

## MONITORAMENTO DE ACÓRDÃO

### A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

**TC 019.819/2014-5**

**Diligência**

**UNIDADE JURISDICIONADA**

Secretaria de Gestão (Seges), integrante da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), do Ministério da Economia

**UASG**

200317

### OBJETO

Credenciamento de empresas de transporte aéreo para fornecimento de passagens em linhas aéreas regulares domésticas, sem o intermédio de agências de viagens e turismo, para fins de transporte de servidores, empregados ou colaboradores eventuais em viagens a serviço, dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, facultado o uso à administração indireta, compreendendo a reserva, inclusive de assento, emissão, remarcação, cancelamento e reembolso, conforme especificações e condições constantes do edital (peça 2, p. 125).

**MODALIDADE**

Credenciamento

**NÚMERO DO CERTAME**

1/2014

**NÚMERO DO TC ORIGINÁRIO**

Não foi constituído processo específico para monitoramento

### B. HISTÓRICO

1. Cuidam os autos de representação 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, com pedido de suspensão cautelar do certame, que se estendeu aos pregões eletrônicos 2/2015 e 1/2016, também conduzidos pela Central de Compras, com vistas à contratação de agência de viagem para a prestação de serviços de agenciamento para a compra de bilhetes internacionais, regionais e outros não atendidos pelo credenciamento.

2. O processo encontra-se agora na fase de monitoramento da determinação e das recomendações expedidas ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) pelos subitens 9.5 e 9.6 do Acórdão 1.545/2017-TCU-Plenário (peça 566). Foram muitas instruções, cautelares, agravos e despachos no curso dos autos, inclusive uma inspeção, sendo importante para melhor compreensão do feito fazer um apanhado das medidas adotadas, de início, até a apreciação do mérito da representação, para o que se recorre ao histórico da instrução da peça 500:

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

6. Na análise da Selog (peça 41), verificaram-se questões técnicas a serem resolvidas pela Central de Compras que não afetariam o exame do mérito e propôs-se o julgamento pela improcedência da representação, com apensamento ao TC 000.676/2014-4 (que trata de

monitoramento dos itens 9.5, 9.6, 9.7 e 9.8 do Acórdão TCU 1.973/2013-Plenário), para o acompanhamento dos elementos identificados.

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

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

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

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

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

12. Em nova instrução à peça 148, concluiu-se que o nível de desconto aplicado nos acordos corporativos, a impossibilidade de remarcação de bilhetes, com a consequente cobrança de taxas de reembolso, e a dispensa da retenção dos tributos na fonte, que significaria renunciar ao custo financeiro do tributo em prol das companhias aéreas, na adoção do modelo de emissões diretas, poderiam comprometer a alegada vantajosidade. Assim, em vez de economia, vislumbrou-se a possibilidade de o procedimento resultar no aumento de custos com a aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal (APF), em desconformidade com o disposto no art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/1993, o que caracterizou a existência do requisito do *fumus boni iuris*.

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

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

15. Em função das análises realizadas pela Selog (peça 148) e pela Serur (peça 136 e 137), o Ministro-Relator concedeu a medida cautelar, conforme despacho à peça 138. No entanto, na Sessão Plenária do dia 4/3/2015, o Tribunal decidiu por não manter a cautelar, além de

---

determinar que o mérito da presente representação fosse apreciado em trinta dias (Ata 7, de 4/3/2015, peça 232).

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

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

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

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

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

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

22. O Ministro-Relator determinou, ainda, as oitivas e diligências necessárias para a instrução de mérito, que foram realizadas por meio do ofício 0639/2015-TCU/Selog (peça 217).

23. Em resposta às oitivas e diligências realizadas, o Ministério pronunciou-se às peças 243 e 246 a 259. A essa altura, ainda restavam pendentes de análise pelo Tribunal as peças 242, 264, 266, 268, 271 a 273, 275, 276, 282 a 287, juntadas pela Abav após a instrução anterior elaborada por esta Unidade Técnica (peça 212).

24. Em decorrência dessas últimas informações juntadas aos autos, elaborou-se instrução de mérito pela procedência parcial da representação (peça 293), contendo recomendações ao Ministério do Planejamento no sentido de aprimorar o modelo de contratação direta, notadamente quanto a rotinas de fiscalização, coleta, tratamento e análise de dados relacionados aos gastos públicos com passagens aéreas.

25. Além disso, propôs-se a manutenção da cautelar anteriormente concedida (peça 215), que determinou à Central de Compras que expedisse Ofício Circular aos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo Federal para que mantivessem os contratos com as agências de viagem até o fim da vigência ou até o julgamento de mérito deste processo.

26. Em despacho à peça 300, o Ministro-Relator solicitou a manifestação do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), que se pronunciou em parecer à peça 322.

---

27. Em seu parecer (peça 322), o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) reconheceu as profundas mudanças ocorridas no mercado de passagens aéreas nas duas últimas décadas, em função, principalmente, da evolução tecnológica e do uso mais corriqueiro da internet.

28. Segundo o MPTCU, só se pode admitir o credenciamento como meio de realização de contratações diretas fundamentadas na hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição de que trata o caput do artigo 25 da Lei 8.666/1993 se a oportunidade de se credenciar for franqueada e oferecida a todos, sem exceção, que puderem atender à demanda da Administração.

