

Processo: TC 019.819/2014-5

Tipo: Representação com pedido de cautelar

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

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

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

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: indeferimento de cautelar, mérito (improcedência) e apensamento deste ao monitoramento realizado no TC 000.676/2014-4.

INTRODUÇÃO

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, Orçamento e Gestão (edital e anexos à peça 2, p. 124-166), com pedido de suspensão cautelar do certame, *inaudita altera pars*.

2. O edital visa ao 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.

3. Segundo informações do Ministério, a compra de passagens diretamente das empresas aéreas já está em operação desde o dia 28/8/2014, em período experimental (peça 32. p. 4), previsto para os primeiros 60 (sessenta) dias, em que apenas o próprio Ministério faz as pesquisas, emissões de bilhetes e cancelamentos de forma eletrônica e sem a intermediação das agências.

HISTÓRICO

4. A representante apresentou a peça inicial questionando o Credenciamento. Em instrução à peça 13, realizou-se apenas a análise dos requisitos de concessão da medida cautelar, sem a apreciação exaustiva dos diversos elementos apresentados na Representação, com a proposta de indeferimento da medida cautelar pleiteada e o posterior retorno dos autos à Selog, para a análise das demais alegações.

5. O Ministro Relator, no entanto, em Despacho à peça 23, propôs a realização de oitiva prévia, determinando ao MP que se manifestasse sobre os elementos apresentados na representação e também que apresentasse os estudos determinados no item 9.6 do Acórdão 1.973/2013 – Plenário ou, alternativamente, aqueles que fundamentam o Credenciamento 1/2014.

6. Neste íterim, a representante trouxe aos autos novos elementos, acostados às peças 24, 30, 37, 38 e 40. O Ministério encaminhou os estudos relativos à determinação do Tribunal exarada no item 9.6 do Acórdão 1.973/2013 (peça 31), e pronunciou-se sobre os elementos existentes na peça inicial (peças 32 e 33).

PROCESSOS CONEXOS

7. Há, no âmbito do TCU, outros processos que tratam da compra de passagens aéreas pela Administração. No TC 003.273/2013-0, o Acórdão 1.973/2013 – Plenário determinou, entre outras medidas, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que promovesse estudos no sentido de avaliar a vantagem de contratar diretamente das companhias aéreas o fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais para a Administração Pública. Esta decisão está sendo monitorada por meio do TC 000.676/2014-4, que se encontra em fase de instrução por esta Secretaria.

8. Há, ainda, dois processos recentes 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. O TC 001.043/2014-5 foi julgado por meio do Acórdão 1.314/2014-TCU-Plenário, que determinou à Procuradoria Geral do Ministério Público do Trabalho que promovesse tratativas com a agência de viagens contratada, a fim de incluir obrigações quanto à apresentação de faturas detalhadas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens compradas pelo órgão contratante, com vistas a conferir maior transparência à execução contratual, condicionando a prorrogação do contrato ao aludido ajuste.

10. No TC 012.243/2014-0, discutiu-se a exequibilidade de taxa de agenciamento ofertada pela licitante vencedora no bojo do Pregão Eletrônico 5/2014, promovido pelo Ministério da Saúde, com vistas à contratação de agenciamento de viagens nacionais e internacionais.

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

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

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

13. A peça apresenta linguagem clara e objetiva e deve ser conhecida como representação, por preencher os requisitos estabelecidos nos arts. 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU. Além disso, a representante possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso VII do art. 237 do RI/TCU c/c o § 1º do art. 113 da Lei 8.666/1993.

14. As possíveis irregularidades apontadas dizem respeito à matéria de competência do TCU, nos termos do art. 1º da Lei 8.443/92 c/c o art. 1º, inciso XXVI, do Regimento Interno/TCU, bem como a entidade representada está sujeita à sua jurisdição, nos termos do art. 5º, incisos I e VI, da Lei 8.443/92, c/c o art. 5º, incisos I e VII, do Regimento Interno/TCU.

EXAME TÉCNICO

15. Consoante o art. 276 do Regimento Interno do TCU, o Relator, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

16. Analisando os elementos apresentados pela representante à peça inicial e em documentos posteriormente juntados ao processo (peças 1, 24, 30, 37, 38 e 40), verifica-se presente o requisito do *periculum in mora*, com espeque unicamente no risco de ineficácia da decisão de mérito, e a ausência do requisito do *fumus boni iuris*, motivo pelo qual se propugna pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada, conforme análise abaixo:

Do periculum in mora.

17. Acerca do requisito do *periculum in mora*, sabe-se que a compra direta de passagens encontra-se em operação desde o dia 28/8/2014, em caráter experimental até 27/10/2014, exclusivamente no âmbito do MP, quando então será estendida a toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e em caráter facultativo à administração indireta.

18. Nos termos das orientações constantes do Memorando Circular 25/2013-Segecex, não há, em princípio, a existência do *periculum in mora* em relação a certames cujos contratos já tenham sido assinados e que os serviços se encontrem em execução, a exemplo dos despachos dos relatores proferidos nos processos TC 014.554/2011-9, TC 043.881/2012-2 e TC 004.659/2012-0.
19. No presente caso, ao final da fase experimental de sessenta dias de vigência, o Credenciamento será estendido a toda a Administração direta e indireta (facultativo a esta) pelo prazo ininterrupto de até sessenta meses.
20. Nesse contexto, a inclusão de cada novo órgão beneficiário com assunção de compromisso junto às companhias pelo prazo de até sessenta meses, assemelhando-se a uma nova contratação, notadamente para os órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, pode caracterizar o *periculum in mora* por representar risco de ineficácia da decisão de mérito.
21. De salientar que o Credenciamento, consiste em fase prévia aos contratos, em que as companhias aéreas são apenas habilitadas à contratação pelos demais órgãos da APF e não efetivamente contratadas.
22. Exatamente pela característica de fase prévia, a Administração tem a prerrogativa de revogar o Credenciamento a qualquer tempo, consoante o item 12 do edital (peça 2, p. 130), por razões de interesse público, com vistas a afastar eventuais abusos que possam vir a ocorrer na relação direta com as companhias. A revogação do Credenciamento, constatada irregularidade ou ilegalidade que justifique tal conduta, automaticamente implicaria a rescisão dos contratos firmados em sua decorrência, atenuando, portanto, o risco de ineficácia de decisão de mérito.
23. Sendo assim, uma vez credenciadas, as companhias aéreas estão aptas a serem contratadas, por inexigibilidade e em conjunto, por cada órgão da APF que manifestar interesse e cumprir os requisitos para tanto. Cada contrato firmado em decorrência do Credenciamento pode, a critério do contratante, estipular o período da contratação, desde que respeitado o prazo de vigência do Credenciamento, de 60 meses.
24. Importa ressaltar que os contratos em execução com as agências de viagens não serão automaticamente encerrados ao término do período piloto do Credenciamento, podendo, a critério do órgão beneficiário e de acordo com as cláusulas próprias de cada avença, serem executados até o final de suas respectivas vigências.
25. Além disso, entende-se que o risco de iminente dano ao erário e o fundado receio de grave lesão ao interesse público estão afastados, tendo em vista as companhias credenciadas serem detentoras de quase que a totalidade do mercado e os valores das passagens praticados por elas não sofrerem incrementos em função do Credenciamento, ao contrário, espera-se uma economia em relação ao que vem sendo praticado por intermédio das agências de viagens.

Do fumus boni iuris

26. A presente análise técnica, em consonância com a resposta do MP, seguirá a ordem dos argumentos apresentados na representação à peça inicial. A fim de facilitar a compreensão da leitura, as referências a “itens” são relativas aos parágrafos numerados desta instrução, enquanto os “tópicos” denotam as subdivisões feitas na peça inicial pela representante, e estão em negrito, em algarismos romanos.
27. Em diversos pontos, inclusive nas peças juntadas posteriormente ao processo como “novos elementos” (peças 24, 30, 37, 38 e 40), a representante apresenta alegações repetidas e que serão analisadas apenas uma vez. O Ministério, em alguns desses casos de repetição, complementou a análise inicial, o que também será feito na presente avaliação técnica.
28. Outros tópicos, como o “dos resultados das companhias aéreas no primeiro trimestre de 2014” (peça 1, p. 6), não foram analisados, por apresentarem apenas conteúdo informativo, sem argumentação concreta referente à ilegalidade ou irregularidade.

I. Do objeto da representação

I.1. Alegações da Representante (peça 1, p. 3-5):

29. A representante inicia a sua argumentação informando que o processo administrativo de origem possui relação com o que restou decidido no Acórdão 1.973/2013 – Plenário, no processo TC 003.273/2013-0, que recomendou à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP), entre outros, que:

9.5.2. 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);

(...)

9.6. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que promova 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, informando ao Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as conclusões;

30. Em relação ao disposto no item 9.5.2 do Acórdão 1.973/2013 – Plenário, noticia que o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), regional de São Paulo, por meio do Pregão Eletrônico 712/2014, realizou a contratação de empresa para disponibilizar *Web Service* que permita, entre outras funcionalidades, realizar buscas de trechos disponíveis nas companhias aéreas demandadas pelo Sistema de Concessão de Diárias e Passagens do Governo Federal (SCDP) e emitir passagens aprovadas no referido sistema de forma direta com as companhias aéreas.

31. Afirma a representante que, com essa contratação, o governo deixou claro que quer estatizar o serviço e absorver o lucro das agências de viagens. Sendo assim, a implantação do sistema contraria o disposto no art. 3º, inciso I, da Lei 12.974/2014, que determina que é privativo das Agências de Turismo o exercício das atividades de venda comissionada ou intermediação remunerada na comercialização de passagens, passeios, viagens e excursões, nas modalidades aérea, aquaviária, terrestre, ferroviária e conjugadas.

32. Alega que, em nenhum momento, o Acórdão 1.973/2013 – Plenário determinou que se desenvolvesse um sistema que chegasse ao ponto de não apenas consultar como também emitir passagens aéreas, mas, sim, que a SLTI promovesse estudos no sentido de avaliar a vantajosidade de contratar diretamente das companhias aéreas o fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais.

33. No entanto, segundo alega, a Secretaria já transformou o disposto no Acórdão em uma alegação ou justificativa para realizar, concretamente, sem os estudos, sem audiência pública, sem licitação, sem plano de trabalho, sem respeito às normas, uma contratação de passagens para 100% da Administração Federal, com prazo direto de 5 anos, em valor que chegará a 6,5 bilhões.

34. Cita o fato de a Administração Pública Federal (APF) dispensar tratamento diferenciado às agências de viagens, em relação a outros setores da economia, uma vez que não adquire, por exemplo, computadores e veículos diretamente do fabricante, excluindo o canal de venda, distribuidor, intermediário ou revendedor da transação com o governo.

35. Acerca da compra direta, cita a Decisão TCU 409/94 – Plenário, que afirmava que as passagens aéreas não poderiam ser compradas diretamente das companhias aéreas.

I.2. Resposta à oitiva (peça 32, p. 2-13):

36. Esclarece o Ministério que, após a realização dos estudos de revisão da estratégia de aquisição de passagens aéreas para a Administração Pública Federal (peça 31, p. 10-28), concluiu-se

que a contratação direta das companhias aéreas é a melhor opção para o atendimento da necessidade da Administração em relação às viagens nacionais. Em vista disso, aduz (peça 32, p. 3) que:

O sistema utilizado pela APF para concessão de diárias e passagens é o SCDP, de propriedade do Serpro e, por esta razão, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), órgão gestor do referido sistema, demandou ao Serpro realizar melhorias no SCDP, para contemplar as funcionalidades necessárias à obtenção de melhor controle nas aquisições de passagens e, ainda, viabilizar a aquisição por acesso direto aos *webservices* das companhias aéreas, com pagamento eletrônico.

