do contrato do MPDG com o Banco do Brasil, mesmo não havendo respaldo legal para cartão de pagamento pessoal.

12.37. Alega que os cartões continuaram com faturas sendo pagas mesmo após o fim da MP 822/2018. (peça 665, p. 1).

**Análise**

12.38. No que toca aos questionamentos relativos à Medida Provisória, inicialmente a recorrente se refere à MP 651/2014, que visou dispensar a retenção de tributos na fonte para a contratação direta de companhias aéreas com a utilização de cartão corporativo e alegou, antes da prolação da deliberação combatida, que significaria pagamento antecipado, vedado pelos normativos vigentes.

12.39. Em verdade, não houve dispensa para as companhias aéreas da retenção de tributos.

12.40. Sobre a questão, o MPDG afirmou 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.

12.41. Concluiu-se que 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.

12.42. Tal normativo dispôs 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 – art. 59, parágrafo 9º (peça 568, p. 27).

12.43. Foi ressaltado que 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).

12.44. 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 (peça 568, p. 27).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

12.45. Dessa forma, não há que se falar em benefícios concedidos a particulares ou que houve dispensa de retenção tributária apenas para os pagamentos realizados via utilização do Cartão de Pagamentos do Governo Federal.

12.46. A recorrente apresenta argumentos sobre a existência de prejuízos em decorrência da medida provisória inclusive extraindo dados do Portal da Transparência.

12.47. Conforme já mencionado nesta instrução, o tema objeto de análise é restrito à legalidade do Credenciamento 1/2014.

12.48. Impende informar que foi editada a Medida Provisória 822/2018 que dispensou, até 31 de dezembro de 2022, os órgãos da administração pública federal direta da retenção de quatro tributos federais nas compras de passagens aéreas com uso do Cartão de Pagamentos do Governo Federal, também conhecido como cartão corporativo.

12.49. A recorrente alega que a medida provisória é inconstitucional e pleiteia que o TCU se manifeste sobre o assunto.

12.50. Deve-se destacar que a possibilidade de o TCU apreciar a constitucionalidade de leis e atos do Poder Público (Súmula STF 347) está adstrita ao exame de caso concreto, sem alcançar consulta sobre caso hipotético (Acórdão 2391/2017 – TCU – Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues).

12.51. A recorrente defende a inconstitucionalidade da Medida Provisória com fundamento na inexistência de compra direta de passagem, bem como alega que a emissão de passagens é competência das agências de viagens.

12.52. A argumentação já foi repelida nos itens que analisaram acerca da suposta infringência ao "dever de licitar".

12.53. Conforme mencionado nesta instrução, a empresa Envision Serviços e Soluções em Informática Ltda. não é agência de viagens. Se trata de empresa de tecnologia contratada, por intermédio do Serpro, para desenvolver funcionalidades junto ao SCDP qual seja, ferramenta de TI para prover buscador.

12.54. O módulo buscador emergiu da identificação da necessidade da Administração de conferir maior transparência ao processo. Não se trata, portanto de um sistema de autoatendimento como das agências de viagens.

12.55. 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.

12.56. 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.

12.57. Sobre o pleito de disponibilização do sistema Envision às agências, deve-se destacar que o desenvolvimento do SCDP e o buscador, viabilizado por tal sistema foram desenvolvidos para utilização pela APF, e não para agentes externos.

12.58. Conforme mencionado no relatório da deliberação combatida, 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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

Serpro nos moldes utilizados atualmente, tendo este se mostrado contrário à quarteirização (peça 568, p. 35).

12.59. No acórdão recorrido houve a comparação entre os custos fixos com o módulo buscador do Envision com as compras via agencia de viagem (peça 568, p. 23):

> 195. Nesse ponto, cumpre ressalvar 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$ 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.

12.60. Veja-se que o contrato com a Envision previa custos com as emissões de bilhetes a um valor 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 aumentem (peça 492, p. 20).

12.61. Se trata da contraprestação ao serviço prestado visto que o objeto do contrato correspondeu a *"contratação de empresa especializada para a prestação de serviços mediante assinatura básica e manutenção técnica anual compreendido os serviços de acesso, busca, reserva, emissão e gestão de passagens aéreas que viabilizem o PCDP – Proposta de Concessão de Diárias e Passagens acrescidos os serviços técnicos especializados de consultoria e de operação assistida"* (peça 652, p. 2).