29. Afirma que, no Credenciamento 1/2014, ocorreu indevida restrição, apenas às companhias aéreas, da oportunidade de se credenciar, tendo sido injustificadamente afastados daquele certame outros agentes do mercado que comercializam passagens aéreas, a exemplo das agências de viagens ou agências de viagens e turismo, legalmente autorizadas a praticar esse comércio (artigos 3º, inciso I, e 5º, da Lei 12.974/2014).

30. Concluiu, ainda, que os autos carecem de elementos que permitam afirmar que a aquisição direta proporciona economicidade na compra de passagens quando comparada com o agenciamento e que o Pregão Eletrônico 2/2015 foi realizado com o fim de complementar demanda da Administração para a qual já se havia buscado satisfação mediante o credenciamento; o que sugere inadequação jurídica, pois, afinal, o credenciamento é construção que só se justifica ante situação de inviabilidade de competição configurada pelo fato de todos os interessados, sem exceção, poderem atender à demanda da Administração; e essa situação faz do credenciamento um meio de realização de contratações diretas por inexigibilidade de licitação.

31. Assim, se o credenciamento resolve apenas em parte demanda da Administração, precisando ela recorrer a outras formas de contratação para complementar a satisfação da demanda, concluiu que a adoção do credenciamento constituiu meio juridicamente inadequado de contratação, por indevida inexigibilidade de licitação; assim, no caso presente, podendo ser credenciados todos os agentes do mercado de passagens aéreas, e não apenas as companhias aéreas, a manutenção dos contratos de agenciamento com a Trips Passagens e Turismo Ltda. – EPP, visando ao fornecimento complementar de passagens aéreas, só se justificará caso seja inequivocamente demonstrada a sua real e imprescindível necessidade.

32. Do resultado de sua análise, o MPTCU propôs determinar ao Ministério do Planejamento medidas como: i) a reformulação do Credenciamento, de forma a abranger a compra de passagens aéreas internacionais e a participação de todos os outros agentes do mercado que comercializam passagens; ii) que torne permanentemente aberta a oportunidade de os interessados participarem do Credenciamento 1/2014; iii) que oriente os órgãos e entidades da Administração que aderiram ou venham a aderir à aquisição direta de passagens que escolham, via de regra, o credenciado que oferecer o menor preço; iv) que avalie a economicidade do processo de aquisição direta de passagens; e v) que, após credenciar outros agentes do mercado, avalie a conveniência da manutenção dos contratos de agenciamento celebrados com a agência Trips.

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

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

35. Ato contínuo, a Selog propôs, à peça 354, a realização de inspeção para a coleta de dados, por amostragem, visando à comparação entre os valores obtidos mediante consulta ao buscador do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) e os obtidos diretamente nos sites das

companhias aéreas em voos nacionais e entre os obtidos mediante consulta à agência única de viagem, Trips Passagens Aéreas Ltda., e os obtidos diretamente nos sites das companhias aéreas para os voos internacionais.

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

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

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

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

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

41. Após a instrução anterior de mérito da Selog (peça 293), a Abav-DF adicionou novos elementos às peças 288, 290, 292, 299, 301, 302, 304, 308, 315, 316, 318, 325, 328, 334, 336, 338-341, 350, 361, 365-370, 405, 410-412, 428, 432, 435, 438, 440, 441, 444, 445, 446, 449 e 450. Diante desses elementos, em especial no que se refere à possibilidade de adoção do modelo de contratação adotado pela Caixa Econômica Federal (Caixa), objeto do pregão eletrônico 062/7066-2016-GILOG/BR, entendeu-se necessário realizar novas oitiva e diligência da Central de Compras (peça 451).

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

3. Procedidas às análises das peças mais recentes e submetidas ao relator propostas de indeferimento da cautelar para suspensão do Credenciamento 1/2014 e dos Pregões Eletrônicos SRP 2/2015, 1/2016 e 1/2017, determinações e recomendações (peça 500, p. 49-50), vieram aos autos novos elementos da Abav-DF, os quais foram submetidos à unidade técnica para instrução complementar, conforme se extrai do seguinte trecho do Voto condutor do Acórdão 1.545/2017-TCU-Plenário, sob a lavra do Ministro Aroldo Cedraz (peça 567, p. 3):

26. 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, acolhi proposição do Parquet e restitui 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.

4. Nessa nova assentada (peças 554-556), a Selog propôs suspender cautelarmente a adesão de novos órgãos ao modelo de contratação direta de passagens por meio do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), Credenciamento 1/2014, até que fosse possível comprovar sua economicidade, bem como a realização de oitiva do MP para que se pronunciasse quanto aos fundamentos da cautelar.

5. Alguns trechos do Voto, que ora se transcrevem, são essenciais para o entendimento do encaminhamento do mérito processual, com grifos do autor da instrução (peça 567, p. 4-15):

#### **II – Da economicidade do modelo de compra direta de passagens aéreas**

28. Embora o presente processo tenha expandido suas análises, em especial no que diz respeito à vantajosidade e aos riscos de prejuízo econômico do novo modelo de compras de passagens aéreas pela CCC/MPDG, importa relembrar que o escopo da presente Representação é a verificação da legalidade do Credenciamento 1/2014.