37. No que se refere à alegação da usurpação de atividade de competência privativa das agências de viagens, esclarece que a Administração não exerce nenhuma das atividades descritas como privativas das agências no art. 3º, inciso I, da Lei 12.974/2014, uma vez que a aquisição de passagens prescinde de agenciamento e compara-se à operação de compra realizada por qualquer cliente nos *sites* das companhias.

38. Argumenta que “se ao particular não se imputa que a atividade é privativa das agências de viagens, também não o cabe fazer em relação à Administração”.

39. Cita (p. 32, p. 10) a subseção III da Lei 11.771/2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Destaca o disposto no §5º, segundo o qual a intermediação não impede que os serviços turísticos prestados pelas agências, dentre eles as passagens aéreas, sejam vendidos ao público (Administração) diretamente pelos fornecedores (Cias. Aéreas).

40. Em relação à alegação da representante de apropriação do lucro nas operações de compra de passagens, motivação de que se utiliza para reforçar que a APF está exercendo atribuições privativas das agências de viagens, esclarece (peça 32, p. 11) que a Administração não atua como sociedade empresarial em busca de retribuição financeira às suas atividades.

41. Traça um breve histórico da evolução dos modelos de contratação de passagens aéreas na Administração Pública Federal, transcrevendo trechos da Nota Técnica 34/DLSG/SLTI-MP (peça 32, p. 72-82). Relata como era o modelo anterior de contratação, em que as comissões eram pagas pelas companhias aéreas às agências de viagens, e a ruptura deste modelo, passando ao comprador o ônus de arcar com o pagamento das agências, e as adaptações pelas quais a Administração teve que passar para se adequar a essa nova realidade.

42. Acerca da Decisão TCU 409/94, transcreve (peça 32, p.12) os itens 25 a 38 da instrução precedente desta unidade técnica (peça 13), onde se conclui que as questões suscitadas pelo representante restam superadas.

43. Quanto à alegação de que Ministério extrapolou ao que determinava o Acórdão 1.973/2013 - Plenário, no tópico da resposta à oitiva (peça 32, p. 21) que trata da “insubsistência da primeira Nota Técnica”, informa que os “estudos” a que se refere o acórdão tiveram início antes mesmo de sua publicação, tendo resultado na conclusão pela viabilidade da compra direta e na identificação do credenciamento das Cias. Aéreas como procedimento adequado para sua consecução.

I.3. Análise

Dos fundamentos do credenciamento

44. O cerne das questões ora suscitadas encontra-se na figura do credenciamento, utilizado pela Central de Compras do MP como solução para a aquisição de passagens diretamente das companhias aéreas, sem o intermédio das agências de viagens, sob o manto da inexigibilidade por inviabilidade de competição, consoante o disposto no art. 25 da Lei 8.666/1993.

45. Os argumentos trazidos pela representante e analisados a seguir remontam, primordialmente, à viabilidade de competição entre agências de viagens e cias aéreas e a prova disso consiste nos diversos contratos firmados entre as agências e a Administração, bem assim na previsão

normativa de aquisição de passagens por intermédio de ambos os canais (Portarias MP 505/2009 e 227/2014).

46. À luz dos argumentos trazidos pela representante e das alegações do MP, entende-se que é preciso fazer distinção entre os dois objetos ora discutidos: as agências prestam o serviço de agenciamento que compreende, dentre 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.

47. A respeito do que a Administração deve contratar, se o serviço de agenciamento ou a compra de passagens, cumpre esclarecer que é uma escolha baseada nas condições próprias de cada contratante. Sendo assim, a compra direta de passagens, sem intermediação, pode simplesmente não ser possível para determinado órgão em função de não pertencer ao Executivo Federal, logo, não ter acesso ao SCDP, de não ter o apoio de órgão com a capacidade gerencial da Central de Compras, ou ainda, de não ter tido tempo para se habituar à nova sistemática de gerenciamento contratual, pagamentos e fiscalizações dos serviços decorrentes do Credenciamento. Nesses casos, o que se contrata é o auxílio nas operações e não as passagens propriamente ditas, o que não pode ser confundido para o deslinde da questão.

48. A menos das motivações supra, entende-se que os procedimentos envolvidos nos contratos decorrentes do Credenciamento são até menos complexos que os adotados na sistemática de reserva e emissão de passagens com o intermédio das agências de viagens. Isso porque, com o Credenciamento, 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 conseqüentemente da necessidade de ter que reemitir a passagem, além do ateste automático do embarque do passageiro via SCDP, eliminada a prestação de contas manual praticada atualmente. Assim, vislumbra-se uma tendência de adoção do novo modelo, de forma gradual, por toda a Administração Pública.

49. A primeira consideração, portanto, é a de que não podem ser comparados os contratos firmados com as agências e aqueles provenientes do Credenciamento das companhias aéreas para fins de caracterização da viabilidade de competição, uma vez que se trata de objetos distintos (agenciamento X aquisição). A opção feita pelo MP foi a de compra de passagens, dispensado o serviço de agenciamento por entender que sua estrutura funcional comportava a aquisição direta, sem intermediação, de bilhetes nacionais.

50. Constatada a capacidade gerencial do órgão e, mediante estudos, a vantajosidade da compra direta de passagens sem os serviços de intermediação, passa-se naturalmente à avaliação do mercado com vistas a melhor atender aos anseios da Administração.

51. O mercado de passagens impõe a necessidade de aquisição de bilhetes junto a todas as companhias aéreas, com vistas a cobrir os diversos trechos e horários dos quais pode se utilizar a Administração Pública para a consecução de atividades que necessitem de deslocamento aéreo de funcionários.

52. Sob esta ótica, não seria possível licitar passagens aéreas (sem o serviço de agenciamento), uma vez que não haveria competição nesse nicho de mercado, visto que os potenciais fornecedores do objeto seriam todos demandados em algum momento pela Administração, em virtude das variações de preços existentes no setor, o que justificaria o Credenciamento.

53. Mesmo que houvesse “competição” e possibilidade de licitação envolvendo agências e companhias aéreas para o fornecimento de passagens aéreas, pode-se afirmar que os valores das passagens ofertados pelas companhias seriam sempre mais competitivos que aqueles praticados pelas agências, uma vez que estas não têm ingerência sobre condições especiais ofertadas por aquelas, como descontos, acordos corporativos, asseguaração de reserva por período prolongado, dentre outros da mesma natureza, e não há opção de escolha de “fornecedor”.

54. Feitas essas considerações, entende-se que para o objeto “agenciamento de viagens” há competição, exclusivamente entre agências de viagens, o que enseja licitação previamente à contratação, enquanto que a “compra de passagens”, realizada junto às fornecedoras que detêm quase que a totalidade do mercado, prescinde de licitação por inviabilidade de competição.

55. Fato é que todas as compras feitas pela Administração devem ser motivadas e necessárias. Pergunta-se então: a Administração deve remunerar um serviço do qual pode prescindir? Se o Governo é capaz de comprar sem a necessidade de contratação de determinado serviço de intermediação, porque fazê-lo? Trata-se, a nosso ver, de mera formalidade que refoge ao interesse público.

56. Ressalte-se que a Lei 8.666/1993 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. O mercado de passagens aéreas é aberto para a livre aquisição do particular mediante simples acesso e emissão via balcão ou *sites* das companhias aéreas. Se ao particular é facultada a compra sem o agenciamento (intermediação), tal ônus não pode recair sobre a Administração.

Dos demais pontos suscitados neste tópico

57. A questão principal suscitada neste tópico refere-se à competência do Governo para emitir diretamente as passagens. Entende-se que resta demonstrado pelo Ministério que tal emissão não atinge a esfera privativa das agências, uma vez que não visa auferir retribuição financeira ao órgão contratante, assemelhando-se à operação de compra realizada por qualquer cliente nos *sites* das companhias.

58. Os acordos firmados entre Administração e companhias aéreas com vistas à obtenção de melhores condições de compra de passagens em função do volume de bilhetes adquiridos tampouco se traduzem em lucro, uma vez que não há remuneração do ente público pelas agências, mas tão somente vendas a condições economicamente mais vantajosas para a APF.

59. A aquisição direta pela APF junto às companhias aéreas encontra, inclusive, amparo legal no disposto no §5º do art. 27 da Lei 11.771/2008, supracitado.

60. No que tange ao teor da Decisão-TCU 409/94, esta unidade técnica já procedeu à análise em instrução pretérita (peça 13, p. 24-35), tendo os argumentos consignados naquela oportunidade sido aproveitados na resposta à oitiva prévia do Ministério (peça 32, p. 12). Além disso, como ressalta o MP (peça 32, p. 33), na época da prolação do referido acórdão, levou-se em consideração que nenhuma empresa poderia, sozinha, atender à Administração e não havia órgão com competência normativa para realizar o Credenciamento, cenário transformado com o advento da Central de Compras.

61. Tratou-se, na referida decisão, de consulta proveniente do Senado Federal quanto à obrigatoriedade de licitação para aquisição de passagens aéreas pela Administração. O foco do *decisum* foi o objetivo maior da licitação, que é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Para isso, primou-se pela ampla concorrência, de modo a permitir o maior número possível de empresas aptas nos certames, fossem elas agências de viagens ou companhias aéreas.

62. Além disso, caso a vencedora do certame fosse uma companhia aérea, a decisão indicou a obrigatoriedade de endosso do bilhete para que o voo se adequasse às necessidades dos parlamentares. Em momento algum, a decisão proibiu a compra direta de passagens diretamente das companhias aéreas, ao contrário do que alega a representante.

63. Com o instrumento do Credenciamento, as duas questões atacadas na decisão foram superadas. A ampla concorrência é suprida ao se cadastrar as 4 maiores companhias aéreas nacionais (Gol, Tam, Azul e Avianca), que detêm quase que a totalidade dos voos comerciais realizados no Brasil, permitindo à Administração cotar praticamente todos os voos disponíveis e selecionar o que mais atende às suas necessidades. Da mesma forma, a opção de comprar passagens de qualquer uma das companhias supera a questão do endosso.

64. Observa-se, ainda, que os estudos de viabilidade de contratação direta das companhias aéreas, determinados ao MP pelo Acórdão 1.973/2013 – Plenário, foram desenvolvidos consoante peça 31 acostada aos autos, bem como o plano de trabalho prévio ao Credenciamento 1/2014 (peça 33, p. 241-252). Acerca desse ponto, o Ministério esclarece que já realizava avaliação quanto à viabilidade desse tipo de contratação antes mesmo do aludido acórdão, possibilidade que foi considerada já durante a realização do painel de referência no processo que originou o Acórdão supracitado.

65. As motivações para o credenciamento são de natureza técnica, visando ao alcance da máxima transparência e mínimos entraves burocráticos às aquisições, e não decorrem unicamente dos estudos referenciados no acórdão, mas de avaliação interna do próprio Ministério na tentativa de solução dos problemas enfrentados pela Administração para esse tipo de contratação em função das constantes mudanças observadas no mercado (peça 32, p. 5-10).

66. Ademais disso, a ausência de determinação do Tribunal não constitui proibição à Administração quanto à determinada ação, desde que não afronte os princípios do Direito Administrativo, a legislação vigente e/ou a jurisprudência do próprio TCU. O fato de o Tribunal não ter determinado a contratação direta, mas apenas recomendado o estudo de viabilidade, não impede a Administração de ampliar os limites de suas ações.