12.62. Tal forma de pagamento não leva ao juízo de ocorrência de intermediação, pois, conforme já dito há a emissão direta de passagens, na qual o próprio servidor realiza a reserva e a emissão do bilhete, com duração de 72 horas, sem a necessidade de o procedimento tramitar pela agência de viagens e sem a possibilidade, dentro desse prazo, de alteração do preço do bilhete e consequentemente da necessidade de ter que reemitir a passagem, além do ateste automático do



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

embarque do passageiro via Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), eliminada a prestação de contas manual praticada atualmente.

12.63. Deve-se informar que a Medida Provisória 822/2018 não foi convertida em lei.

12.64. A recorrente agrega aos autos Ofício Circular 258/2018 MP, de 29/6/2018, no qual constam os seguintes considerandos sobre a compra direta de passagens (peça 663, p. 1):

> 1. Em 02 de março de 2018, foi publicada a Medida Provisória nº 822/2018, que dispensou a retenção dos tributos na fonte mediante a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, no caso de compra de bilhetes de passagens diretamente das companhias aéreas.
>
> 2. Tendo em vista a não conversão da medida provisória em lei, comunicamos que a partir da zero hora do dia 30 de junho de 2018, a emissão de passagens aéreas na modalidade de Compra Direta será suspensa no SCDP.
>
> 3. Desse modo, o provimento de passagens aéreas deverá ocorrer por meio de contrato vigente de agenciamento de viagens, evitando descontinuidade dos afastamentos a serviço.
>
> 4. Salienta-se que está vigente a Portaria nº 490, de 29 de dezembro de 2017 deste MP, que permite aos órgãos e entidades realizarem autonomamente procedimentos para contratação dos serviços que visam à obtenção de passagens aéreas.
>
> 5. Colocamos a Central de Atendimentos do SCDP à disposição para dirimir quaisquer dúvidas por meio do endereço: portaldeservicos.planejamento.gov.br ou através do telefone 08009789002.

12.65. É importante frisar que esse modelo de compra de passagens nacionais e o credenciamento junto às companhias são regulamentados com base na Lei 8.666/1993 (art. 25).

12.66. Assim, a não conversão da Medida Provisória 822/2018 em lei não impede a análise da legalidade do Credenciamento 1/2014.

12.67. Deve-se informar que, em consulta ao sítio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão consta Pregão Eletrônico 31/2018 (16/10/2018) cujo objeto da licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação dos serviços de Agenciamento de Viagens, que compreende a reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas nacionais, por meio do Sistema de Concessões de Diárias e Passagens - SCDP ou de atendimento remoto (e-mail e telefone), conforme condições, quantidades, exigências e estimativas, estabelecidas neste Edital e seus anexos.

12.68. O termo de referência traz, entre outras, as seguintes justificativas para a contratação no que importa ao tema em estudo:

> 2.2 O atendimento a essas necessidades de deslocamentos dos servidores do MP vinha ocorrendo por meio de Termos de Credenciamento, oriundos de contratação centralizada realizada pela Central de Compras. Os Termos de Credenciamento então em vigências tiveram por escopo implementar um novo modelo de contratação daqueles serviços de deslocamento, por meio de compra direta de passagens junto as empresas de transporte aéreo regular, utilizando-se como forma de pagamento, o cartão corporativo.
>
> 2.3 Destaca-se que, por força da legislação tributária, toda e qualquer contratação pública tem a obrigatoriedade de retenção das contribuições de impostos devidas no momento da realização do seu pagamento. Ocorre que, no caso do pagamento de passagens aéreas, por meio do cartão corporativo, tais retenções não são possíveis por razões de restrição operacional, fato esse que ocasionou a edição de MP específica, eximindo tais pagamentos de procederem a retenção indicada, vindo a viabilizar o uso do cartão corporativo no pagamento de viagens à serviço.
>
> 2.4 **No entanto, os serviços de aquisição de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas credenciadas, sem intermediação de agência de turismo, foram interrompidos em**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