29. Diversas dúvidas suscitadas sobre a vantajosidade da opção do MPDG, alcançando, inclusive, o benefício do art. 64, §9º, da Lei 13.043/2014, decorreram das intervenções da representante nestes autos, induzindo alguns questionamentos sobre o percentual de economia da Administração Pública, assunto amplamente discutido ao longo das 13 instruções da Selog, que somaram 176 páginas, além das 88 peças apresentadas pela Abav-DF, com 1.805 páginas, distribuídas ao longo deste processo com 556 peças processuais e quase 10.000 páginas de informações, conforme histórico de movimentação que inclui à peça 557. **Com tudo isso, é de se destacar que até o momento não foi possível atestar o percentual da vantagem financeira ou de eventual dano quantificável ao Erário em razão da opção de gestão do MPDG.**

30. Sem embargo de que tais números e percentuais de economicidade ou mesmo de eventuais danos ao Erário sejam perseguidos em processo de fiscalização específico, preservando-se, assim, as prerrogativas fiscalizatórias constitucionais deste Tribunal, importa observar que, **no que tange ao quanto foi boa a opção do MPDG, não cabe a esta Corte, a meu ver, sobrepor-se à sua legítima escolha discricionária, especialmente quando, além de não haver qualquer comprovação de prejuízo financeiro aos cofres federais, nota-se o esforço do gestor estatal em buscar racionalizar seus processos e ampliar a transparência dos atos da gestão pública. Neste caso, ainda que sua opção não representasse qualquer economia precisamente quantificável em valores financeiros, teríamos de respeitar sua escolha, uma vez que sua responsabilidade não é gastar pouco, mas gastar bem, sem dar causa a prejuízos ao Estado e de modo a garantir resultados eficientes e transparentes.** Isso fica claro em trechos da penúltima instrução da Selog, senão, vejamos:

(...)

31. É importante notar, também, que a Abav-DF atua com excepcional esforço no firme propósito de tutelar os interesses privados e comerciais de seus associados, enquanto ao gestor governamental e ao Tribunal competem tutelar os interesses públicos, **não sendo razoável, neste contexto em que há dificuldade para se demonstrar com precisão vantagens financeiras, dar mais valor às suposições do representante do que às afirmações do MPDG,** a ponto de colocar em dúvida suas intenções, especialmente quando sobejam indícios de que está perseguindo a economia, a racionalização e a transparência da gestão. Nesse sentido, vejamos alguns trechos da penúltima instrução da Selog produzida nestes autos:

(...)

32. Entretanto, **como do exame da legalidade resvalou-se para a avaliação da vantajosidade do novo modelo, nas duas últimas instruções produzidas pela Selog, foi aventada a possibilidade de prejuízo decorrente da ausência, neste momento, do módulo de emissão *round trip* (emissão de bilhetes ida e volta) e do módulo de reembolso (remarcação de bilhetes) no modelo de credenciamento.** Dessas avaliações, importa registrar que a Selog, além de não ter aferido qualquer prejuízo, mesmo que temporário, reconheceu que o sistema que gerencia as compras é complexo e está em aperfeiçoamento constante, senão vejamos:

(...)

33. Portanto, ao mesmo tempo que reconhecemos as dificuldades e o custo adicional de se implementar um modelo inovador, identificamos diversos indícios de vantajosidade do novo modelo, não só sob o ponto de vista financeiro, mas também em relação ao ganho de transparência e de racionalização do processo de gestão dos contratos para aquisição de passagens aéreas, **razão pela qual afasto, neste momento, o exame da economicidade como fator preponderante da análise da legalidade do Credenciamento 1/2014. Afinal, em termos de gestão pública, substituir um modelo obscuro por um transparente, por si só, já justificaria a opção do administrador estatal, ainda que isso não representasse nenhuma economia financeira.**

(...)

#### V – Mérito

43. Segundo a Serur, o Credenciamento 1/2014 deve ser considerado incompatível com o ordenamento jurídico se constatada a “possibilidade de competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem”.

44. Com as vênias de estilo, **entendo que, em tese, não há possibilidade de real competição entre empresas aéreas e agências que intermedeiam a venda de passagens dessas mesmas companhias e cobram comissões por seus serviços. Por essa razão, 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. Nesse sentido, desde as primeiras instruções da Selog, o assunto já foi tratado nos seguintes termos:

(...)

46. Em tese, é **igualmente razoável afirmar a impossibilidade de competição entre as próprias empresas aéreas, considerando que, normalmente, 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.** Tal questão foi igualmente analisada pela Selog no trecho que transcrevo a seguir:

(...)

48. Portanto, uma vez afastada, em tese, a possibilidade de competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem, a afirmação da Serur sobre “incompatibilidade do Credenciamento 1/2014 com o ordenamento jurídico” perde seu fundamento essencial, de modo que **podemos, em sentido contrário, afirmar que o Credenciamento 1/2014 deve ser considerado compatível com o ordenamento jurídico uma vez constatada a impossibilidade de competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem.**

(...)

53. Sobre a constitucionalidade do Credenciamento 1/2014, a Serur desenvolveu diversos tópicos, sempre valendo-se da premissa equivocada de que não se provou nos autos a economicidade da opção do MPDG. É possível notar tal fundamentação desde o início de suas análises, conforme se vê a seguir:

(...)

54. Entretanto, como já foi tratado nos itens precedentes, **a vantajosidade apresentada pelo novo modelo de contratação direta de passagens aéreas não se resume à economia**

---

financeira, seja lá de quanto for. A racionalização de procedimentos, a eficiência e a transparência da gestão pública são benefícios inegavelmente imprescindíveis à manutenção da democracia nos dias modernos, mas que, comumente, têm um custo social e econômico envolvidos.