67. Apesar de não ter sido mencionado pelo MP em sua resposta à oitiva, entende-se que o mercado de passagens aéreas não pode ser comparado, por exemplo, ao de veículos e computadores, como faz a representante. As passagens aéreas são vendidas diretamente pelas companhias a qualquer cidadão, ao contrário das fábricas de veículos e computadores, que geralmente possuem contratos de exclusividade com distribuidoras e representantes. Ainda assim, se a APF decidisse adotar uma política de compra direta das fábricas, desde que embasada e legalmente respaldada, em prol do interesse público, não se verificaria, a princípio, óbice para assim proceder.

II. Do início do processo administrativo

II.1. Alegações da representante (peça 1, p. 7-10)

68. Alega que, duas semanas após a divulgação dos resultados contábeis das companhias aéreas no jornal Valor Econômico (30/5/2014), “nasceu” no Ministério do Planejamento o processo (03001.000017/2014-59) que contém as minutas que subsidiaram o edital de credenciamento das empresas de transporte aéreo regular sem o intermédio de agências de viagens, deixando subentendido que o surgimento do processo seria relacionado com o resultado negativo obtido pelas companhias, e que o Credenciamento teria sido criado para socorrê-las.

69. Afirmar que o Credenciamento único das companhias aéreas, em gigantesca contratação direta, eliminará sumariamente 100% das agências de viagens do Brasil da atividade econômica de venda de bilhetes para o segmento de governo.

70. Cita trechos do art. 2º do Decreto 2.271/97, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal, com destaque para a necessidade das contratações serem precedidas de plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão, observados, entre outros, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade.

71. Alega que, na criação do referido processo, não foram cumpridos os requisitos dispostos no Decreto, pois “surgiu do nada” um conjunto de “minutas” de partes do edital do Credenciamento, sem que existisse qualquer prévio plano de trabalho com observância aos requisitos supracitados.

72. Afirmar que não houve audiência pública com gestores, fiscais de contratos, órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), agências de viagens e companhias aéreas, o que afronta a exigência legal de que licitações com valor acima de R\$ 150 milhões devem ser precedidas desse procedimento.

73. Da mesma forma, alega que uma mesma pessoa encaminhou vários documentos prontos, inclusive nota técnica opinativa sobre o edital, em branco, sem número, sem assinaturas, sem nomes de servidores que a assinariam, sem prova de reunião oficial, para algo que muda por completo as compras de passagens aéreas.

II.2. Resposta à oitiva (peça 32, p. 13-19):

74. O MP afirma que a suposição de que o Credenciamento foi oportuno às Companhias Aéreas e se deu para favorecê-las, além de absurda, por inverídica, não guarda qualquer lógica, uma vez que não está a APF trazendo nova demanda de aquisições para as companhias aéreas. Segundo consta na resposta, a necessidade das viagens existe e é atendida pelas companhias, seja por via de agenciamento ou por via direta, não havendo incremento de compras de passagens aéreas.

75. Informa que, no dia 30/5/2014, não havia processo constituído. Nessa data, as minutas de documentos que orientariam o procedimento do Credenciamento foram remetidas ao setor responsável, qual seja, a Coordenação de Documentação e Informação do Gabinete da Ministra (CODIN/GM-MP), para autuação de um processo físico, ao qual foram juntados todos os documentos dali por diante.

76. Sobre a afirmação do representante, de que o Credenciamento eliminará as agências de viagens da atividade econômica de vendas de bilhetes ao governo, informa que a APF direta, autárquica e fundacional possui, atualmente, cerca de 280 contratos, com aproximadamente 70 agências, minimizando a alegação da Abav/DF e conferindo outra dimensão dos efeitos do Credenciamento.

77. Além disso, rememora que o objeto do Credenciamento 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.

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.

79. Acerca da alegação de que o Ministério descumpriu o art. 2º, incisos I a III, do Decreto 2.271/97, afirma que não há modelo-padrão de formalização de plano de trabalho, sendo seus requisitos mínimos atendidos pela Nota Técnica 12/CENTRAL/ASEGE/GM-MP (Peça 33, p. 241-252)

80. Quanto a uma só pessoa ter encaminhado vários documentos, em branco, aduz que o próprio texto de encaminhamento dos documentos refere-se a **minutas** com o intuito de subsidiar o Edital do Credenciamento e que representam trabalho que a **equipe** da Central de Compras e Contratações estava realizando, logo, documentos em construção.

81. Em relação à falta de audiência pública e consultas junto aos interessados no processo do Credenciamento, o Ministério se pronunciou à peça 32, p.19, conforme transcrito abaixo:

7.4.3. Em relação à não realização de audiência pública, esclarece-se que, não sendo o Credenciamento uma licitação e, sendo a audiência pública um requisito prévio de procedimento de licitação, disciplinado pelo art. 39 da Lei nº. 8.666/93, não há que se falar em obrigatoriedade de sua realização, sendo ato discricionário da Administração realizá-lo. Ainda, a audiência ou consulta pública é procedimento adequado para licitações cujo objeto pertença a um mercado caracterizado pela competição, o que não é o caso.

7.4.4. Há, também, um equívoco na afirmação de que não foram realizadas consultas junto a gestores, fiscais de contratos, órgãos de controle, companhias aéreas e associações. Há atas de reuniões e listas de presenças, que seguem em anexo [Anexo IV], que registram as reuniões realizadas, bem como relatório da própria CGU sobre o tema de passagens aéreas [ANEXO V] e, inclusive, atas de reuniões de grupo de trabalho, formado no âmbito do Projeto Esplanada

Sustentável, para o estudo da temática "passagens aéreas" e o TCU acompanha os procedimentos afetos à aquisição de passagens, no Processo de Representação nº. TC 003.273/2013-0, recebendo informações periódicas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MP.

II.3. Análise

82. Em resposta à oitiva do Tribunal, o MP trouxe aos autos outra dimensão do impacto do Credenciamento no cenário de aquisições de passagens aéreas e demais atividades comerciais desenvolvidas pelas agências de viagens, descaracterizando, pelo volume de contratações do Executivo Federal e pela manutenção de contratos públicos para a aquisição de passagens internacionais, o aniquilamento de segmento de mercado com tal medida.

83. De toda forma, ainda que o segmento sofresse significativo impacto com o Credenciamento das agências de viagens, a Administração deve pautar suas ações pelo interesse público e não em função apenas dos interesses de determinado setor de mercado, adotando a estratégia mais adequada para a consecução desses objetivos, dentro dos limites da legalidade e dos princípios que regem os processos administrativos.

84. Quanto ao atendimento do disposto no Decreto 2.271/97, entende-se que a Nota Técnica 12/CENTRAL/ASEGE/GM-MP pode ser considerada plano de trabalho, uma vez que contém os elementos elencados no art. 2º, incisos I e III do normativo, quais sejam, i) justificativa da necessidade do serviço (peça 33, p. 243); e iii) demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (peça 33, p. 243 a 246).

85. Quanto ao inciso II do referido decreto, “relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada”, entende-se que no caso concreto não há como preestabelecer de forma precisa a demanda, tendo em vista a adesão gradativa dos órgãos da APF ao modelo do Credenciamento, à medida que os contratos com as agências forem se extinguindo, e em função do caráter facultativo da contratação à administração indireta.

86. Dessa forma, a relação entre a demanda prevista e a quantidade a ser contratada, a que se refere o inciso II do art. 2º do Decreto 2.271/97, não deve ser dispensada e é mister que preceda cada contrato, individualmente, a ser firmado em decorrência do Credenciamento.

87. O Credenciamento traz, a título de referência estimativa, quadro demonstrativo do histórico das demandas ocorridas em 2012 e 2013 para emissão de trechos aéreos no âmbito da Administração Pública Federal para os órgãos que utilizam o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP (peça 2, p. 158).

88. O advento do Credenciamento não muda a sistemática de dotação orçamentária e a necessidade de aval do Ordenador de Despesa de cada órgão beneficiário quando da emissão do bilhete, o que indica que as despesas com passagens seguirão ritos e estimativas já estabelecidos no âmbito de cada órgão e/ou unidade gestora.

89. Em resposta à oitiva, em outro tópico (peça 32, p. 62), o MP transcreve resposta ofertada em sede de impugnação ao Credenciamento, em que afirma que o teto de recurso orçamentário disponível para emissão de passagens aéreas para cada unidade demandante já possui prévio empenho no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e que o SCDP impede a emissão de passagens atingido o teto orçamentário do órgão demandante, o que mitiga os riscos de ampliação de gastos em decorrência da nova sistemática.

90. No tocante à opção do MP pela não realização de audiência pública, tendo em vista o Credenciamento não consistir em modalidade de licitação, mas caso de inexigibilidade, entende-se que o órgão não incorreu em irregularidade, resguardado o disposto no art. 39 da Lei 8.666/93.

91. Evidenciou-se, também, que diferentemente do alegado pela representante, há registros de reuniões realizadas pelo MP (Anexo IV - peça 33, p. 1-114) com a presença de atores da Controladoria-Geral da União (CGU), Advocacia-Geral da União (AGU), Ministérios da Integração

Nacional (MI), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Presidência da República (PR), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), companhias aéreas, bem como relatório emitido pela CGU (Anexo V - peça 33, p. 115-166), com vistas a tratar do tema afeto ao Credenciamento.

92. Há, inclusive, registro de reunião realizada com os representantes da própria Abav-DF (peça 33, p. 75) por solicitação do presidente da instituição à época, Sr. Carlos Roberto Sá e indicativo de que houve contato também com a Associação Brasileira de Agências de Viagens Corporativas (Abracorp) à peça 33, p. 99 a 102.

93. Acerca das minutas encaminhadas em branco, sem informações completas dos autores, data e conteúdo, com vistas a subsidiar a abertura do processo do credenciamento, entende-se que a utilização de documentos padronizados no âmbito da APF com vistas a racionalizar os trâmites administrativos é praxe e não constitui ilegalidade. Assim, os citados documentos em branco que foram remetidos de um setor ao outro ainda não compunham um processo constituído, e serviam apenas de orientação à sua autuação.

94. Ademais, uma vez instaurado o processo administrativo, os referidos documentos foram devidamente assinados, datados, revisados e adaptados em seu conteúdo de acordo com o andamento dos autos, sendo possível identificar os responsáveis em cada um dos documentos processualmente formalizados.

95. Feitas essas considerações, entende-se que as justificativas apresentadas pelo MP são suficientes para dirimir as questões trazidas aos autos pela representante e torná-las improcedentes em relação a este tópico.

III. Da insubsistência da primeira nota técnica

III.1. Alegações da representante (peça 1, p. 10-16)

96. Suscita a representante a nulidade da Nota Técnica 12/Central/Asege/GM-MP (peça 33, p. 241-252), em função da Presidente da Comissão que conduziu o credenciamento ser a mesma pessoa que assina a minuta do edital e opina sobre o documento na nota, o que fere o princípio da segregação de funções e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 686/2011 e 636/2012, ambos do Plenário).

97. No mérito da nota técnica, questiona o alegado ganho da Administração em transparência, agilidade, eficiência e economia com a nova sistemática de compra de passagens aéreas.