> **razão da perda da validade da Medida Provisória no 822/2018, a qual liberava o governo de reter, no ato da compra, os tributos federais incidentes sobre o valor da passagem.**
>
> 2.5 **Importa dizer que sem essa liberação de retenção dos impostos, os órgãos não podem mais realizar a compra diretamente no site das empresas aéreas, uma vez que os preços cobrados contêm os tributos federais neles embutidos e o pagamento teria que ser feito pelo valor apresentado, sem a possibilidade de se proceder a retenção tributária.**
>
> 2.6 Para evitar a descontinuidade dos afastamentos a serviço, o provimento de passagens aéreas deverá ocorrer por meio de contratação de agenciamento de viagem, previsto na Instrução Normativa SLTI 3, de 2015, nos arts. 3°, 4º e 17, que dispõe sobre os casos em que houver impedimento de emissão junto à empresa credenciada ou aos casos emergenciais devidamente justificados no SCDP, de emissão na modalidade Agenciamento, por meio de serviço prestado por agência de turismo (grifos acrescidos).

12.69. Sagrou-se vencedora do certame a empresa DF Turismo e Eventos Ltda., conforme consta do DOU, Seção 3, nº 213, p. 114.

12.70. Foi assinado o Contrato 67/2018, em 7/12/2018, cujo prazo de vigência é de 12 meses, com início na data de 27/12/2018 e encerramento em 26/12/2019, podendo ser prorrogado por interesse das partes até o limite de 60 meses, desde que haja autorização formal da autoridade competente e observados os requisitos constantes do instrumento contratual (informações extraídas do sítio do Ministério do Planejamento).

12.71. Dessa forma, o que se observa é que atualmente os serviços de aquisição de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas credenciadas, sem intermediação de agência de turismo, foram interrompidos em razão da perda da validade da Medida Provisória 822/2018.

12.72. A recorrente alega ilegalidade e deformação do mercado em relação ao contrato colacionado com a empresa Envision posterior à não conversão da MP 822/2018 em lei (peça 665, p. 2-3).

12.73. Quanto ao assunto, conforme destacado nos autos, a necessidade do desenvolvimento da ferramenta de TI foi pretérita ao Credenciamento 1/2014 e atendeu à recomendação substanciada no Acórdão 1973/2013-Plenário, da Corte de Contas da União, prolatado no curso do TC 003.273/2013-0, no sentido de que fosse avaliada a conveniência e oportunidade de se promover a evolução do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP, dotando-o de novas funcionalidades

12.74. Assim, independentemente da aquisição direta de passagens, seria necessário avaliar o desenvolvimento de novas funcionalidades do SCDP.

**I) Suposta alegação de ausência de economicidade**

13. Argumenta que, 3 anos após o começo do projeto, já houve muitos danos na opção adotada pelo MPOG, devendo ser instaurada tomada de contas especial para apurar todos os milhões de reais em prejuízos que já foram causados (peça 596, p. 12).

13.1. Diz que a Abav-DF comprovou, por várias vezes, os danos surgindo e aumentando, não havendo fundamento constitucional ou legal para desconsiderar que ocorreram danos (peça 595, p. 12).

13.2. Sobre indícios de economicidade apontados pela CGU, lembra que o relatório apontou 4%. Porém, não considerou a deflação no período de um ano para outro e nem as perdas e custos ocultos (peça 595, p. 14).

13.3. Destaca que a Selog concluiu no sentido de que o mais provável seria que os descontos estivessem sendo os dos acordos corporativos, ou seja, 0% a 5%, mas isso não foi possível aferir,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

porque não há mecanismos de fiscalização dos valores públicos das tarifas e se confiou cegamente nas informações prestadas pelas companhias aéreas (peça 595, p. 15).

13.4. Sobre situações ocasionais de descontos de 13,75% e 18,36%, além de não se ter prova disso nos autos, destaca que foi relacionado a diligência feita de forma unilateral, sem a participação da Abav-DF, o que anula qualquer afirmação sobre isso (peça 595, p. 15).

13.5. No tocante à afirmação de que problemas apontados de impossibilidade de emissões de bilhetes ida e volta juntos e cancelamentos podem ser resolvidos depois, mais uma vez alerta que isso não é discricionário e deve-se agir de pronto (peça 595, p. 15).

13.6. A recorrente junta aos autos várias peças, a fim de evidenciar a inexistência de economicidade:

- Peça 610 (20/2/2018)

Junta aos autos planilhas e processos de pagamentos de outros órgãos públicos como Ministério da Fazenda, AGU, CGU e outros, a fim de evidenciar a inexistência de economicidade (peça 610, p. 1).

