



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

Processo n.º: 201712867-00

Assunto: Consulta

Órgão: Câmara Municipal de Parauapebas

Interessado: Elias Pereira de Almeida Filho

Instrução: Diretoria Jurídica

Ministério Público: Procuradora Maria Inez K. de Mendonça Gueiros

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

Exercício: 2017

EMENTA: CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS. EXERCÍCIO DE 2017. COMPRA DIRETA DE PASSAGENS AÉREAS POR ÓRGÃOS PÚBLICOS. CREDENCIAMENTO. EXIGÊNCIAS/PROCEDIMENTOS A SEREM OBSERVADOS. APROVAÇÃO POR UNANIMIDADE. FIXAÇÃO DE PREJULGADO DE TESE (ART. 302, DO RITCM-PA).

- 1. É possível a aquisição de passagens aéreas, por órgãos públicos diretamente com as companhias aéreas, mediante credenciamento, em consonância com entendimento recente do Tribunal de Contas da União, consubstanciada no Acórdão n.º 1545/2017/TCU, desde que as exigências / procedimentos sejam observados.*
- 2. A aquisição direta de passagens aéreas não se estende ao fretamento de aeronaves ou outros meios de transporte, o qual deverá se dar por regular processo licitatório.*
- 3. É viável a compra por inexigibilidade de licitação, desde que todas as principais companhias aéreas brasileiras e, ainda, as de atuação regional, estejam previamente cadastradas.*
- 4. É facultada a utilização de sistema "web service" de emissão direta para os órgãos e entidade dos Poderes Municipais.*
- 5. Deverá o ente municipal regulamentar os procedimentos de pagamento, em sua forma e prazo, por intermédio de boletos bancários e/ou cartões corporativos destinados exclusivamente para quitação de tais serviços.*
- 6. O ente público municipal deverá proceder com avaliação de benefício financeiro, no período de 12 (doze) meses de execução do sistema de compra direta, em comparação com o sistema de aquisição por intermédio de agências de turismo.*

Mara Lúcia



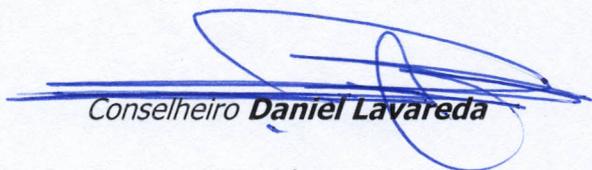
ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

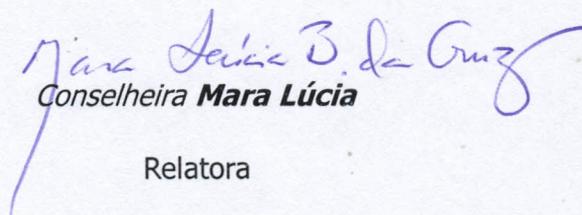
Vistos, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, e respondida nos termos do disposto no **art. 1º, inciso XVI, da LC n.º 084/2012**, acordam os **Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em **aprovar** a resposta à **CONSULTA**, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto da Conselheira Relatora, às **fls. 25-40**, o qual adere as proposições formuladas pelos **Conselheiros CÉZAR COLARES, ANTONIO JOSÉ GUIMARÃES e SÉRIO LEÃO**, que passam a integrar esta decisão.

Por fim, considerando a possibilidade de idêntica situação, em outros municípios sob a jurisdição deste **TCM-PA**, tal como vivenciado pela **Câmara Municipal de Parauapebas**, bem como a aprovação por unanimidade, aos termos da consulta formulada, fica consignada a aprovação de Prejulgado de Tese, na forma do art. 302, do RITCM-PA, com ampla divulgação entre os demais jurisdicionados.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **05 de junho de 2018**.