98. Discute o cumprimento do disposto no Acórdão 1.973/2013 – Plenário, alegando que, ainda não concretizada a criação do módulo para pesquisa antecipada de preços, conforme recomendação contida no subitem 9.5.2.1 do *decisum*, o Ministério jamais poderia contratar diretamente as passagens com as companhias aéreas, uma vez que a criação de tal módulo sanaria a problemática da transparência no modelo atual de contratação (de agências de viagens).

99. Sendo assim, entende que não há motivo de fato, congruente, para o Credenciamento, em desacordo com o art. 50, *caput* e § 1º da Lei 9.784/99 (Processo Administrativo Federal). Constata a situação prevista no art. 2º, parágrafo único, alínea “d”, da Lei 4.717/65 (Ação Popular), pois a matéria que fundamenta o ato administrativo é, a seu ver, juridicamente inadequada ao resultado.

100. Alega que o disposto na Nota Técnica, dando conta da existência de um acordo corporativo firmado para a manutenção da disponibilidade e de tarifa constante em reserva por determinada quantidade de horas, não resolveria o problema de elevados gastos com passagens aéreas. Isto porque, em razão dos pedidos de emissão de passagens com poucos dias de antecedência, em desacordo com os termos da Portaria-MP 505/2009, e da demora entre receber a cotação de preços da agência e efetivamente autorizar cada transação, a Administração acabaria por perder as vantagens oferecidas.

101. Questiona a conduta das companhias aéreas ao oferecer à Administração descontos e condições comerciais por demais diferenciadas, pois nenhum cidadão, nem qualquer empresa privada ou agência de viagens consegue desfrutar de tais condições, implicando infrações à ordem econômica,

com espeque no art. 36 da Lei 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

102. Afirma que não poderiam ter ocorrido negociações fechadas entre o Ministério e as companhias aéreas, porque antes precisaria existir processo e, além disso, as agências de viagem precisariam ter sido chamadas para as discussões oficiais, vinculadas ao processo, como legítimas interessadas, além de órgãos de controle como CGU e TCU.

103. A respeito das reuniões realizadas com as companhias aéreas para discussão da modelagem proposta para o Credenciamento, cita provável infração ao art. 9º, inciso I, da Lei 8.666/93, que estabelece que o autor do projeto básico não poderá participar da execução do serviço, em prol do princípio da moralidade.

104. Questiona novamente o fato de o Credenciamento estar fundamentado na inviabilidade de competição, visto que nenhuma companhia atenderia a todos os trechos necessários e as agências compilam dados e tarifas de todas as companhias, com a finalidade não apenas de comprar, mas sim de agenciar uma viagem a serviço, com atendimentos 24 horas, fora do horário de expediente, em finais de semana, feriados, com variantes de datas, urgências, entre outros.

105. Argumenta que o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, impõe orçamento estimado, que deve existir em qualquer pregão de passagens aéreas, não podendo a liberdade tarifária e a impossibilidade de previsão de preços servir como motivação para a exclusão das agências de viagens das compras de passagens do governo.

III.2. Resposta à oitiva (peça 32, p. 19-25):

106. Esclarece o Ministério que a minuta do edital encaminhada pela referida nota técnica foi elaborada com a colaboração de toda a equipe da Central, à época composta por 11 pessoas. Além disso, afirma que a nota técnica não opina sobre a minuta do edital, apenas presta esclarecimentos sobre os documentos que encaminha, relacionados em seu item 41.1.

107. Sobre possível afronta à jurisprudência do Tribunal e ao princípio da segregação de funções, informa que o Acórdão 636/2011 – Plenário destacou o conceito de segregação de funções. Já o Acórdão 686/2011 – Plenário ocorreu em um contexto diferente do Credenciamento, pois, no caso em tela, a chefia do setor de compras fez parte da Comissão de Licitação. Ressalta que a Central não demanda aquisições, como faz um setor de compras, e que as pessoas que compuseram a Comissão de Credenciamento não dirigem a Central de Compras, nem autorizam ou homologam os procedimentos e, por isso, não há que se falar em inobservância da segregação de funções.

108. Acerca da alegação de descumprimento do disposto no Acórdão TCU 1.973/2013 – Plenário, afirma que a Administração não se ateve somente ao que foi recomendado e avançou para a revisão da estratégia de contratação para modernização da gestão, realizando o Credenciamento, que viabilizou a contratação direta.

109. Informa que os estudos que deram início ao processo começaram antes mesmo da publicação do acórdão do TCU. Cita que a previsão de aquisição de passagens diretamente das companhias aéreas consta também do Acórdão TCU 1.314/2014 – Plenário.

110. Destaca que a afirmação de nulidade da contratação direta não guarda nenhum nexo com o fato de que a Administração não se ateve somente ao que foi recomendado e avançou para a revisão da estratégia de contratação para modernização da gestão, realizando o Credenciamento.

111. Elenca os ganhos com a transparência no processo de Credenciamento, que extrapolam a certeza de correção dos preços praticados, tais como a possibilidade de controle do *status* do voo, para saber se o passageiro realizou a viagem, o conhecimento dos valores de eventual reembolso e a conciliação dos valores do voo e tarifa selecionados no sistema para reserva e aquisição com os faturados por meio do cartão de pagamento eletrônico.

112. Acerca das vantagens em agilidade, eficiência e economia do Credenciamento, convém transcrever parte do que foi disposto na peça 32:

8.3.1. É importante destacar a real aquisição de vantagem, posto que os acordos corporativos decorrentes do projeto em comento garantiram para a Administração, com as quatro credenciadas, prazo de 72 horas de garantia da reserva de assento e tarifa.

8.3.1.1. O que se tem ao fazer as reservas junto às agências de viagem é a garantia apenas até às 23 horas e 59 minutos do dia em que a reserva foi efetuada, garantia comum a todo adquirente de viagens aéreas.

8.3.1.2. Acredita-se que no prazo de 72 horas a Administração consiga emitir, em regra, as autorizações pelas autoridades competentes para a emissão de bilhetes, sanando a recorrência de perda das reservas pelo decurso de seu prazo. (...)

8.4.1. As companhias aéreas atuam em igualdade de condições e com liberdade tarifária, conferida pela Lei no 11.182, 27/09/2005, e este mercado está sujeito a alterações constantes na malha aérea, diferentes classes de tarifa, com preços diversificados.

8.4.2. Além disto, tabelar o desconto seria estratégia provavelmente desvantajosa, pois as companhias aéreas têm condições e interesses para ofertar descontos diferentes para trechos e classes e não seria possível para a Administração conhecer essas peculiaridades em relação a cada companhia aérea, nem tratá-las de forma diferente, ainda que conhecesse tais particularidades, em respeito ao princípio da isonomia.

113. No que tange à alegação de infrações à ordem econômica, em que pese a representante não cumprir o ônus da prova, limitando-se a afirmar que o credenciamento vai de encontro ao art. 36, incisos I e IV e §§ 2º e 3º, da Lei 12.529/2011, o MP esclareceu que a Administração chamou a se credenciar todas as interessadas no mercado de aquisições de bilhetes de viagem sem a intermediação de agências, num contexto de igualdade de condições, logo, entende que este nicho de mercado está em livre concorrência.

114. Além disso, o conceito de abuso de posição dominante refere-se ao exercício de atividade empresarial, não se aplicando à Administração, que figura como cliente e não fornecedor na referida “relação de consumo”.

115. No que tange às reuniões realizadas com as companhias aéreas, informa que não foram sigilosas ou escondidas, constando na nota técnica atacada. Afirma que a finalidade maior dos encontros era propiciar à Administração o conhecimento desse mercado com vistas a avaliar a viabilidade da aquisição de compra eletrônica de bilhetes diretamente das companhias, inclusive quanto à sistemática de faturamento sem a retenção de tributos.

116. Reforça que não houve construção conjunta dos artefatos do edital entre o MP e as companhias aéreas, o que encontraria óbices no art. 9º, inciso I, da Lei 8.666/93, mas que sua redação visou atender às reais possibilidades apresentadas pelas partes nas reuniões, no intuito de viabilizar a consecução do objeto do Credenciamento.

117. Acerca da falta de convocação das agências para tratar das negociações, informa que o mercado em questão é exclusivo das companhias aéreas, sendo que o interesse da Abav/DF é relativo às atividades exercidas pelas agências de viagens, não aplicável ao caso, já que a Administração decidiu viabilizar as viagens sem os serviços de agenciamento, decisão que se insere em seu poder discricionário.

118. Quanto à possibilidade de competição, alega (peça 32, p. 25-28) que agências de viagens não vendem passagens, o que é feito pelas companhias aéreas, as agências vendem serviços de agenciamento. O que se pretende é somente a aquisição de passagens aéreas para a Administração, com todas as empresas do setor, desde que apresentem propostas aptas e interesse no Credenciamento, em igualdade de condições e com inviabilidade de competição entre elas.

119. A respeito do orçamento estimativo, tratou do assunto em tópico adiante.

III.3. Análise

120. No que se refere à proposta da representante, de utilização do sistema SCDP para comparação dos preços fornecidos pelas agências de viagens e daqueles praticados pelas companhias, com vistas a garantir a transparência da transação, cumpre salientar que não há necessidade de desenvolvimento de um sistema para tanto, bastando realizar consulta no *site* da respectiva companhia aérea no momento da compra. Além disso, não se discute apenas o ganho com a transparência. Se no momento da consulta, o servidor já pode reservar e adquirir o bilhete, com a possibilidade de garantir a reserva por até 72 horas, caso não possa efetuar a compra naquele instante, há inegável ganho de eficiência para a APF.

121. Além disso, a Abav/DF já tinha conhecimento da possibilidade da emissão direta desde que participou de painel de referência realizado no âmbito do processo que resultou no Acórdão 1.973/2013 – Plenário, onde foi discutida a possibilidade de emissão direta, com a posterior recomendação do Tribunal para os estudos de viabilidade e vantajosidade, além de registro de reunião realizada com os representantes da própria Abav-DF (peça 33, p. 75) por solicitação do presidente da instituição à época, Sr. Carlos Roberto Sá.

122. Era de se esperar que, constatada a viabilidade e a vantajosidade da contratação direta, a Administração a colocasse em prática tão logo tivesse condições técnicas para tanto, notadamente em função de não haver qualquer restrição a essa medida no Acórdão 1.973/2013 – Plenário.

123. Ao questionar a conduta das companhias aéreas, por oferecer à Administração descontos e condições comerciais por demais diferenciadas, sob a justificativa de que nenhum cidadão, nem qualquer empresa privada ou agência de viagens consegue desfrutar de tais condições, o representante se contradiz. Com esse questionamento, deixa claro que o Credenciamento é vantajoso para a Administração e reforça a inviabilidade de competição das companhias com as agências de viagens, pressuposto fundamental do Credenciamento.

124. Cabe ressaltar que o Credenciamento não traz vantagens em agilidade, eficiência e economia apenas em função da nova sistemática de operação e do valor reduzido dos bilhetes. Há de se considerar que dezenas de licitações deixarão de ser realizadas anualmente, o fornecimento do objeto terá sua fiscalização racionalizada (contrato simplificado), instalações de órgãos públicos não mais serão disponibilizadas às agências, dentre outras vantagens que representam economia à Administração.

125. O ganho com transparência, com a garantia de que os preços pagos pela APF serão os efetivamente praticados pelas companhias, sem a ocorrência de fraudes na obtenção dos preços, também é inegável. Convém lembrar que a origem da discussão que culminou na possibilidade de emissão direta das passagens ocorreu a partir de notícias de fraudes realizadas por algumas agências de viagens e também pela impossibilidade de a Administração verificar, com precisão, o valor efetivamente pago pelas passagens, conforme excertos do Acórdão TCU 1.973/2013-Plenário transcritos no item 5.2.3 da resposta do Ministério (peça 32, p. 6-9).