- Peça 618 – 22/2/2018

Traz dados obtidos no portal da transparência para evidenciar a inexistência de economicidade.

Diz que sobre o total de R$ 617.063.345,96 gastos com passagens no projeto com dispensa de retenção tributária de 7,05%, o Executivo diferiu para depois nem fiscalizar R$ 43.502.965,89 de custo tributário (peça 618, p. 3).

Acrescenta que órgãos públicos diferiram em tributos e não exigiram comprovantes de recolhimento no futuro, não fiscalizaram algo obrigatório, que serviu como um empréstimo de dinheiro público a custo zero e supressão do dever de fiscalizar que sujeitaria qualquer contratado público (peça 618, p. 3).

- Peça 622 – 5/3/2018

Documentos para evidenciar o prejuízo e jogo de planilha feito pela empresa Envision (peça 622). Trata-se do percentual dos descontos ofertados pelas companhias aéreas (peça 622, p. 2-7)

Agrega aos autos certidões de débitos relativos a créditos tributários federais e dívida ativa da união demonstrando irregularidade das empresas Tam, Gol, Azul, Oceanair, Map e Envision (peça 622, p. 8-13).

- Peças 624-629 e 630-651 – 13/3/2018

Processos de pagamento da AGU com cartão de pagamento do Governo Federal para a direta de passagens aéreas nacionais junto a companhia credenciada.

- Peça 653 – 21/3/2018

Trata-se de supostos prejuízos decorrentes de pagamentos de milhares e milhares de reais com pagamentos de taxas de bagagens, em cima da hora, nos aeroportos, pelos servidores públicos, que estão utilizando os bilhetes emitidos por intermédio do sistema da Envision.(peça 653, p. 1).

Requer sejam requisitados ao MPDG os comprovantes de todas as despesas de taxas de bagagens que estão sendo geradas, até porque com essa situação de pagamentos no embarque os valores se elevam e isso precisa ser considerado como mais outra perda do projeto (peça 653, p. 1).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

- Peça 659 – 21/5/2018

Após julgamento do Plenário do TCU, em decorrência do qual foram abertos dados de diversos prejuízos ao Erário com a compra de passagens sem licitação, as seguintes planilhas foram disponibilizadas no endereço – peca 659, p. 1.

Diz que os dados mostram falta de totalização por meses seguidos, falta de ferramenta eficaz de remarcação e perdas milionárias que continuam ocorrendo com cancelamentos em massa, que passaram de R$ 10 milhões em apenas 7 meses e isso considerando que janeiro e fevereiro houve paralisação da compra com cartão porque encerrado o prazo da regra de dispensa de retenção tributária e do cartão pontualidade das companhias aéreas (pausa no projeto chamado "compra direta") – peça 659, p. 2.

- Peça 658, p. 2

Requer também a juntada de mais processos de pagamento (peça 658, p. 2).

- Peça 660 – 5/6/2018

Diz que pelos dados publicados no www.dados.gov.br mais www.transparencia.gov.br estão cancelando agora 17% das passagens e no reembolso ficam com mais de 89% do valor total o governo recebe apenas pouco mais de 10% de reembolso – peça 660, p. 1.

Afirma que o acórdão de mérito deste processo foi baseado em crime de falsidade ideológica de informações em documentos públicos – peça 660, p. 1.

**Análise**

13.7. No presente processo, deve-se asseverar que o Ministro Relator verificou que, até a prolação da decisão, não foi possível atestar o percentual da vantagem financeira ou de eventual dano quantificável ao Erário em razão da opção de gestão do MPDG (peça 557, p. 4).

13.8. Destacou-se que :

> 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) havia 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. (peça 500, p. 48 e peça 567, p. 5).