Conselheiro **Daniel Lavareda**

Presidente


Conselheira **Mara Lúcia**

Relatora

Presentes: Conselheiros Daniel Lavareda, Mara Lúcia, César Colares, Antonio José Guimarães e Sérgio Leão.
Conselheiro-Substituto Sérgio Dantas. Procuradora Maria Inez K. de Mendonça Gueiros.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

Processo n.º: 201712867-00

Assunto: Consulta

Órgão: Câmara Municipal de Parauapebas

Interessado: Elias Pereira de Almeida Filho

Instrução: Diretoria Jurídica

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

Exercício: 2017

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

RELATÓRIO

ELIAS PEREIRA DE ALMEIDA FILHO, Vereador-Presidente da Câmara Municipal de Parauapebas, exercício de 2017, encaminhou **CONSULTA** (fls. 01/02), com amparo no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016**, onde expôs situação fática, em tese, relativa à possibilidade de implementação do credenciamento de empresas aéreas, como meio de aquisição de passagens aéreas para atendimento das necessidades da Câmara Municipal em questão, consignando, em apertada síntese, a manifestação desta Corte de Contas, quanto as seguintes questões:

- a) O posicionamento deste TCM quanto à possibilidade de aquisição por Órgãos Públicos, de passagens aéreas diretamente com as companhias aéreas mediante credenciamento?*
- b) Se possível, quais as exigências/procedimentos a serem observados para o processo de credenciamento, aquisição e pagamento de passagens aéreas adquiridas desta forma;*

Conforme consta, os autos foram recebidos em Gabinete, na data de **23.03.18** (fl. 59), onde procedi com o exame de admissibilidade da vertente consulta, dada sua adequação, aos termos do **art. 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016** c/c **art. 298, I a IV, do RITCM-PA**.

Considerando a especificidade jurídica da matéria e a ausência de precedentes neste TCM-PA, submeti os autos a competente e necessária apreciação da Diretoria Jurídica desta Corte de Contas, conforme permissivo contido nos termos do **§4º, do art. 300, do RITCM-PA (Ato n.º 19/2017)**, a qual devidamente atendida, nos termos do **Parecer n.º**

Mara Lúcia



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

209/2017-DIRETORIA JURÍDICA/TCM-PA (fls. 10/23), da lavra do Diretor Jurídico, Dr. RAPHAEL MAUÉS OLIVEIRA e da Assessora Jurídica, Dra. PAULA MELO E SILVA D'OLIVEIRA, o qual antecipadamente destaco, adoto como resposta a vertente consulta, no que, transcrevo:

EMENTA: CONSULTA. COMPRA DIRETA DE PASSAGENS AÉREAS POR ÓRGÃOS PÚBLICOS. CREDENCIAMENTO. EXIGÊNCIAS/PROCEDIMENTOS A SEREM OBSERVADOS.

- 1. É possível a aquisição de passagens aéreas, por órgãos públicos diretamente com as companhias aéreas, mediante credenciamento, em consonância com entendimento recente do Tribunal de Contas da União, consubstanciada no Acórdão n.º 1545/2017/TCU, desde que as exigências / procedimentos sejam observados.***
- 2. É viável a compra por inexigibilidade de licitação, desde que todas as principais companhias aéreas brasileiras estejam anteriormente cadastradas.***
- 3. É permitida a disponibilização do "web service" de emissão direta para os órgãos e entidade dos Poderes Estaduais e Municipais.***
- 4. O modelo de compra direta de passagens aéreas está em conformidade com o Princípio da Economicidade e da Transparência.***

Tratam os presentes autos de consulta formulada pela **Câmara Municipal de Parauapebas**, subscrita por seu Presidente, **Vereador ELIAS PEREIRA DE ALMEIDA FILHO**, protocolada, neste TCM-PA, através do Processo n.º 201712867-00, em **11/12/2017**, após o que, foram encaminhados pelo Gabinete da Exma. Conselheira MARA LÚCIA, à

Paula Melo e Silva



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

Diretoria Jurídica, em 24/01/2018, objetivando a apresentação de parecer, conforme autorizativo contido no art. 300, §4º, do RITCM-PA, pelo que temos a informar, nos seguintes termos:

I – DO OBJETO DA CONSULTA:

Em síntese, a Câmara Municipal de Parauapebas, consigna em sua consulta, a necessidade de posicionamento deste Tribunal de Contas dos Municípios quanto à possibilidade de aquisição, por órgãos públicos, de passagens aéreas diretamente com as companhias aéreas, mediante credenciamento e, caso possível, quais seriam as exigências e/ou procedimentos a serem observados para o regular processo de credenciamento, aquisição e pagamento de passagens aéreas adquiridas desta forma.