55. Partindo, portanto, da premissa de que, das análises até aqui empreendidas, não se pode provar a desvantajosidade do modelo adotado pelo MPDG, passo a analisar os principais argumentos da Serur, a fim de demonstrar que não há qualquer ferimento a princípios constitucionais que indiquem a necessidade de o Tribunal interferir, neste momento, nos atos discricionários do gestor público em relação ao Credenciamento 1/2014.

56. À peça 137, p. 8, ao concluir um de seus tópicos, afirma a Serur que “Em resumo, a opção governamental, diante da ausência de prova nos autos em sentido contrário, é contrária a maximização dos direitos fundamentais à livre iniciativa e à liberdade do exercício de qualquer trabalho, sendo, portanto, inconstitucional por ofensa aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da ponderação.”

57. Não consigo enxergar onde, ou em que medida, o Credenciamento 1/2014 estaria afetando o direito fundamental à livre iniciativa ou à liberdade do exercício de qualquer trabalho, questões estas que não se confundem com as prerrogativas e competências do controle externo na tutela do interesse público. Mas, se a conclusão da Serur parte dessa premissa, na medida em que a afastarmos, a sua conclusão perde o nexo.

(...)

59. De início, importa esclarecer que a opção da Administração Pública no Credenciamento 1/2014 não subtrai do mercado seguimento comercial algum, tampouco retira as agências de viagens do ciclo econômico. Desde a segunda instrução da Selog nestes autos, tal questão já estava superada. 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:

(...)

62. Uma vez constatado que o Credenciamento 1/2014 não tem potencial para desequilibrar um setor da economia nacional, porque não elimina agente econômico algum e não retira as agências de viagens do mercado; e não descumpre ou desconsidera política pública alguma formalmente instituída; estamos diante apenas de uma decisão administrativa que afeta ínfima parcela de agências de viagens, as quais deverão seguir as tendências do mercado para, a exemplo de todas as outras, garantir seu espaço, o que é perfeitamente natural diante do processo de modernização global das relações comerciais. Vale lembrar que, no passado, não se deixou de investir em iluminação elétrica para proteger o seguimento dos acendedores de lâmpião.

(...)

64. Prosseguindo, à peça 137, p. 8, a Serur afirma, de modo sucinto e com citações de alguns autores, que “Firmadas essas premissas, podemos dizer que também incorreu a União em ofensa ao direito fundamental à liberdade de licitar”, o que afetaria os direitos constitucionais da isonomia e a garantia da impessoalidade e da igualdade.

65. Não consigo enxergar onde, ou em que medida, o Credenciamento 1/2014 teria afetado o direito de licitar. O que vejo é que tal direito se refere à opção da Administração Pública e que o próprio Tribunal 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 2.731/2009 – Plenário:

(...)

---



71. Dos itens 56 ao 63 da instrução da Serur (peça 137), retomando os conceitos do Decreto-lei 2.300/1986, a Unidade Técnica defende que “o legislador sempre tratou a aquisição direta com concessionários de serviços públicos como dispensa de licitação”, mas, com o advento da Lei 8.666/93, a opção do legislador foi pela contratação desses concessionários por meio de licitação. Conclui, então, que não se poderia admitir que uma hipótese abolida de dispensa de licitação fosse transformada em inexigibilidade pelas vias do credenciamento, pois, “se era enquadrável como dispensa, logo era licitável por princípio, sendo a exceção ao dever de licitar autorizada tão somente por previsão legal explícita, conforme ordena a Constituição”.

**72. Reporto esta análise à instrução da Selog, transcrita anteriormente, que demonstra, neste caso específico, a inviabilidade de licitação e, portanto, o enquadramento em hipótese de inexigibilidade prevista na Lei 8.666/93.** Assim, neste caso concreto, uma vez atendida a legislação vigente, entendo suficiente ao deslinde deste processo, que está há quase três anos examinando uma Medida Cautelar, atestar a legalidade do Credenciamento 1/2014, sem prejuízo do monitoramento decorrente desta decisão.

(...)

74. Portanto, restringindo esta análise ao objeto inicial desta Representação, no que diz respeito a possíveis irregularidades no Credenciamento 1/2014, conduzido pela CCC/MPDG, entendo que estes autos estão munidos de elementos suficientes a indicar a improcedência desta Representação, sem prejuízo das determinações e recomendações propostas pela Selog, com meus ajustes, as quais incluem a constituição de processo específico para cuidar das questões periféricas que vieram a este processo, em especial quanto a eventual risco de dano ao Erário em razão das funcionalidades do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) ou mesmo da opção da CCC/MPDG.

6. O Acórdão 1.545/2017-TCU-Plenário (peça 566) então, além de outras deliberações, considerou a presente representação improcedente; indeferiu a medida cautelar para suspensão do Credenciamento 1/2014 e dos pregões eletrônicos SRP 2/2015, 1/2016 e 1/2017; expediu determinações e recomendações ao MP, que são o objeto de monitoramento pelo Tribunal; e expediu determinação à Segecex, para constituição de apartado a fim de verificar o risco de dano ao erário em razão das funcionalidades do 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.