Diante dessas constatações no acórdão combatido constou a seguinte determinação:

> 9.8. determinar à Segecex a abertura de processo específico de acompanhamento com o fim de verificar, no âmbito do Ministério do Planejamento e do Serpro, eventual risco de dano ao Erário em razão das funcionalidades do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), em especial no que diz respeito à implementação dos módulos de alteração e remarcação de bilhetes e de aquisição de trechos de ida e volta no mesmo bilhete (round trip) e ao estudo de alternativas à liquidação e recolhimento automático de tributos na fonte para as aquisições de bilhetes aéreos utilizando o CPGF, tendo em vista as datas fornecidas pelos dois órgãos (31/3/2017, 30/6/2017 e 31/12/2017, respectivamente);

13.9. Foi instaurado o TC 023.159/2017-0 (em apenso), cuja conclusão foi a seguinte (peça 11, p. 9-10 do TC 023.159/2017-0):

> 51. De acordo com informação apresentada, **foram implantados os módulos de remarcação de bilhetes e de aquisição direta de bilhetes de ida e volta (round trip).** Conforme item 40 do relatório que fundamentou o Acórdão 1.545/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, a implementação dos módulos era essencial para evitar eventuais perdas financeiras no



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

> modelo, considerando-se inegável a racionalização de procedimentos, a eficiência e a transparência que a implantação dos módulos proporciona.
>
> 52. **Com relação ao estudo de alternativas à liquidação e recolhimento automático de tributos na fonte para as aquisições de bilhetes aéreos utilizando o CPGF, este foi realizado pelo MPDG, alcançando-se a conclusão de que, no momento, não há outra alternativa viável senão a edição da Medida Provisória 822/2018**, dispensando a retenção tributária na fonte nas aquisições de passagens aéreas até 31/12/2022, pois eventual desenvolvimento dessa rotina demandaria alterações que afetariam toda cadeia da indústria de cartões, que trabalham com o valor bruto das passagens, incluídos os impostos, impactando, ainda, as soluções tecnológicas de operação e gestão das companhias aéreas e da Administração Pública Federal.
>
> 53. No item 35 do relatório que fundamentou o Acórdão 1.545/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz, informou-se que não foi possível levantar com precisão a economia obtida com a aquisição direta, em virtude da falta de informações acerca dos bilhetes comprados e cancelados, das compras realizadas no credenciamento, com descontos resultantes de 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. Esses pontos foram objeto de proposta de determinação no item 9.5:
>
> 9.5. 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, no prazo de até noventa dias, inicie a 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.
>
> **54. Assim, a análise da economicidade do modelo de compra direta será realizada quando do monitoramento do item 9.5 supracitado.**
>
> 55. Considera-se, portanto, que este processo de acompanhamento alcançou seu objetivo de verificar a atuação dos gestores quanto à implementação dos módulos de alteração e remarcação de bilhetes e de aquisição de trechos de ida e volta no mesmo bilhete (round trip) e à conclusão de estudo de alternativas à liquidação e recolhimento automático de tributos na fonte para as aquisições de bilhetes aéreos utilizando o CPGF. (grifos acrescidos)

13.10. Houve então, a prolação do Acórdão 1997/2018 – TCU – Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo, que considerou atendida a determinação constante do item 9.8 do Acórdão 1545/2017-TCU-Plenário.

13.11. Conforme se verifica das manifestações da Abav-DF nos autos, do recurso e das peças agregadas, a argumentação de inexistência de economicidade no Credenciamento 1/2014 é um dos pilares de sua argumentação.

13.12. O escopo do presente processo de representação é a análise da legalidade do credenciamento 1/2014 sendo que o exame da economicidade do modelo de compra direta será realizado quando do monitoramento do item 9.5 do acórdão combatido.

**CONCLUSÃO**

14. A temática que envolve o presente processo, aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal, sofreu mudanças significativas nos últimos anos.

14.1. A internet transformou mundialmente o setor de turismo e, no caso das passagens aéreas, permitiu a qualquer cidadão, órgão ou empresa consultar online, e em tempo real, a cotação de passagens de diversas companhias. Foram criados sistemas que permitem o acesso imediato às tarifas das companhias, sendo possível comparar e selecionar rapidamente o voo que mais atende às



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

necessidades do comprador, o que mudou o relacionamento entre as companhias aéreas, passageiros e agências de turismo. Além disso, houve crescimento do setor, com a ampliação da concorrência e popularização dos serviços de transporte aéreo.

14.2. Como resultado da evolução tecnológica que exige contínuas adaptações do mercado, emergiu o novo método de aquisição das passagens pela Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, por intermédio do credenciamento (com base no art. 25 da Lei 8.666/1993 ou seja, por inexigibilidade de licitação) diretamente das companhias aéreas, sem a intermediação de agências de viagens.