Neste sentido, a Câmara Municipal de Parauapebas, conforme constam às fls. 01/02, formula quesitos, ao TCM-PA, objetivando esclarecimentos acerca do tema, para além de assentar a necessidade de posicionamento desta mesma Corte, com o escopo de orientação aos Poderes Executivos e Legislativos Municipais, no Estado do Pará, no que transcrevemos:

- a) O posicionamento do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará quanto à possibilidade de aquisição, por órgãos públicos, de passagens aéreas diretamente com as companhias aéreas, mediante credenciamento; e*
- b) Se possível, quais as exigências/procedimentos a serem observados para o processo de credenciamento, aquisição e pagamento de passagens aéreas adquiridas desta forma.*

(...)

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

III – DA TESE CONSIGNADA JUNTO À CONSULTA:

Preliminarmente, em resposta ao primeiro quesito, cumpre-nos esclarecer o posicionamento deste Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará acerca da possibilidade de aquisição de passagens aéreas, por órgãos públicos diretamente com as companhias aéreas, mediante credenciamento, em consonância com entendimento recente do Tribunal de Contas da União, consubstanciada no Acórdão nº 1545/2017/TCU¹.

Conforme Jurisprudência – Informativo de Licitações e Contratos nº 327/TCU de nº 327², referente às Sessões Plenárias de 11, 12, 18 e 19 de julho de 2017, o item 1 trata da decisão proferida no Acórdão nº 1545/2017/TCU, acerca da regularidade da aquisição pela Administração, mediante credenciamento, de passagens aéreas em linhas regulares domésticas, sem a intermediação de agência de viagem, por ser inviável a competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem, como pode ser observado:

*Representação formulada ao TCU apontou possíveis irregularidades no Credenciamento 1/2014, conduzido pela Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), com vigência de sessenta meses e **objetivo de***

1 Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1545%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>, último acesso em 21/03/2018.

2 Disponível em:

<http://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/informativo-de-licitacoes-e-contratos.htm>, último acesso em 21/03/2018.

Juanes



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

permitir a compra de passagens aéreas em linhas regulares domésticas sem a intermediação de agência de viagem.

Ao apreciar o novo modelo, a unidade técnica concluiu pela sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico, ressaltando a "possibilidade de competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem".

*Ao discordar da unidade instrutiva, o relator assinalou **não haver possibilidade de real competição entre empresas aéreas e agências que intermedeiam a venda de passagens das companhias aéreas e cobram comissões por seus serviços.***

*A corroborar sua assertiva, frisou que o próprio representante afirmara que **"as companhias aéreas TAM, GOL/VRG, Avianca e Azul, pela condição dominante no mercado, estão apresentando condições ao MPDG que nenhuma agência de viagens (canal de distribuição) conseguiria"**.*

O relator ressaltou, ainda, a impossibilidade de competição entre as próprias companhias aéreas, isso porque "normalmente não há vários voos de diferentes empresas aéreas para o mesmo lugar, no mesmo dia e horário, de modo a atender à necessidade específica da Administração Pública".

*Deixou também assente que a opção administrativa pelo Credenciamento 1/2014 **"não subtrai do mercado seguimento comercial algum, tampouco retira as agências de viagem do ciclo econômico"**, haja vista que os **contratos dos órgãos públicos com agências de viagem representam menos de 1% dos negócios do setor.***

Handwritten signature in blue ink.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

*Por fim, enfatizou que o Tribunal já se manifestou pela regularidade da utilização do credenciamento em casos cujas particularidades do objeto contratado indiquem a inviabilidade de competição, **"ao mesmo tempo em que se admite a possibilidade de contratação de todos os interessados em oferecer o mesmo tipo de serviço à Administração Pública"**.*