126. Acerca desse tema, a representante alega que, uma vez desenvolvido o sistema (SCDP), basta comparar as cotações fornecidas pelas agências de viagens aos valores lá consultados para garantir a transparência da contratação. A esse respeito, cumpre esclarecer que a verificação dos preços por meio de cotação é uma das poucas tarefas exclusivas das agências de viagem. Uma vez que o agente público solicita o bilhete e realiza a conferência do preço no sistema, para as agências resta a emissão da passagem, procedimento simples do qual poderia ser prescindida. Eventuais alterações de trecho/remarcação e outros serviços correlatos são pouco significativos em relação ao objeto principal (aquisição de passagens).

127. Nesse sentido, o motivo de fato da contratação, utilizado pela representante para rechaçar o Credenciamento, consoante o art. 50, *caput* e § 1º, da Lei 9.784/99 (Processo Administrativo Federal), não subsistiria para a contratação do agenciamento, uma vez que representaria etapa burocrática desnecessária, com vistas unicamente a beneficiar as agências de viagens, já que a própria APF poderia

realizar o mesmo procedimento de forma mais célere e, considerando apenas os preços pagos pela emissão das passagens, com igual custo ao erário.

128. Os contratos firmados em decorrência do Credenciamento, no âmbito de cada órgão, dispensarão o respectivo procedimento licitatório para a contratação de agência de viagem para o agenciamento do objeto, bem assim os procedimentos envolvidos nas sucessivas prorrogações e alterações contratuais e aqueles atinentes aos atestes de viagens realizadas, tendendo ao ganho em eficiência e economia de recursos públicos.

129. Ao se considerar os custos gerenciais/administrativos envolvidos no Credenciamento, portanto, nota-se que estão atrelados à manutenção da estrutura física e de pessoal da Central de Compras do MP, a qual não se tem condições de mensurar e/ou comparar com os aparentes ganhos, órgão a órgão.

130. Há que se levar em conta, contudo, que a Central não foi criada unicamente para atender às contratações de passagens, ou seja, sua existência não está condicionada ao Credenciamento. Além disso, possui diversos outros contratos em andamento e previstos para atender, de igual maneira, à toda a APF. Sendo assim, os incrementos nos custos gerenciais/administrativos com o Credenciamento são em grande parte diluídos naqueles referentes às demais atividades desenvolvidas pela Central.

131. Entende-se que as demais justificativas apresentadas pelo MP são suficientes para dirimir as questões trazidas aos autos pela representante e torná-las improcedentes em relação a este tópico.

IV. Da séria contradição do Ministério

IV.1. Alegações da representante (peça 1, p. 17- 18)

132. Afirma que a aquisição de passagens aéreas é serviço comum e deve ser licitado por pregão, conforme Instrução Normativa 7/2012 do próprio MP, que institui o modelo de contratação para prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais.

133. Dessa forma, seria da natureza do serviço o trabalho das agências de viagens, não sendo o objetivo apenas o transporte aéreo ou a compra direta de bilhetes, mas o agenciamento de viagens, não se admitindo decisão de forma centralizada e precipitada para todo o volume de vendas da Administração, desprezando-se o normativo, contratando as principais companhias aéreas e aniquilando milhares de agências de viagens que atendem aos milhares de órgãos administrativos do Brasil.

IV.2 Resposta à oitiva (peça 32, p. 31):

134. Afirma o Ministério que a representante se equivoca ao caracterizar o credenciamento como um contrato e, ainda por cima, unificado. Informa que se trata de habilitação única para a realização de contratações posteriores para cada órgão e entidade. Quanto à IN 7/2012, entende não ser aplicável ao caso (peça 32, p. 38) por regular o serviço comum de agenciamento de viagens (intermediação), diverso do que se pretende contratar com o credenciamento, que é a aquisição de passagens.

135. Ressalta a falácia do argumento de que o credenciamento irá “aniquilar milhares de agências de viagens” e o equívoco da representante quanto ao objeto do Credenciamento e o nicho de mercado capaz de o atender.

IV.3 Análise:

136. Ambas as questões atacadas neste tópico já foram tratadas em itens anteriores: o real impacto do credenciamento no nicho de mercado de agências de viagem voltadas ao atendimento da Administração (itens 82e 83 dessa instrução) e a inviabilidade de competição, a ensejar o Credenciamento, para o objeto que se pretende contratar, aquisição de passagens em vez de serviços de agenciamento de viagens (itens 44-56 dessa instrução).

137. De se notar que, ao afirmar que a natureza do serviço do agenciamento de viagens não é só o transporte aéreo ou a compra direta de bilhetes, o representante deixa claro que a natureza do serviço de agenciamento é diverso da emissão direta de bilhetes, o que corrobora o entendimento de que não faria sentido a participação das agências no Credenciamento em tela.

V. Da insubsistência do parecer jurídico do Ministério

V.1. Alegações da representante (peça 1, p. 18-25)

138. Os questionamentos deste tópico recaem sobre o parecer jurídico do MP (Parecer 0724-8.1.10/2014/ASF/Conjur-MP/CGU/AGU, não anexado, apenas com trechos citados). Em que pese fazerem referência a outro documento (parecer jurídico em vez de nota técnica), diversos argumentos se repetem e já foram atacados supra.

139. Consistem em algumas das alegações reincidentes a pretensão do MP de incorporar para si as negociações comerciais praticadas entre agências de viagens e companhias aéreas, que significam o lucro das agências, o tratamento diferenciado dispendido às agências de viagens em relação a outros segmentos do mercado, excluindo as distribuidoras e intermediárias, a inobservância ao princípio da livre concorrência, nos termos do art. 170, da Constituição Federal (CF), a recomendação do TCU para que apenas estudasse a vantajosidade da contratação direta e não que já contratasse, e o conteúdo da Decisão-TCU 409/94-Plenário que, a seu ver, corrobora a tese de que não é o caso de credenciamento, mas de pregão.

140. Questiona novamente as justificativas do MP para o Credenciamento, alegando que são apenas informações e constatações relativas às vendas de passagens aéreas para o setor público que não autorizariam a fuga ao dever de licitar. Afirma, repetidamente, que o serviço não é singular, mas comum, e que a falta de planejamento e a inércia da administração não podem justificar a ilegalidade de não licitar serviço dessa natureza e a inobservância das normas legais e regulamentares, a exemplo da IN 7/2012-SLTI/MP, sob o manto do ganho de eficiência.

141. Traz a alegação de que inexiste em lei o “contrato de experiência” ou a “avaliação” que se estabeleceu no Credenciamento e o fato de as operações de cotação, reservas e emissões de bilhetes, com o novo sistema, serem realizadas pelos próprios servidores públicos, questionando quem os fiscalizará e como ocorrerá essa fiscalização.

142. Afirma, ainda, que o inciso V do art. 1º da Portaria 505/2009-MP estabelece que a emissão de bilhetes é realizada apenas pelas agências de viagens contratadas e que, posteriormente, para atender ao Credenciamento, a norma foi modificada (referindo-se à Portaria 227/2014-MP), ato contrário aos princípios da segurança jurídica e da moralidade.

143. Alega que no parecer há a ressalva de que o contrato com as companhias aéreas deveria ter vigência de 12 meses, prorrogáveis por períodos sucessivos, limitada à soma total de 60 meses, conforme disposto no Inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93. No entanto, foi celebrado com vigência de 60 meses, sob o argumento que a despesa estaria no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, sendo que o Credenciamento vigerá até 2019.

144. Discute a recomendação do parecer, de que a credenciante deve ficar livre para decidir se quer continuar no Credenciamento, sob pena de criar uma situação de ilegalidade e subverter a própria lógica do Credenciamento, o que serviria como prova da viabilidade de competição (peça 1, p. 31-32).

145. Aduz, por fim, que se trata de uma contratação perpétua, sem volta, da qual a Administração ficará refém, já que somente existem 4 companhias aéreas nacionais, o que comprova que o Credenciamento é uma armadilha.

V.2 Resposta à oitiva (peça 32, p. 31-44)

146. Acerca da fiscalização da emissão das compras realizadas pelos servidores públicos, afirma que a representante se equivoca ao afirmar que não haverá fiscalização, omitindo ou ignorando

cláusulas do próprio Projeto Básico que prevê expressamente a forma como isso ocorrerá. Transcreve (peça 32, p. 32-33) trechos do Projeto Básico que tratam da fiscalização da emissão das passagens.

147. Noutro ponto (peça 32, p. 64-65), esclarece que as operações feitas no SCDP e SGPA são registradas, havendo trilhas de auditoria que identificam o servidor que utilizou o sistema e as transações nele realizadas.

148. Quanto à fase piloto do Credenciamento, esclarece que tem como objetivo avaliar o sistema informatizado de gestão de bilhetes e os procedimentos operacionais envolvidos e não a vantajosidade das aquisições diretas, uma vez que essa já resta configurada nas motivações do procedimento.

149. Em relação à necessidade de orçamento estimado, transcreve (peça 32, p. 34) trecho do Parecer 0724-8.1.10/2014/ASF/CONJUR-MP/CGU/AGU que esclarece que o edital não tratou das estimativas das aquisições e custos correspondentes da forma costumeira.

150. Isto porque, como disposto no Projeto Básico, não é cabível estipular os preços da contratação, em função da liberdade tarifária que existe para a venda das passagens, o que poderia causar variações consideráveis nas estimativas realizadas. No entanto, a título de referência, informa que, em 2013, foram emitidos 698.950 bilhetes e, em 2014, 738.976.

151. Esclarece que a Portaria 505/2009-MP dispõe sobre a utilização do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), regulando procedimentos administrativos e não a forma de contratação. Alega que a alteração do normativo não excluiu a contratação do agenciamento de viagens, e foi feita com o intuito de incluir as companhias aéreas no processo, permitindo a contratação dos dois objetos, agenciamento e compra de passagens, sem ferir a segurança jurídica e sem configurar imoralidade, dadas a publicidade e a motivação do ato.

152. No que se refere à vigência de 60 meses para o Credenciamento, traz o texto na Nota Técnica 16/Central/Asege/GM-MP, de 27/6/2014, como resposta da área correspondente, transcrita a seguir:

3.6.1 Trata-se de procedimento enquadrável no inciso I, do art. 57, da Lei nº. 8.666/1993, permitindo que a vigência do credenciamento ultrapasse o exercício financeiro, uma vez que os recursos orçamentários para arcar com as despesas de passagens aéreas estão associados a ação prevista no Plano Plurianual - PPA.

3.6.2. O art. 5º, da Lei nº. 12.593, de 18 de janeiro, de 2012 dispõe que:

Art. 5º - O PPA 2012-2015 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, assim definidos:

I - Programa Temático: que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e

II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

3.6.3. De modo complementar, o art. 8º da mesma lei dispõe que:

Art. 8º Os Programas constantes do PPA 2012-2015 estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional.

§ 1º As ações orçamentárias serão discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais.

(...)

§ 3º As vinculações entre ações orçamentárias e Iniciativas constarão nas leis orçamentárias anuais.

3.6.4. Os recursos destinados às despesas com passagens aéreas compõem os Programas de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado, na rubrica Despesas Correntes, previstos no Anexo II da Lei nº. 12.593, de 18 de janeiro de 2012, havendo um programa para órgão da Administração Pública Federal, os quais se encontram detalhados no Volume IV, Tomo I, do Projeto de Lei Orçamentária de 2014, que resultou na Lei Orçamentária Anual nº. 12.952, de 20 de janeiro de 2014.