7. Sucederam-se ao acórdão de mérito várias outras deliberações do Tribunal em face de intervenções da Abav-DF: Acórdão 1.889/2017-TCU-Plenário, negando provimento a embargos de declaração (peça 581); Acórdão 2.868/2019-TCU-Plenário, negando provimento a pedido de reexame (peça 682). Nesta oportunidade, convém destacar os seguintes trechos da declaração de voto do Ministro Aroldo Cedraz, que enfatizam as vezes em que o Tribunal foi demandado no processo pelo autor da representação (peça 683):

Nesta oportunidade, relembro que **na sessão passada, dia 6 do corrente mês, o advogado da Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal (AbavDF), em sua sustentação oral, levantou uma série de questões que faziam parecer que o Tribunal deixara de cumprir sua missão constitucional ao permitir a continuidade de um procedimento que, segundo afirmou, seria irregular, imoral e lesivo aos cofres públicos.**

**Entretanto, ao resgatar os dados históricos destes autos, rememoro que o Tribunal foi intensamente demandado pelo ora recorrente desde o início deste processo. Antes mesmo da decisão ora atacada, esta Corte examinou oito recursos interpostos pelo recorrente e, para sanar o processo, foram realizadas inspeções no Ministério das Relações Exteriores e no Ministério da Justiça. Além disso, ante às diversas dúvidas suscitadas sobre a vantajosidade da opção do MPDG, a Selog produziu 13 instruções e, mesmo assim, não foi possível atestar a vantajosidade do modelo de compra de passagens aéreas com a intermediação das agências de viagens.**

Essa, portanto, foi a razão da proposta de determinação à Segecex para 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). Tal proposta, também, foi um modo de se prestigiar os argumentos do ora recorrente, apesar de extrapolar o escopo da representação que, como restou esclarecido, desde aquela oportunidade, limitava-se à avaliação da legalidade do Credenciamento 1/2014.

Na ocasião, o Plenário desta Corte acolheu minha proposta e referendou o exame que apontou para a inexistência de irregularidades, ilegalidades ou desrespeito a princípios constitucionais que recomendassem intervenções do Tribunal no citado credenciamento.

**Nesta fase recursal, o recorrente volta a insistir na questão da vantajosidade do modelo anterior de contratação, apontando números que, a meu ver, não tem como ser apurado no âmbito deste processo, uma vez que tanto o julgado *a quo* quanto o exame empreendido nesta feita tem escopo bem delimitado**, conforme deixou claro o relator.

Isso posto, considerando despiciendas as intervenções da sustentação oral, que extrapolam os limites desta fase recursal, acompanho integralmente a bem fundamentada análise realizada pelo Relator, Ministro Augusto Nardes para conhecer o presente Pedido de reexame e negar-lhe provimento.

8. E sobrevieram outras deliberações: Acórdão 1.100/2020-TCU-Plenário, rejeitando novos embargos de declaração (peça 699); e Acórdão 2.478/2020-TCU-Plenário, rejeitando mais uma vez embargos do representante (peça 711). Desta feita, merecem destaque os seguintes trechos do voto do relator, Ministro Augusto Nardes, que culminaram com a prolação de informação ao recorrente (item 9.2 da deliberação) de que “(...) novos embargos de declaração que tratem de matéria já examinada e rejeitada por este Tribunal poderão ser recebidos como mera petição, sem efeito suspensivo, nos termos do art. 287, § 6º, do Regimento Interno;”:

12. Portanto, **verifico que as supostas obscuridades, omissões e contradições apontadas pela Abav-DF, efetivamente, não ocorreram, tendo sido devidamente examinadas no voto que integra o Acórdão 2.868/2019 – TCU – Plenário ora embargado. Referido voto destacou que as questões abordadas pelo embargante buscam, na realidade, rediscutir o mérito do presente processo.** A propósito, a jurisprudência desta Casa resta assentada no sentido de que “não há omissão quando a matéria é analisada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e que integra as razões de decidir da deliberação” (v.g. Acórdãos 463/2007, 1.861/2009, 3.111/2014, 1.104/2015 e 294/2016, do Plenário; 5.589/2009 e 3.339/2013, da 1ª Câmara; e 133/2008, 8.645/2016 e 1.118/2017, estes da 2ª Câmara);

13. **Aliás, as questões de mérito trazidas mais uma vez aos autos pela embargante foram abordadas também, com propriedade e profundidade adequada, nos inúmeros recursos manejados pela Abav – DF, sem sucesso, buscando alterar o Acórdão 1.545/2017 – TCU – Plenário; Acórdão 1.889/2017 – TCU – Plenário; Acórdão 2.868/2019 – TCU – Plenário; e Acórdão 1.100/2020 – TCU – Plenário.**

15. Assim, **alegando supostas contradições, omissões e obscuridades, a embargante busca, mais uma vez, rediscutir o mérito do Acórdão 2.868/2019 – TCU – Plenário, mediante o qual este Tribunal conheceu do pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1.545/2017 – TCU – Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento.**

16. Cabível, assim, rejeitar os embargos apresentados.

17. **Considerando que este Tribunal já enfrentou as matérias ventiladas pela embargante em outras etapas processuais, destaco o caráter nitidamente protelatório dos presentes embargos, a implicar o recebimento de futuras impugnações dessa espécie como mera petição, sem efeito suspensivo, nos termos do artigo 287, § 6º, do Regimento Interno.**

9. Na continuidade do processo, vem aos autos manifesto da Abav-DF (peça 720), ainda não apreciado, com informação, em síntese, de que, conquanto o Tribunal, no último acórdão

proferido, tenha indicado que não iria apreciar outros embargos de declaração, o processo estava se concluindo com violações à garantia do devido processo legal.