*Em relação aos pregões eletrônicos também objeto de exame na representação, conduzidos pela Central de Compras com vistas à contratação de agência de viagem para a prestação de serviços de agenciamento para a compra de bilhetes internacionais, regionais e outros não atendidos pelo credenciamento, o relator concordou com a unidade técnica no sentido de que **"para o objeto 'agenciamento de viagens' há competição, exclusivamente entre agências de viagens, o que enseja licitação previamente à contratação"**. Considerando então não haver irregularidades no Credenciamento 1/2014 nem "intercorrências observadas nestes autos que justifiquem a paralisação dos Pregões Eletrônicos 2/2015, 1/2016 e 1/2017", aptas a impedir que o MPDG prosseguisse com sua estratégia de migração dos contratos para o **novo modelo de compra de passagens aéreas que vem sendo implementado**, o relator propôs e o Plenário decidiu considerar improcedente a representação.*

(Acórdão 1545/2017 Plenário, Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

Neste sentido, em concordância com a decisão supracitada do TCU, entende-se que os órgãos públicos podem adquirir passagens diretamente com as companhias aéreas mediante credenciamento, sem a intermediação de agências de viagens, uma vez que se trata de um novo modelo de compra de passagens aéreas que vem sendo implementado no

Handwritten signature in blue ink.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

Poder Público, destacadamente o Federal, tendo em vista as melhores condições de preço e de passagens que as companhias aéreas apresentam, bem como não causa grandes prejuízos às agências de viagens, na medida em que contratos dos órgãos públicos com agências de viagem representam menos de 1% dos negócios do setor.

Sendo assim, conclui-se que por meio da evolução tecnológica, os sistemas atualmente disponíveis permitem a realização dos procedimentos de compras diretas de passagens aéreas para grande parte dos bilhetes emitidos pela Administração, o que não extingue o Poder Público de contratar serviços de compra de passagem aéreas para as demais passagens, as quais devem ocorrer por meio da licitação dos serviços de agenciamento, os quais não participam dos sistemas que emitem as passagens diretamente com as companhias aéreas.

Importa dizer que, o Tribunal de Contas da União abordou no teor do Acórdão, a situação do setor de agências de viagens após o credenciamento, concluindo-se que o Poder Público não pode se abster de aprimorar suas contratações para manter modelos antigos em operação, que não apresentam a transparência necessária e praticados por um pequeno grupo econômico (0,42%) em relação a todo o setor.

No tocante à resposta do segundo quesito, acerca das exigências/procedimentos a serem observados para o processo de credenciamento para a compra direta de passagens aéreas, cumpre-nos tecer certas considerações, tomando-se novamente como base o paradigmático **Acórdão n.º 1545/2017/TCU**.

*Primeiramente, em razão da existência de diferentes companhias aéreas que fornecem o serviço de venda de passagens aéreas, a **Administração Pública não pode efetuar todas as emissões exclusivamente com apenas uma companhia aérea**, sob o risco de*

Handwritten signature in blue ink.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

contratar em condições que não sejam as melhores no tocante aos valores e condições das passagens.

Destarte, os sistemas de compra direta de passagens devem reunir cotações disponíveis para voos que atendam quase a totalidade das demandas da Administração Pública e esta deve consultar os voos disponíveis em todas as companhias aéreas, em respeito a supremacia e indisponibilidade do interesse público.

*No que tange à modalidade de aquisição direta de passagens aéreas, destaca-se que **é possível a compra por inexigibilidade de licitação**, desde que todas as principais companhias aéreas brasileiras estejam cadastradas.*

*A compra em apreço trata-se de um credenciamento diverso, na medida em que abrange um mercado em que o objeto de compra é diferenciado e impossível de ser licitado, uma vez que é inviável se ofertar e estabelecer previamente o preço do serviço em virtude da sua constante oscilação, conforme demonstrado no teor do **Acórdão n.º 1545/2017/TCU**:*

"No mercado de passagens aéreas, os preços variam constantemente, a depender de fatores que vão desde a taxa de ocupação dos assentos, passando pela variação dos custos das companhias aéreas até a proximidade de determinados períodos de alta demanda, como férias escolares ou feriados, em uma combinação de fatores que é, inclusive, objeto de análise computacional pelas companhias, em que é possível alterar o preço das tarifas em questão de segundos".