3.6.5 Dessa forma, entende-se ser possível a fixação de vigência inicial em 60 (sessenta) meses.

153. Ressalta que, mesmo não sendo o Credenciamento um contrato, mas um procedimento prévio, há entendimentos do TCU, como o expresso no Acórdão 1.214/2013 – Plenário, que manifesta a possibilidade de vigência inicial de 60 meses para contratos de serviços continuados, característica que reveste o fornecimento de passagens aéreas. Transcreve na justificativa o posicionamento exarado no Acórdão (peça 32, p. 41-44).

154. Também informa que não se verifica, na prática, diferença no tratamento dado aos contratos para agenciamento que, via de regra, são objeto de prorrogações sucessivas, até o limite legal, que coincide com o prazo de 60 meses, ressalvado o caso de prorrogação excepcional, que poderá acrescentar 12 meses à vigência.

V.3 Análise:

155. As alegações quanto à pretensão do MP de incorporar para si as negociações comerciais lícitas entre agências de viagens e companhias aéreas foram respondidas nos itens 57-59; eventual tratamento diferenciado despendido às agências de viagens em relação a outros segmentos do mercado, no item 67; a inobservância ao princípio da livre concorrência, nos itens 113-114; a recomendação do TCU para que apenas estudasse a vantajosidade da contratação direta e não que já contratasse, nos itens 64-66; e o conteúdo da Decisão-TCU 409/94-Plenário, nos itens 60-63.

156. Também já se discorreu sobre a natureza do serviço e a inviabilidade de competição, bem assim a inaplicabilidade do disposto na IN 7/2012-SLTI/MP (itens 44-56 e 134 desta instrução).

157. No que se refere à fiscalização, tendo por base o detalhamento do processo de emissão de passagens acima e as informações constantes no projeto básico, não fica claro como ocorrerá a fiscalização do processo de emissão da passagem dentro do próprio órgão, tampouco como será a verificação da escolha do voo mais barato disponível naquele instante e posterior responsabilização pela eventual compra antieconômica realizada. Ainda que o sistema salve a tela da consulta, é necessário esclarecer como ocorrerá a fiscalização para verificar se algum voo mais barato atenderia à necessidade da compra naquele instante ou se a justificativa do servidor para a compra mais onerosa é plausível e, se necessário, regulamentar esses procedimentos com o estabelecimento, por exemplo, de rotinas e critérios objetivos de fiscalização.

158. Da mesma forma, visando obter maiores informações sobre o procedimento de emissão de passagens, propõe-se solicitar ao MP que detalhe como será realizado dentro dos órgãos, detalhando o passo a passo, destacando como serão realizadas as marcações e os procedimentos de emergência fora do horário comercial e comparando com a atual sistemática.

159. Acerca da aplicação da Portaria SLTI/MP 505/2009, verifica-se que praticamente não há, nos elementos apresentados ao longo da resposta do Ministério, menção às suas ações com vistas a garantir o cumprimento do normativo, limitando-se a informar que não olvidará esforços para a sua aplicação. No entanto, o prazo estabelecido nesta norma é de fundamental importância para a economicidade na compra de passagens. Sabe-se que os preços das passagens têm aumento considerável na véspera dos voos e, segundo a representante, 85% das compras públicas de passagens são realizadas com prazo menor do que o determinado.

160. Questiona-se desta forma, quais os esforços envidados, com a adoção do novo sistema, para o cumprimento da referida Portaria. Isto porque a compra antecipada de passagens pode reduzir consideravelmente o montante despendido com passagens pela APF, podendo superar até mesmo a economia gerada pelo desconto ofertado pelas companhias aéreas com a implantação do Credenciamento. Neste sentido, no âmbito do processo de monitoramento a cargo da Selog, deverá ser realizada diligência ao MP para que apresente mais elementos acerca da aplicação da portaria SLTI/MP 505/2009 no que tange ao Credenciamento.

161. Quanto a se tratar de uma contratação perpétua, sem volta, nota-se que, de fato, já é o que ocorre na prática. A eliminação de intermediário na contratação não modifica a condição de

dependência da APF em relação às companhias aéreas, que detêm a totalidade do mercado. Além disso, a prerrogativa de revogar o Credenciamento a qualquer tempo, notadamente por se tratar de habilitação e não de contratação, resguarda a Administração de eventuais abusos que possam vir a ocorrer na relação direta com as companhias.

162. A manutenção do Credenciamento por 60 meses não constitui risco para a Administração em virtude de sua natureza de procedimento prévio, que antecede os contratos a serem firmados entre as companhias e os órgãos. Nesse sentido, cada contrato, celebrado entre as companhias e cada um dos órgãos que deseje adquirir passagens por meio do sistema implantado, terá sua própria vigência, limitada ao período de credenciamento, mas não obrigada a compreendê-lo na totalidade. Desta feita, os órgãos podem firmar contratos com vigência de 12 meses, prorrogáveis, para as contratações decorrentes do Credenciamento, como é o usual para serviços de natureza continuada.

163. Em relação à afirmação da representante de que a figura do contrato experimental não existe na Lei de Licitações, em que pese ter esse nome atribuído pelo MP em função de ter sido firmado com vistas a avaliar a utilização do SCDP, entende-se que se assemelha a um contrato com prazo de vigência determinado, em consonância com o disposto no art. 57, inciso II e § 3º, da Lei 8.666/1993.

164. Mais importante do que se discutir o prazo de validade do Credenciamento é desenvolver sistemas de avaliação periódica da vantajosidade, da economicidade e da viabilidade operacional do mecanismo, visando aperfeiçoar o modelo ou até mesmo abandoná-lo, se necessário, retornando ao modelo de contratação unicamente mediante agenciamento ou desenvolvendo novos modelos.

165. Em termos de competitividade e economicidade, caso alguma companhia com relevante participação no mercado abra mão do Credenciamento, deverá ser avaliada a continuidade de utilização do sistema, tendo em vista o risco de a Administração pagar mais caro pelas passagens aéreas em determinadas situações.

166. De ressaltar que o risco de descredenciamento espontâneo de alguma companhia, por uma questão lógica de mercado, é pequeno, uma vez que é pouco provável que prescinda de vender à Administração Pública, abrindo espaço para a concorrência.

167. De todo modo, é necessário que o Ministério produza e disponibilize informações periódicas acerca dos mecanismos de avaliação da vantajosidade, economicidade e viabilidade operacional do Credenciamento ao longo do tempo, com a finalidade de aperfeiçoar a compra de passagens aéreas pela Administração.

168. Entende-se que as demais justificativas apresentadas pelo MP são suficientes para dirimir as questões trazidas aos autos pela representante e torná-las improcedentes em relação a este tópico.

VI. Da insubsistência da última Nota Técnica e da violação à moralidade.

169. Os questionamentos da representante (peça 1, p. 25-27) neste tópico recaem sobre a Nota Técnica 016/Central/Asege/GM-MP. Em que pese fazer referência a documento diverso dos anteriormente analisados (parecer jurídico e Nota Técnica 12/Central/Asege/GM-MP), todos os argumentos aqui apostos se repetem e já foram supra respondidos pelo MP e analisados por esta Unidade Técnica.

VII. Da publicação e da legitimidade processual

170. Não há novos questionamentos da representante (peça 1, p. 27-28) neste tópico, mas apenas exposição da situação segundo seu ponto de vista. Ademais, refere-se ao documento como o “presente mandado de segurança coletivo”, o que caracteriza provável replicação de texto de outro documento, não aplicável a caso.

171. No entanto, cabe ressaltar que, com todas as companhias participando do Credenciamento, a economicidade aparenta ser considerável, conforme demonstrado em tabela apresentada pelo MP (peça 32, p. 40). Isso porque, segundo informou o Ministério, o sistema das companhias está

programado para oferecer descontos maiores do que os mínimos firmados no acordo corporativo, de cerca de 3%, quando significar vantagem para as companhias o preenchimento dos assentos de determinados voos com bilhetes emitidos para a Administração.

172. Sendo assim, caso uma das companhias esteja com um voo com muitos assentos disponíveis próximo à data de sua partida, ao identificar que a Administração pretende adquirir bilhete para aquele trecho e horário pelo acesso do SCDP ao seu sistema (Sabin, Amadeus, etc.), pode ampliar o desconto firmado no acordo corporativo, de 3% para 20%, por exemplo, com o fito de garantir a venda, uma vez que conhece a obrigatoriedade da APF de adquirir o bilhete mais barato.

VIII. Da Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão

VIII.1. Alegações da representante (peça 1, p. 31-35)

173. Questiona a alteração da Portaria SLTI/MP 505/2009 pela Portaria SLTI/MP 227/2014, alegando que não se deve alterar uma norma para resolver o assunto de um processo administrativo e levanta suspeitas em relação à necessidade dos frequentes trâmites entre a Central de Compras e o Gabinete da Ministra.

VIII.2. Resposta à oitiva (peça 32, p. 48-52):

174. Acerca da edição da nova Portaria, afirma que ocorreu em virtude de o normativo anterior prever a emissão de bilhetes apenas por intermediação de agência de viagem e, em razão da nova estratégia a ser adotada, mostrou-se recomendável que o normativo fosse alterado, com vistas a zelar pela conformidade normativa à luz da competência atribuída à Central de Compras do MP no art. 1º, incisos VIII e XI, do Decreto 8.189/2014.

175. No que se refere aos trâmites do processo entre a Central de Compras e o Gabinete da Ministra, ressalta que a primeira está subordinado à Assessoria Especial para Modernização da Gestão (Asege) que, por sua vez, pertence ao Gabinete da Ministra (GM/MP) e que a Central possui registro no sistema de protocolo (CPROD), mas não possui um setor de protocolo próprio, utilizando o do Gabinete da Ministra.

VIII.3. Análise:

176. Quanto à alegação da representante de que não há vantajosidade alcançada sem observância do arcabouço normativo vigente, entende-se que as supostas ilegalidades levantadas pela representante esbarram, muitas vezes, em sobreposição de princípios e normas de mesma força que recaem na interpretação do direito.

177. A Administração não pode deixar de contratar da forma mais eficiente, econômica e transparente possível pela falta ou inaptidão dos instrumentos administrativos disponíveis. A Central de Compras surgiu com o propósito de racionalizar (Decreto 8.189/2014) os contratos da Administração Pública Federal e, para tanto, vem desenvolvendo estudos e avaliações do cenário vigente com vistas a melhorar a qualidade das compras públicas, com proposta, inclusive, de alterações e adaptações de normativos.

178. Nesse ponto, em que pese a representante classificar como imoral a alteração de normativos com vistas a viabilizar determinado procedimento administrativo, entende-se, de forma diversa, que a Administração deve buscar o aprimoramento de suas ações, sempre que possível, com vistas a galgar o melhor aporte dos recursos públicos sob sua gerência.

179. Especificamente quanto ao Credenciamento, não se observa outra razão para as reuniões que ocorreram previamente à confecção do edital, bem como para as alterações realizadas nos normativos (Portaria 227/2014-MP, Medida Provisória 651/2014), que não seja criar ferramentas para viabilizar contratações mais vantajosas para a Administração.

180. Trata-se de mudança de cenário, de provável evolução nos procedimentos adotados com vistas a melhor contratar. A legalidade extrema, sem observância conjunta dos princípios basilares do

direito administrativo, notadamente da eficiência e da supremacia do interesse público, não pode engessar a Administração a tal ponto que a impeça de implementar melhorias nas suas compras.