10. Na última peça do processo antes da presente instrução (peça 724), consta solicitação do Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira, para oficial nos autos após a instrução da unidade técnica.

11. Ainda sobre o mesmo tema, impõe registrar que, mais recentemente, a Abav-DF formulou nova representação ao Tribunal, desta feita em face do Credenciamento 1/2020, realizado pelo Ministério da Economia com o intuito de credenciar empresas de transporte aéreo regular para a contratação de transporte aéreo em voos regulares domésticos, nos afastamentos de servidores, empregados ou colaboradores eventuais em viagens a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, compreendendo a reserva, emissão, remarcação, cancelamento e reembolso de passagens aéreas regulares, sem o intermédio de agência de turismo (TC 000.530/2021-2), com pedido liminar para suspender o credenciamento e de mérito para anulá-lo e para determinar à União que não volte a insistir na contratação pessoal e direta das companhias aéreas sem licitação.

12. Em instrução às peças 101-103 daqueles autos, a Selog, ao considerar que as questões trazidas pelo representante já haviam sido analisadas pelo Tribunal, submeteu à apreciação superior propostas de negativa do pedido de ingresso da Abav como parte interessada no processo, de indeferimento das cautelares requeridas e de julgamento pela improcedência da representação.

13. O pedido da Abav-DF para ingressar nos autos como interessada foi indeferido pelo relator, que, porém, não se manifestou sobre as cautelares (peça 123). Antes e após tal decisão, a representante trouxe novas petições e outros elementos ao processo (peças 104-118; 120; 121-122; 124; 125-126; 134-139), incluindo pedido de sustentação oral e agravo, que aguardam apreciação.

14. Numa dessas intervenções (peças 137-138), a Abav-DF trouxe ao feito decisão de 8/4/2021, por meio da qual a Juíza Federal da 6ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal deferiu pedido de tutela de urgência e determinou a suspensão do Credenciamento 1/2020, até que o TCU desse parecer quanto ao atendimento do princípio da economicidade em comparação com o modelo de agenciamento em vigor, notadamente depois da retificação do edital, que passou de um desconto mínimo de 15%, na primeira publicação, para 3%, sem um estudo aprofundado que justificasse tamanha redução.

### C. MONITORAMENTO

**ACÓRDÃO A SER  
MONITORADO**

**Acórdão 1.545/2017-TCU-Plenário**, de 19/7/2017 (peça 566)

#### DOCUMENTOS APRESENTADOS PELA UNIDADE JURISDICIONADA:

Notificada da deliberação por intermédio do Ofício 55485/2020-TCU/Seproc, de 6/10/2020 (peça 714), endereçado ao Secretário-Executivo do Ministério da Economia, do qual teve ciência em 8/10/2020 (peça 715), a unidade jurisdicionada não se manifestou.

**ITEM DO  
ACÓRDÃO:**

9.5

**TIPO:**

Determinação

**ANÁLISE:**

Não atendido

#### Transcrição:

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;

Análise:

15. Do termo de abertura do processo de contratação dos serviços de transporte aéreo mais recente (peça 22, p. 18 do TC 000.530/2021-2), se extrai que o Credenciamento 1/2020 foi lançado em razão da proximidade do termo final de vigência do Credenciamento 1/2014 e dos Termos de Credenciamento e Acordos Corporativos de Desconto firmados entre a União e as empresas de transporte aéreo regular de passageiros.

16. Presumivelmente, dado o tempo decorrido desde a edição do Acórdão 1.545/2017-TCU-Plenário, e em razão do lançamento desse novo credenciamento, a Secretaria de Gestão já tenha levado adiante as providências para dar atendimento à determinação do Tribunal. Entretanto, não foi possível confirmar tal ação.

17. Tratando da divulgação dos descontos obtidos na aquisição direta de bilhetes junto às companhias aéreas, realizou-se, em 20/4/2021, consulta ao Portal de Transparência do Governo Federal (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>). Porém, no item “Viagens a Serviço”, não foram identificadas, tanto na tabela de dados do tópico “consulta”, quanto na visão geral dos gastos com viagens a serviço que integra o tópico “painel”, informações que atendam à determinação do Tribunal, senão um comparativo de valores de passagens aéreas (maior, menor, médio) em relação aos trajetos mais comumente utilizados pela administração.

18. Sendo assim, findo o prazo de noventa dias estabelecido pelo subitem 9.7 do Acórdão 1.545/2017-TCU-Plenário, sem que a unidade jurisdicionada tenha informado o Tribunal sobre o atendimento da determinação, a proposta é de diligência à Secretaria de Gestão (Seges).

<b>ITEM DO ACÓRDÃO:</b>	9.6	<b>TIPO:</b>	Recomendação	<b>ANÁLISE:</b>	Não atendido
-------------------------	-----	--------------	--------------	-----------------	--------------

Transcrição:

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;

Análise:

19. De modo análogo ao item precedente, em que se tratou da determinação desta Corte ao Ministério do Planejamento, avalia-se a possibilidade de a Seges já ter adotado as providências com vistas aos estudos e à avaliação recomendados pelo Tribunal.

20. Seria o caso de se buscar as informações nos estudos preliminares que balizaram o Credenciamento 1/2020, porém ele foi voltado apenas para a contratação de transporte aéreo em voos regulares domésticos, não se aplicando, portanto, aos subitens 9.6.2 e 9.6.3 da deliberação, que se reportam a necessidades mais voltadas para voos internacionais. Ademais, o ETP não foi juntado ao processo da representação (TC 000.530/2021-2)

21. No tocante ao subitem 9.6.1 da deliberação, constatou-se uma alteração na IN/SLTI 3/2015, cujo artigo 18 foi revogado e teve sua redação modificada pela IN/Seges 5/2018, porém sem interferência quanto à recomendação do Tribunal.