14.3. A recorrente defende a ilegalidade do Credenciamento 1/2014.

14.4. No que toca aos argumentos esposados, primeiramente se destaca que não houve segmentação do processo, pois o julgado recorrido procurou reunir os elementos de convicção necessários às conclusões sobre a legalidade e a constitucionalidade do Credenciamento 1/2014, deixando de lado questões que entendeu alheias ao escopo previamente definido na representação.

14.5. Também não se verifica a existência de nulidades ou ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa tendo em vista que os instrumentos de fiscalização do TCU foram utilizados conforme o prescrito nos normativos que regem esta Corte de Contas, tendo a Abav-DF se manifestado inúmeras vezes nos autos.

14.6. Em relação ao argumento de fuga ao dever de licitar, o que se conclui é que não há possibilidade de competição entre as empresas aéreas, tendo em vista que não existem vários voos de diferentes empresas aéreas para o mesmo lugar, no mesmo dia e horário, de modo a atender necessidade específica da Administração Pública. Assim, não haveria viabilidade de competição, pois o fornecedor seria a companhia aérea que atende a necessidade da Administração para determinado trecho em determinado horário.

14.7. Houve a diferenciação entre os serviços prestados pela agência e pelas companhias aéreas, destacando-se que as agências prestam o serviço de agenciamento. Para o serviço de intermediação exercido pelas agências de viagens e empresas de turismo haveria sim competição, já a "compra de passagens", realizada junto às fornecedoras que detém quase que a totalidade do mercado, prescinde de licitação por inviabilidade de competição.

14.8. No que toca à possibilidade de integração do SCPD com os sistemas das agências, se concluiu que tal integração necessitaria ser precedida de profundas mudanças no modelo de negócios do SCDP, o que demandaria a reescrita das numerosas regras de negócios implementadas no sistema. Além disso, 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. Por fim, observou-se que os acordos corporativos foram negociados e firmados tendo como premissa a compra direta de passagens, por meio do Credenciamento 1/2014, não havendo garantias de que seria possível manter os descontos e o prazo de reserva caso as emissões fossem realizadas por meio de agenciamento.

14.9. O novo modelo representa busca de racionalização e transparência dos atos da gestão pública. 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, o credenciamento possui motivações de natureza técnica, visando ao alcance da máxima transparência e mínimos entraves burocráticos às aquisições.

14.10. Quanto à alegada ausência de fiscalização dos processos de pagamentos dos cartões corporativos, o que se verificou é que são similares as ações de demanda de bilhetes e fiscalização



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.

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. Com o fito de propiciar a transparência e a fiscalização, foi determinado ao MPDG a 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.

14.11. Verificou-se que não houve afastamento da atividade econômica das agências, pois suas atribuições vão além de prestar serviços para a Administração Pública Federal. De um universo de 17.751 agências que operam com regularidade em todo o país, apenas 70 possuem contratos firmados com o Executivo Federal, ou seja, 0,4% do segmento em questão.

14.12. Não houve dispensa para as companhias aéreas da retenção de tributos. 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.

14.13. Atualmente os serviços de aquisição de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas credenciadas, sem intermediação de agência de turismo, foram interrompidos em razão da perda da validade da Medida Provisória 822/2018.

14.14. Porém, a não conversão da Medida Provisória 822/2018 em lei, não impede a análise da legalidade do Credenciamento 1/2014.

14.15. São apresentados inúmeros argumentos e documentos com o fim de demonstrar a ausência de economicidade no novo modelo. No presente processo, não foi possível atestar o percentual da vantagem financeira ou de eventual dano quantificável ao Erário em razão da opção de gestão do MPDG. Ademais, o escopo da presente representação é a análise da legalidade do credenciamento 1/2014, sendo que o exame da economicidade do modelo de compra direta será realizado quando do monitoramento do item 9.5 do acórdão combatido.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

15. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto pela Associação Brasileira de Agências de Viagens do DF – Abav-DF contra o Acórdão 1545/2017-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos termos do artigo 48 da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU:

I – conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

II – dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à recorrente e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 5 de fevereiro de 2019.

*(assinado eletronicamente)*
**Andréa Rabelo de Castro**
**Auditora Federal de Controle Externo**
**Matrícula 5655-3**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60944478.