181. Os questionamentos quanto às certidões de regularidade fiscal e trabalhistas das companhias aéreas configura clássico exemplo de legalidade estrita cuja observância em nada colabora para evitar a inadimplência e que surge como possível empecilho ao Credenciamento, uma vez que, segundo a visão da representante, a Administração não pode comprar de empresas com certidões irregulares, mas pode subcontratar a aquisição realizada junto às mesmas empresas inaptas, ignorando as conhecidas irregularidades nesse último caso.

182. Assim, entende-se que as justificativas apresentadas pelo MP são suficientes para dirimir as questões trazidas aos autos pela representante e torná-las improcedentes em relação a este tópico.

IX. Da Presidente da República

IX.1. Alegações da representante (peça 1, p. 35-36)

183. Versa sobre a edição da Medida Provisória 651/2014, que visou dispensar a retenção de tributos na fonte para a contratação direta de companhias aéreas com a utilização de cartão corporativo.

184. Questiona o motivo pelo qual a medida provisória trata de antecipação de pagamento, vantagem fiscal criada apenas para as companhias aéreas, de forma tão casuística. Relata que ocorre tratamento desigual para as companhias aéreas, e que tal alteração viola o disposto no artigo 150, inciso II, da Constituição Federal, que proíbe tratamento desigual entre contribuintes em relação aos tributos.

185. Alega, ainda, que não há urgência para a alteração da lei via medida provisória para salvar processo ilegal, tampouco há interesse público em viabilizar contratação não transparente, referindo-se ao Credenciamento.

IX.2. Resposta à oitiva (peça 32, p. 52-53):

186. Quanto à antecipação de pagamento e à dispensa de retenção de tributos na fonte, cabe transcrever a resposta apresentada pelo MP:

17.1.2. A respeito da antecipação de pagamento, lembramos que esta é vedada como regra, mas permitida quando o mercado o impuser. É o caso não só das companhias aéreas, que praticam a cobrança de pagamento antecipado à viagem, permitindo ao cliente, no máximo, o parcelamento e por pagamento com cartão de crédito; as assinaturas de jornais, revistas e TV por assinatura.

17.1.3. Neste sentido, o Tribunal de Contas da União, na obra "Licitações & Contratos - Orientações Básicas, p. 307:

"É vedada a realização de pagamento antecipado; exceto em casos excepcionais com as devidas cautelas e garantias em favor da administração".

17.1.3.1. E a AGU:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 37, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2011 (*)

"A ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO SOMENTE DEVE SER ADMITIDA EM SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS, DEVIDAMENTE JUSTIFICADA PELA ADMINISTRAÇÃO, DEMONSTRANDO-SE A EXISTÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO, OBSERVADOS OS SEGUINTE CRITÉRIOS: 1) REPRESENTE CONDIÇÃO SEM A QUAL NÃO SEJA POSSÍVEL OBTER O BEM OU ASSEGURAR A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO, OU PROPICIE SENSÍVEL ECONOMIA DE RECURSOS; 2) EXISTÊNCIA DE PREVISÃO NO EDITAL DE LICITAÇÃO OU NOS INSTRUMENTOS FORMAIS DE CONTRATAÇÃO DIRETA; E 3) ADOÇÃO DE INDISPENSÁVEIS GARANTIAS, COMO AS DO ART. 56 DA LEI N. 8.666/93, OU CAUTELAS, COMO POR EXEMPLO A PREVISÃO DE DEVOLUÇÃO DO VALOR ANTECIPADO CASO NÃO EXECUTADO O OBJETO, A COMPROVAÇÃO DE EXECUÇÃO DE PARTE OU ETAPA DO OBJETO E A EMISSÃO DE TÍTULO DE CRÉDITO PELO CONTRATADO, ENTRE OUTRAS.*(Grifo nosso)*

17.1.3.2. O risco que poderia reclamar cautela, no caso concreto, seria de alguma companhia encerrar suas atividades e haver bilhete emitido e ainda não voado.

17.1.3.3. Neste caso, igual risco assume a Administração e qualquer cliente adquirente de passagens aéreas, inclusive se a aquisição for intermediada com agência de viagens. Mais uma vez, o mercado de transporte aéreo de passageiros tem condição particular, singular.

17.1.3.4. No entanto, o pagamento por cartão traz a possibilidade de estorno de operação contestada.

17.1.3.5. E ainda, o pagamento por cartão tem regras que assumem o repasse dos valores aos estabelecimentos credenciados em momento futuro, em média, após 27 dias.

17.1.3.6. Por fim, há que se registrar o fato de a Administração não estar, no presente caso, realizando qualquer pagamento antecipado, visto que os desembolsos à instituição financeira contratada, repassadora/intermediadora dos recursos junto às empresas aéreas somente serão efetuados pós mês vincendo à entrega da fatura/MF, previamente atestada e conciliada quanto aos serviços cobrados.

17.1.4. Não subsiste o argumento do tratamento desigual a contribuinte em desrespeito ao art. 150 da Constituição Federal, pois não se trata de concessão de isenção de tributos às companhias aéreas.

17.1.4.1. A obrigação de recolhimento dos tributos devidos está mantida, afastada apenas a sua retenção e recolhimento pela Administração, sendo, portanto, obrigação direta do contribuinte (companhia aérea).

17.1.4.2. No que se refere à adoção de medida provisória, caberá ao Presidente da República avaliar se estão presentes os requisitos de relevância e urgência previstos no art. 62 da Constituição, visto que os mencionados requisitos se encontram na esfera discricionária de juízo político do Chefe do Executivo.

IX.3. Análise:

187. Entende-se que as justificativas apresentadas pelo MP são suficientes para dirimir as questões trazidas aos autos pela representante e torná-las improcedentes em relação a este tópico.

188. Como já discorrido anteriormente, a Administração Pública é dinâmica e não se vislumbra imoralidade na alteração de normativo com vistas a possibilitar nova solução que propiciará economia e evolução tecnológica às compras governamentais.

189. Ademais, o SCDP possui a funcionalidade de gerar relatórios, cujos dados das compras podem ser enviados diretamente à Receita Federal do Brasil (RFB), com vistas a atestar o volume de vendas das companhias aéreas à Administração e compatibiliza-las com as informações prestadas à Receita, procedimento que, se adotado, poderá evitar eventual sonegação de impostos das compras realizadas sem a prévia retenção.

190. Tal controle, aliás, ficará mais transparente, uma vez que o volume pago pela Administração coincidirá exatamente com o faturado pelas companhias aéreas, já que restará afastada por completo qualquer possibilidade de maquiagem de bilhete, utilização de milhas não resgatadas para a aquisição de passagens, ou qualquer outro subterfúgio acerca do qual a Administração não tem controle.

X. Da análise pontual das ilegalidades do edital

X.1. Alegações da representante (peça 1, p. 37-55)

191. Os questionamentos da representante neste tópico recaem sobre o disposto no edital do Credenciamento 1/2014-MP. Em que pese fazerem referência a documento diverso dos anteriormente analisados (parecer jurídico e notas técnicas do processo que antecederam o edital), diversos argumentos aqui apostos se repetem e já foram supra respondidos pelo MP e analisados por esta Unidade Técnica.

192. Passa-se, portanto, à análise dos argumentos ainda não tratados na presente instrução.
193. Dentre os novos argumentos apresentados pela representante, aduz que não há dispositivo legal para amparar a “centralização” das compras de passagens. Cita que o Decreto-lei 200/67 estabelece a ampla descentralização das atividade-meio da Administração e que a Lei 8.666/1993 preconiza que as compras devem ser, sempre que possível, subdivididas em tantas parcelas quanto necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando à economia.
194. Questiona os critérios de habilitação adotados, reclamando que a União relativizou as exigências de documentação, com a abertura de prazo indefinido para a entrega de documento faltante complementar ou para promover sua regularização (item 4.5 do edital) e que a VRG (Gol) e a Oceanair estavam com certidão positivas de débitos trabalhistas na data de realização do Credenciamento.
195. Quanto aos critérios de habilitação existentes no tópico 5 do edital inicialmente divulgado pelo Ministério, afirma que a Tam e a Gol possuem determinados índices abaixo do exigido. No entanto, segundo informa, o Ministério alterou o critério e passou a exigir apenas o capital social para se adequar à realidade das companhias, sem a devida comprovação de sua saúde financeira.
196. Questiona como serão resolvidas situações como agenciamento de trechos de diferentes companhias aéreas, inclusive as regionais e ligações com as internacionais, além de trechos que terminam com locações de veículos e assistência em receptivo.
197. Da mesma forma, questiona outras situações atípicas, como o atendimento nos finais de semana e feriados, atendimento de plantão e reservas, emissões e alterações de bilhetes em caráter emergencial, situações que não se encaixam em mera compra de passagens.

X.2. Resposta à oitiva (peça 32, p. 52-53):

198. Quanto à alegação de descumprimento ao art. 10 do Decreto-lei 200/67, o MP reapresentou os argumentos dispensados em sede de impugnação ao Credenciamento traçando comparação entre os procedimentos realizados hoje pelos servidores que necessitem emitir bilhetes e o que ocorrerá nos moldes do Credenciamento.
199. Alega que hoje os servidores encaminham via SCDP as demandas de viagens à autoridade competente para emitir a autorização de viagem e a solicitação das passagens à agência de viagens contratada via mensagem eletrônica (*email*). O servidor que viaja apresenta os cartões de embarque ao Representante Administrativo para que este efetue a prestação de contas no SCDP.
200. No modelo do Credenciamento, o Representante Administrativo passará a solicitar no SCDP a pesquisa de preços de voos e tarifas para os parâmetros de busca informados. Diante das informações da tela, escolherá a opção de melhor preço e o sistema emitirá comando para os *webservices* das companhias aéreas para a efetuação da reserva de assento e tarifa.
201. A demanda caminhará dentro do sistema para autorização da despesa e, autorizada, o sistema comandará a confirmação da reserva e emissão dos bilhetes. Assim, o SCDP será capaz de verificar o *status* do voo e dispensará a entrega dos cartões de embarque e prestação manual de contas no sistema, racionalizando a rotina, garantindo o controle sobre as aquisições e eventuais reembolsos e desonerando o servidor público dos atuais procedimentos.
202. Sendo assim, entende que a internalização das atividades imprime ganho de eficiência maior em comparação com a terceirização dos serviços, objetivo almejado com o Decreto-lei 200/67, devendo ser esta a ação da Administração no caso concreto.
203. Acrescenta (peça 32, p. 66) que os servidores envolvidos nas atividades operacionais referentes à emissão de passagens aéreas junto às agências de viagens serão os mesmos envolvidos nas compras diretas junto às companhias aéreas, sem realização de atividades adicionais ou papel de agentes de viagens.
204. Sobre a alegação de que foi concedido prazo indefinido às companhias aéreas para apresentação de documentação complementar e/ou regularização da documentação exigida no

Credenciamento, esclarece que não se trata de prazo indefinido, uma vez que a Comissão de Credenciamento informará às companhias qual o termo final do prazo adicional.

205. Acrescenta que não faz sentido, pela própria natureza do Credenciamento, aberto à inclusão de qualquer companhia aérea que preencha os requisitos do edital para habilitação a qualquer tempo no prazo estipulado de 60 meses, restringir a apresentação de documentação com vistas à manutenção de companhia já credenciada.