Dessa forma, não seria possível definir, antecipadamente, um valor fixo em contrato para a venda direta das passagens à Administração,

problema



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

na medida em que as companhias aéreas correriam o risco de vender bilhetes mais baratos do que poderiam no momento que surgisse a demanda da Administração, da mesma forma que esta poderia pagar mais caro em relação ao valor de mercado que poderia encontrar quando necessitasse comprar a passagem aérea.

*Diante do exposto, resta claro que está afastada a possibilidade de licitação de compra direta de passagens aéreas. Neste sentido, para estes casos, encontram-se duas hipóteses previstas na Lei de Licitações: A Dispensa e a Inexigibilidade. É fato que a compra direta de passagens aéreas não está prevista nas hipóteses em que as licitações se tornam dispensáveis, conforme dicção do **art. 24 da Lei 8.666/93**.*

Sendo assim, caso as principais companhias aéreas tiverem cadastradas, ou seja, quando a Administração reúne os possíveis fornecedores, pode-se realizar a compra direta de passagens aéreas por inexigibilidade de licitação, com o intuito de adquirir bilhetes com preços menores.

*Outro aspecto de grande relevância diz respeito a **viabilidade de disponibilização do web service de emissão direta para os órgãos e entidade dos Poderes Estaduais e Municipais**. Atualmente, somente a Administração Pública Federal Direta, com suas respectivas autarquias e fundações tem obrigatoriedade de utilização do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conforme disposto no **art. 12-A, do Decreto nº 5992/2006**.*

O que implica dizer que não há óbice de que os outros Poderes (Estaduais e Municipais) utilizem de sistemas próprios capazes de emitir diretamente passagens aéreas, ou, ainda, que busquem via convênio ou instrumento congênera, aderir a tal sistema utilizado pelo Governo Federal.

Manoel



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

*No que concerne ao **procedimento propriamente dito da compra direta de passagens aéreas mediante credenciamento**, o **Acórdão n.º 1545/2017/TCU** dispõe acerca das fases do processo, que ocorrem de forma eletrônica, como pode ser observado:*

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

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

Neste sentido, conclui-se que no modelo de contratação direta de passagens aéreas nos quais estão cadastradas as principais companhias aéreas do país, o seu funcionamento ocorre da seguinte forma: o representante administrativo do órgão primeiramente cotará os valores das passagens e posteriormente encaminhar para a autorização administrativa do gestor.

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

Após a autorização do proponente (Ordenador), o sistema de forma automática, por meio do modo buscador, fará uma nova busca no trecho escolhido a fim de verificar se naquele momento existem passagens com melhores preços para o referido trecho, ou seja, é realizada uma verificação adicional de preços a fim de tentar encontrar menores valores e caso exista, a compra é feita pelo valor mais baixo, em conformidade com o Princípio da Economicidade e da Transparência.

*Em suma, conclui-se que ainda não há como mensurar exatamente o total de ganhos e perdas financeiras com a adoção da compra direta de bilhetes, em razão de diferentes variáveis envolvidas, todavia, a **economicidade** é aparente no referido modelo, uma vez que conforme já exposto, verifica-se descontos mínimos obtidos com a compra direta que inclusive superam os custos operacionais dos sistemas específicos de emissão direta de passagens aéreas.*

*Por fim, considera-se que outra grande vantagem do modelo de compra direta é a **transparência** do processo por meio do "modelo buscador", que pode ser visualizada atualmente no SCDP utilizado pela Administração Pública Federal, com a divulgação dos descontos obtidos em cada bilhete mensalmente no Portal da Transparência, como também os valores desembolsados a título de taxas de remarcação e cancelamento, taxas de "no-show", taxas de reembolso, valores reembolsados e classes tarifárias dos bilhetes, no prazo de 90 dias.*

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Não é desconhecido e, ainda, passível de críticas a sistemática atualmente utilizada, o qual replica padrão até então adotado por toda a Administração Pública, para aquisição de passagens aéreas, junto às empresas do segmento, por intermédio das nomeadas agências de

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

turismo, mormente quanto se confronta os preços dos bilhetes emitidos e pagos, com os valores que seriam possíveis de aquisição diretamente junto aos sites destas companhias na internet.