22. Sendo assim, findo o prazo de noventa dias estabelecido pelo subitem 9.7 do Acórdão 1.545/2017-TCU-Plenário, sem que a unidade jurisdicionada tenha informado o Tribunal sobre o atendimento das recomendações supra, a proposta é de expedir diligência à Secretaria de Gestão (Seges).

**D. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS**

Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?			Sim
NÚMERO DO TC	DESCRIÇÃO SUMÁRIA	ESTADO ATUAL	SITUAÇÃO ATUAL
<b>TC 000.530/2021-3</b>	Representação da Abav-DF suscitando possíveis irregularidades no Credenciamento 1/2020, realizado pelo Ministério da Economia para a contratação de transporte aéreo	Aberto	Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro
Há processos apensos?			Sim
<b>TC 000.676/2014-4</b>	Monitoramento do cumprimento do Acórdão 1.973/2013-TCU-Plenário, cujas determinações foram consideradas atendidas ou não aplicáveis pelo Acórdão 638/2020-TCU-Plenário (peça 118), porém com embargos de declaração apresentados pela Abav-DF (peça 136) e ainda não apreciados pelo Tribunal.		
<b>TC 005.042/2015-1</b>	Representação em face do PE/SRP 2/2015, considerada improcedente pelo subitem 9.4 do Acórdão 1.545/2017-TCU-Plenário.		
<b>TC 000.732/2016-8</b>	Solicitação de informações da Procuradoria da República no Distrito Federal, atendida nos termos do subitem 9.10 do Acórdão 1.545/2017-TCU-Plenário.		
<b>TC 012.140/2016-3</b>	Representação em face do PE/SRP 1/2016, com pedido de cautelar indeferido pelos despachos do relator inicial (peças 17 e 31), aos quais se sucedeu despacho do relator prevento por conexão processual, para apensamento definitivo dos autos e análise em conjunto com a presente representação (peça 37). A Abav-DF, representante, interpôs embargos		

	contra o despacho de apensamento, os quais, porém não foram conhecidos pelo relator (peça 49). Não houve, pelo menos expressamente, apreciação do mérito da representação.
TC 001.434/2017-9	Representação em face do PE/SRP 1/2017, considerada improcedente pelo Acórdão 279/2017-TCU-Plenário (peça 9), que determinou o apensamento dos autos à presente representação.
TC 023.159/2017-0	Acompanhamento constituído em cumprimento ao subitem 9.8 do Acórdão 1.545/2017-TCU-Plenário, para verificação de eventual dano ao erário decorrente das funcionalidades do SCDP, com determinação à Segecex considerada atendida pelo Acórdão 1.977/2018-TCU-Plenário (peça 14).
TC 010.246/2018-5	Solicitação de cópia dos autos com base na Lei de Acesso à Informação, deferida parcialmente pelo relator (peça 3).

Análise:

23. Dos processos apensados, duas questões carecem de apreciação pelo Tribunal. Os embargos de declaração interpostos pela Abav-DF em face do Acórdão 638/2020-TCU-Plenário (peça 136 do TC 000.676/2020-4), que, em fase de monitoramento de deliberação, considerou atendidas ou não aplicáveis as determinações do Acórdão 1.973/2013-TCU-Plenário; e o julgamento quanto ao mérito da representação objeto do TC 012.140/2016-3.

24. Quanto ao TC 012.140/2016-3, além de tratar da questão do apensamento, a proposta de encaminhamento da instrução inicial do feito pela Selog, de 6/5/2016 (peça 13), houve-se pela improcedência da representação, conforme entendimento manifestado no tópico ‘conclusão’:

43. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 (item 3).

**44. Dos elementos trazidos aos autos, diversos já foram tratados no âmbito do TC 019.819/2014-5, e os demais foram analisados e considerados improcedentes (itens 15 a 40 da presente instrução).**

45. Quanto ao requisito do *periculum in mora*, considerando que a situação de encerramento dos contratos com as agências já estaria consolidada, em situação permitida pelo TCU, se os órgãos tivessem migrado anteriormente, por meio da compra direta e da adesão à ata firmada com a agência única, não havendo nenhum fato relevante que trouxesse à tona, neste momento, o requisito.

46. Há de se considerar que diversas questões relevantes, como o possível atraso no pagamento das faturas dos cartões de crédito corporativos, eventuais falhas no funcionamento do SCDP e questões relacionadas a fiscalização das emissões estão sendo tratadas no âmbito do TC 019.819/2014-5, mas que não interferem na realização do certame questionado nesta representação.

**47. Em função da instrução em estágio avançado do TC 019.819/2014-5, o qual guarda estreita relação com os presentes autos, e por razões de celeridade e economia processual, propõe-se acatar o pedido de distribuição por dependência formulado pela representante, nos termos dos arts. 2º, inciso VIII e 36, da Resolução-TCU 259/2014 e 253, inciso I, do Código de Processo Civil (Lei 5.869/1973).**

**48. Por fim, o estado do processo permite a formulação imediata de proposta de mérito, razão pela qual propõe-se o julgamento pela improcedência da presente representação, com o consequente arquivamento do processo.**

25. As medidas cautelares foram indeferidas pelo despacho de 19/5/2016 (peça 17). Em nova assentada da unidade técnica, desta feita para examinar agravo interposto pela representante

contra o despacho do relator que havia indeferido o apensamento do feito à presente representação, a Selog pronunciou-se pela perda de objeto do agravo e ratificou o encaminhamento pelo indeferimento da cautelar e pelo apensamento dos autos.