206. Quanto à argumentação de que as companhias aéreas não atenderão às exigências de habilitação, especificamente quanto à regularidade trabalhista, informa (peça 32, p. 60) que as quatro companhias aéreas foram habilitadas. Apresenta em anexo as certidões que respaldam a referida habilitação (peça 32, p. 174-245).

207. Acerca da regularidade das empresas, afirma que, mesmo em uma situação hipotética, caso as empresas não estivessem em situação regular, a União estaria contratando, no cenário atual, as agências de viagem enquanto intermediárias regulares apenas para atender aos critérios legais que impedem a contratação de um fornecedor irregular. Assim, afirma que não são as agências que sanarão as irregularidades deste mercado, caso existam.

208. No que se refere à republicação do edital com alterações nos índices de solvência, esclarece que a exigência do Capital Social, e não do Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro, não infringe recomendações do TCU nem da Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008.

209. Segundo informa:

A IN 02/2008 menciona patrimônio líquido, porém, a Lei. 8.666/93, em seu §3º, do art. 31, menciona "O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

210. Assim, apresenta a memória de cálculo exposta na Nota Técnica 17/Central/Asege/GM-MP com vistas a justificar o valor exigido para o capital social (R\$ 258.000,00), uma vez que, como explicado anteriormente, o Credenciamento não é um instrumento contratual e não trouxe consigo valor estimado para as contratações dele decorrentes, concluindo o MP que não há óbices à utilização do capital social como referência.

211. Sobre como serão resolvidos os casos atípicos citados pela representante, explicitou que outros objetos, como passagens aéreas internacionais e terrestres, poderão continuar sendo contratados por meio de serviços de agenciamento. Quanto aos demais casos, cabe transcrever a resposta dada pelo Ministério:

18.16.1. Cabe esclarecer que as viagens podem ocorrer, sim, 24 (vinte e quatro) horas por dia, considerando seus horários de início e fim; porém, os procedimentos administrativos envolvidos em sua solicitação, aprovação, reserva e aquisição dos bilhetes ocorrem durante o expediente administrativo, estando compreendido nas jornadas de trabalho dos servidores.

18.16.2. Ainda, demais questões administrativas e gerenciais referentes ao funcionamento do modelo, constituem espaço discricionário da Administração, havendo uma ingerência por parte da representante ao pretender definir o *modus operandi* das atividades administrativas.

212. No que se refere aos custos com os sistemas *Global Distribution System* (GDS) utilizados pelas companhias e eventualmente "escondidos" na análise da vantajosidade, esclareceu que a aquisição de passagens aéreas, seja por meio de agenciamento ou por compra direta, utiliza o SCDP, sistema de propriedade do MP, que, por sua vez, remunera o Serpro pelo desenvolvimento do sistema, customizações, hospedagens e manutenções corretivas e evolutivas.

213. Cita, ainda, o Acórdão 1.973/2013-Plenário, que explicitou a necessidade de aperfeiçoamento do sistema SCDP em prol da garantia da transparência ao procedimento de aquisições

de passagens. Sendo assim, a aquisição de passagens aéreas, intermediada pelas agências ou não, demandaria os referidos custos para acesso aos sistemas GDS.

X.3. Análise:

214. Como discorrido anteriormente (itens 47 a 50 supra), caberá ao órgão definir qual tratamento pretende dar para os contratos de agenciamento vigentes. Sabe-se que as agências de viagens recebem das companhias bônus financeiro pelo atingimento de metas. Ainda que nos contratos de agenciamento conste apenas uma estimativa de emissão de passagens, a utilização do novo sistema pelos órgãos da APF, em detrimento dos contratos já firmados, pode debilitar a situação financeira das agências ao ponto de inviabilizar a prestação dos serviços.

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

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

217. Entende-se que as demais justificativas apresentadas pelo MP são suficientes para dirimir as questões trazidas aos autos pela representante e torná-las improcedentes em relação a este tópico.

218. Ademais, ainda que alguns pontos específicos suscitados ao longo desta instrução precisem de maior esclarecimento, especialmente no que concerne à fiscalização e procedimentos envolvidos na emissão das passagens por intermédio do SCDP, eles não são suficientes para fundamentar o pedido de concessão de medida cautelar, tendo os esclarecimentos prestados pelo MP sido suficientes para afastar o requisito do *fumus boni iuris*.

XI. Novos elementos trazidos aos autos

219. O representante trouxe novos elementos aos autos, nas peças 24, 30, 38 e 40. No entanto, as argumentações dessas peças em nada diferem das apresentadas na peça inicial e, portanto, encontram-se analisadas ao longo desta instrução.

220. Quanto ao conteúdo da peça 37, os argumentos são em grande parte repisados, a exemplo da subsistência da situação das companhias aéreas em relação às suas certidões trabalhistas e previdenciárias. De fato novo, a representante carrega aos autos o conteúdo das Orientações Normativas 1/2014 e 4/2014, expedidas pelo Ministério do Planejamento, que evidenciariam a existência de competição, uma vez que admitem a contratação de bilhetes aéreos com companhias aéreas ou com agências de viagens.

221. Com o mesmo intuito, de demonstrar a viabilidade de competição e a imprescindibilidade das agências de viagens no processo de compra de passagens e, portanto, afastar os fundamentos primordiais do Credenciamento, cita o Pregão Eletrônico 63/2014 realizado pelo TCU com vistas à contratação de agência de viagens para cotação, reserva e fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais.

222. Acerca dessas alegações, os normativos trazidos e o pregão citado pela representante não são suficientes para alterar a condição de objetos diversos a serem contratados pela Administração em contextos diferenciados (agenciamento x compra), razão da previsão de um ou outro tipo de contrato a ser gerido, conforme já discorrido nos itens 44-56 supra. Cumpre esclarecer, também, que o TCU não

tem acesso ao SCDP, necessário às consultas, reservas e emissões de passagens nos moldes do Credenciamento.

223. Além disso, como citado anteriormente (itens 177-182), em um processo evolutivo de contratação é de se pressupor o alcance paulatino da nova sistemática aos órgãos que compõem a Administração Pública. Nessa transição, os contratos firmados com as agências de viagens são imprescindíveis a diversos órgãos, por meio do serviço de agenciamento para o objeto que se pretende adquirir, razão pela qual licitações desse tipo de serviço continuarão a ocorrer, de maneira concomitante com o Credenciamento, sem que se configure impropriedade.

224. O resguardo da Administração na transição de cenário consiste na razão da manutenção dos contratos firmados entre as agências de viagens e a AGU, a CGU e o próprio MP, em fase de avaliação do Credenciamento e suas implicações, conforme noticiado pela representante na peça 40.

XII. Dos resultados do Credenciamento

225. A compra direta de passagens encontra-se em andamento desde meados de setembro, e certamente já produziu dados que possam ser analisados, especialmente quanto à economia proporcionada à Administração em relação aos valores praticados pelas agências de viagens e aos usualmente oferecidos nos *sites* das companhias aéreas considerando apenas o valor das passagens aéreas adquiridas. Assim, nos autos do monitoramento, deve ser realizada diligência junto ao Ministério do Planejamento para que envie informações sobre os resultados já verificados em decorrência do Credenciamento 1/2014, bem como quadro comparativo que demonstre os resultados quanto à vantajosidade alegada, sem prejuízo das demais informações que entender pertinentes.

CONCLUSÃO

226. 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 (itens 4 e 5).

227. O cerne das questões ora suscitadas encontra-se na figura do Credenciamento, utilizado pela Central de Compras do MP como solução para a aquisição de passagens diretamente das companhias aéreas, sem o intermédio das agências de viagens, sob o manto da inexigibilidade por inviabilidade de competição, consoante o disposto no art. 25 da Lei 8.666/1993 (itens 44 a 56).

228. No tocante à concessão da cautelar, o *periculum in mora* restou configurado, ainda que atenuado pela possibilidade de revogação do Credenciamento 1/2014, a qualquer tempo pela Administração se configurado o interesse público nessa medida. (itens 17 a 25).

229. No entanto, em sede de oitiva prévia, o Ministério do Planejamento trouxe as informações supra que, em conjunto com a análise despendida pela unidade técnica acerca dos argumentos elencados pela representante, não se mostraram suficientes para caracterizar a presença do *fumus boni iuris* (item 26 a 224).

230. Ademais, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a formulação de proposta no mérito quanto à improcedência da representação, com fulcro no art. 276, § 6º, do Regimento Interno/TCU, uma vez que não assiste razão às alegações da representante e não há outras questões a serem dirimidas nos autos quanto ao Credenciamento, como institucionalizado pelo MP

231. No entanto, algumas questões relacionadas à execução contratual decorrente do Credenciamento, como a aplicabilidade da Portaria MP/SLTI 505/2009 (itens 159 e 160), a fiscalização na emissão das passagens e os procedimentos detalhados envolvidos na emissão das passagens (item 158) precisam ser melhores esclarecidos quanto às rotinas e normativos vigentes. Os esclarecimentos prestados podem vir a ensejar eventual determinação de regulamentação específica e critérios objetivos pré-estabelecidos de verificação de seu cumprimento.

232. Cumpre, ainda, realizar diligência ao Ministério para que sejam encaminhadas informações sobre os resultados já verificados em decorrência do Credenciamento 1/2014, bem como quadro

comparativo que demonstre a economia à economia proporcionada à Administração, quando comparados os valores de bilhetes obtidos com o uso do sistema aos praticados pelas agências de viagens e os usualmente oferecidos nos *sites* das companhias aéreas, sem prejuízo das demais informações que entender pertinentes para elidir todas as questões ora suscitadas (item 225).

233. Os esclarecimentos e diligências supra (itens 231 e 232), tendo em vista consistirem em informações que não têm o condão de alterar a análise de mérito ora dispendida, mas somente esclarecer os procedimentos envolvidos na execução dos contratos decorrentes do Credenciamento com o fito de avaliar sua aderência ao caso concreto e, se necessário, propor melhorias para viabilizar o procedimento com maior segurança, serão objeto de diligência no processo de monitoramento, TC 000.676/2014-4, que se encontra nesta Secretaria para instrução.

234. Acolhidas as propostas submetidas ao Ministro-Relator, os presentes autos devem ser apensados ao processo de monitoramento TC 000.676/2014-4, consoante o disposto no art. 36, *caput*, da Resolução-TCU 259/2014.

BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO

235. Como benefícios do exame dos autos, podem-se mencionar os benefícios qualitativos obtidos, em virtude de não ser possível apurá-los quantitativamente, conforme disposto anexo à Portaria - Segecex 10, de 30 de março de 2012:

- a) aperfeiçoar a gestão de riscos e controles externos (item 56.3);
- b) aumentar a transparência da gestão (item 56.4);
- c) melhorar a gestão administrativa (item 56.9); e
- d) expectativa de controle (item 66.1).

236. Há, ainda, potencial economia aos cofres públicos em virtude dos descontos oferecidos nos acordos corporativos, que poderão ser melhor definidos no âmbito do monitoramento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

237.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;

237.2. indeferir a medida cautelar pleiteada, em face da ausência dos elementos necessários à sua adoção;

237.3. considerar a presente representação, no mérito, improcedente;

237.4. apensar os presentes autos ao processo de monitoramento TC 000.676/2014-4, consoante o disposto no art. 36, *caput*, da Resolução-TCU 259/2014, para subsidiar a análise daquele;

237.5. comunicar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e a representante da decisão que vier a ser adotada nestes autos.

Selog, 2ª Diretoria, em 31/10/2014.

(assinado eletronicamente)

Rafael Faria Braga

Auditor Federal de Controle Externo

Mat. 8088-8