O que se pode compreender é que o Governo Federal, pautado na racionalização das operações de aquisição e emissão de bilhetes aéreos, buscou inovar, em metodologia e tecnologia, com a implementação de ferramenta tecnológica que assegura, sobretudo, a eficiência nestas contratações e, ainda, a economicidade possivelmente gerada e esperada.

Tal como se pode ver, na paradigmática decisão exarada junto ao Tribunal de Contas da União, o Poder Público não se pode escusar de buscar acompanhar as possíveis saídas tecnológicas disponíveis, para priorizar o melhor interesse da administração, desde que preservados os componentes basilares de seus atos, sobretudo na transparência, eficiência e economicidade.

Nesta senda, considera-se demonstrada a legalidade e regularidade, a teor de modelo e sistemática adotada pelo Governo Federal, acatada e referendada pelo TCU, no que diz respeito a possibilidade de emissão direta de passagens aéreas junto às companhias aéreas, mediante credenciamento prévio, bem como as exigências/procedimentos a serem observados junto ao credenciamento e compra dos bilhetes adquiridos desta forma.

Assim, considerando o atendimento das formalidades regimentais para processamento dos presentes autos, sob a forma de consulta, conforme imperativo regimental e, ainda, com base na transcrita manifestação exarada pela Diretoria Jurídica deste TCM-PA, na forma do presente relatório e voto, submeto à consideração deste Colendo Plenário, o qual recebeu prévia distribuição aos Gabinetes dos Ilustres Conselheiros, com o escopo de conhecimento antecipado e aprofundamento sobre o tema em debate.

É o relatório.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

VOTO

PRELIMINARMENTE, cumpre analisar da regularidade da presente **Consulta**, a qual se confirma, dado o atendimento das formalidades inculpidas no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016³**, tendo sido formulada por autoridade competente (art. 299, inciso II, do RITCM-PA), para além de suscitada, como tese, acerca de tema com inescusável interesse às atividades de controle externo, realizadas por esta Corte de Contas, notadamente, quando busca traçar a preconizada atuação pedagógica, junto aos jurisdicionados, na constitucional aplicação de recursos públicos, pelo que passo a análise de mérito da mesma, tal como interposta.

NO MÉRITO, conforme já delineado em relatório, acompanho e subscrevo, em sua integralidade, a manifestação trazida aos autos, pela Diretoria Jurídica (fls. 10/23), entendendo, pela possibilidade de aquisição de passagens aéreas, através do sistema de credenciamento das empresas prestadoras de tal serviço – companhias aéreas – buscando-se, desta forma, a maior economicidade preconizada pela Lei de Licitações, incidente em todo e qualquer ato de gestão pública.

A teor do precedente consignado junto ao Colendo TCU, notadamente avaliando o *novel* sistema desenvolvido pelo Governo Federal, o que se pode depreender é que, caso se tenha o cadastramento de todas as companhias aéreas pela Administração Pública, ou seja, quando esta reúne os possíveis fornecedores de um dado serviço, no caso, transporte aéreo, poder-se-ia realizar a compra direta de passagens por inexigibilidade de licitação, com o escopo de adquirir bilhetes com preços menores.

Quanto ao aspecto da viabilidade de disponibilização do "**web service**" de emissão direta para os Órgãos e entidade dos poderes Estaduais e Municipais, destaco que somente a Administração Pública Federal Direta, com suas respectivas Autarquias e Fundações têm obrigatoriedade de utilização do sistema de concessão de Diárias e Passagens (SCDP) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou seja, não há óbice de que os outros

³ XVI - responder à consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência, bem como aquelas fundamentadas em caso concreto, nas hipóteses e forma estabelecidas no Regimento Interno;



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

Poderes (Estaduais e Municipais) utilizem sistemas próprios capazes de emitir diretamente passagens aéreas ou ainda que busquem via convênio ou instrumento congêneres aderir a tal sistema utilizado pelo Governo Federal.