26. Em novo despacho, de 27/6/2016 (peça 31), o relator inicial do processo conheceu do agravo e deu-lhe provimento parcial, encaminhando o feito para relatoria do Ministro Raimundo Carreiro. Já sob nova relatoria, o despacho que determinou o apensamento à presente representação, de 10/5/2017, tratou a questão da seguinte forma (peça 37):

8. Em acréscimo, o tema referente ao objeto da Representação encontra-se em estágio avançado de análise no âmbito do TC 019.819/2014-5, de minha relatoria, no qual se discute o mérito do Credenciamento 1/2014, sendo necessário o apensamento definitivo deste processo àquele, nos termos dos arts. 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014, em função de sua conexão, da economia processual e da conveniência de tramitação conjunta, evitando-se, por fim, risco de decisões conflitantes, conforme proposta da Selog.

9. Ante o exposto, **determino, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, o apensamento definitivo do presente processo ao TC 019.819/2014-5, para análise em conjunto, inclusive para pronunciamento conclusivo quanto às medidas requeridas pela ABAV-DF (alíneas “b” e “c”, item 2, do Despacho do então relator, à peça 31).**

27. As medidas em comento dizem respeito à adoção de medida cautelar para suspender os atos do PE/SRP 1/2016 e à expedição de uma ordem para o MP expedir circular para que os órgãos do Poder Executivo Federal continuassem licitando as passagens aéreas, de forma ampla, com as agências de viagens, até o julgamento do mérito da representação.

28. Feita essa cronologia porque a instrução de mérito da presente representação, que se iniciou em 13/12/2016, nas peças 500-502 e foi complementada, em relação ao exame de novas peças juntadas pelo representante, nas peças 554-556, **foi concluída em 16/5/2017**, justamente na mesma data em que o processo TC 012.140/2016-3 foi apensado a estes autos. Por essa razão, ao que parece, a instrução não contemplou proposta de encaminhamento para apreciação do mérito da representação do processo apensado.

29. De forma distinta, a representação objeto do TC 005.042/2015-1, que já se encontrava apensada aos presentes autos desde a instrução de 13/12/2016 (peça 500, p. 1), foi apreciada pelo Tribunal, tendo sido considerada improcedente pelo subitem 9.4 do Acórdão 1.545/2017-TCU-Plenário.

30. Voltando ao TC 012.140/2016-3, sobreveio ainda despacho de 16/5/2018 (peça 49), por meio do qual o relator não conheceu de embargos interpostos contra a decisão de apensamento, desta feita com encaminhamento à Selog para as providências constantes do item 9 do despacho da peça 37, que remete àquelas mesmas medidas referidas pelo despacho da peça 31, requeridas pela Abav na representação.

31. Os presentes autos, porém, não receberam nova proposição quanto ao mérito das questões submetidas ao Tribunal. As instruções que se sucederam, de competência da Secretaria de Recursos (Serur), como também os demais acórdãos proferidos, ficaram adstritos ao exame de admissibilidade e de mérito dos recursos interpostos pela representante.

32. Assim, em que pesem os argumentos oferecidos pela representante em face do PE/SRP 1/2016, objeto do TC 012.140/2016-3, por continência, terem sido contemplados no mérito da presente representação, não houve julgamento do processo, sendo necessária a adoção de tal medida pelo Tribunal.

33. Nesse sentido, quando do encaminhamento do mérito desta representação, agora em fase de monitoramento, deve ser incluída proposta de considerar improcedente, nos termos da conclusão da Selog (peça 13 daquele processo) a representação objeto do TC 012.140/2016-3.

34. Por ora, além das diligências para verificar o cumprimento da determinação e das recomendações expedidas ao MP pelo Acórdão 1.545/2017-TCU-Plenário, devem ser submetidos à deliberação do relator os embargos de declaração interpostos pela Abav-DF em face do Acórdão 638/2020-TCU-Plenário (peça 136 do TC 000.676/2014-4).

## E. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Em virtude do exposto, propõe-se:

35.1. **submeter**, preliminarmente, o processo à consideração do Relator, Ministro Aroldo Cedraz, com vistas à apreciação dos embargos da peça 136 do TC 000.676/2014-4, apenso, nos termos do art. 287 do Regimento Interno/TCU; e

35.2. **diligenciar** a Secretaria de Gestão (Seges), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia de documentos e/ou esclarecimentos a fim de comprovar o atendimento ao disposto nos itens 9.5 e 9.6 do Acórdão 1.545/2017-TCU-Plenário, alertando os gestores que, nos termos do art. 58, IV, da Lei 8.443/1992, o não cumprimento da decisão deste Tribunal sujeita os responsáveis a multa:

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;

b) 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;

c) avaliação quanto à 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;

d) estudo de 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;

e) demais informações que julgar necessárias; e

f) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato.

Selog, 2ª Diretoria, em 3/5/2021.

(Assinatura Eletrônica)

Fernando Castelo Branco Craveiro

AUFC, matrícula 3435-5