Remeto, por oportuno, quanto aos procedimentos para aquisição direta de passagens aéreas, ou seja, sem a interposição ou intermediação de agências de turismo, ao didático regramento estabelecido junto ao **Acórdão nº1545/2017/TCU**, o qual dispõe acerca das fases do processo, por intermédio de cadastramento das principais companhias aéreas do país, tal como já pormenorizado junto ao parecer da DIJUR, o qual subscrevo.

A mensuração absoluta dos "ganhos e perdas financeiras" com a adoção da compra direta de bilhetes, ao meu sentir, demonstra-se plenamente possível, dentro do atual e inovador modelo adotado pelo Governo Federal, o qual pode ser utilizado como paradigma técnico junto às demais esferas de Poderes, o qual preconiza dar efetividade ao princípio da economicidade, sem que se veja afastado, por necessário, os princípios da impessoalidade e da ampla concorrência, os quais, mais uma vez, devem alcançar o princípio da economicidade.

Entendo que foi sob tal perspectiva e notável aspecto de razoabilidade que o Governo Federal, buscou inovar, em metodologia e tecnologia, com a implementação de ferramenta tecnológica-administrativa que assegure, sobretudo, a eficiência nestas contratações e, ainda, a economicidade possivelmente gerada e esperada.

Quanto a tal aspecto, entendo, assim como referenciado pelo E. TCU, que somente a execução de tal *novo* sistemática de aquisição de passagens aéreas, pelos Poderes Públicos, *in casu*, os municipais, poderá assentar de maneira definitiva e concreta se tal opção conduzirá a esperada economicidade, visto que afastados os custos inerentes a aquisição por intermédio de agências de turismo.

Cumpre-me ressaltar e, assim, consignar especial recomendação e ressalva ao Poder Público, ora Consulente, que a aquisição de passagens aéreas, através do sistema de credenciamento das respectivas empresas prestadoras de tal serviço, deve ser precedido de

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 14.117

procedimento administrativo regular, passível de regulamentação no âmbito municipal, onde se estabeleçam diretrizes legais e, principalmente, de demonstração que a opção por uma ou outra empresa credenciada, na aquisição das passagens, observou o menor custo ao erário, com a cotação de todas as empresas que prestem serviço para o deslocamento pretendido, na data da compra, fazendo-se sempre a opção pelo de melhor valor.

A adoção de tal medida assegura e reverbera, por necessário, os princípios da impessoalidade, isonomia, da moralidade, da isonomia e, por ser fundamental em matéria de despesas públicas, o da economicidade, todos agasalhados junto à Constituição Federal e na Lei Federal n.º 8.666/93, de modo a que se tenha sempre demonstrado que a opção adotada pela Administração Pública, trouxe maior economia ao erário.

Ademais, aderindo as proposições e cautelas trazidas pelos Conselheiros CEZAR COLARES, ANTONIO JOSÉ GUIMARÃES e SÉRGIO LEÃO, por ocasião dos debates estabelecidos junto à Sessão Ordinária de 02.05.18, quando os presentes autos foram originalmente trazidos ao Pleno, cumpre-me pontuar:

- a) O sistema de aquisição direta, por intermédio de credenciamento, está adstrito a aquisição de passagens aéreas, não se confundido com as hipóteses de fretamento de aeronaves, os quais devem ser executados através de regular processo licitatório, nas hipóteses e condições descritas pela Lei Federal n.º 8.666/93;
- b) Dadas as peculiaridades de nosso Estado, mormente quanto a ordinária existência de municípios os quais não possuem cobertura de serviços aéreos das grandes empresas, a utilização dos serviços prestados pelas companhias aéreas regionais, deverá ser considerado para fins de credenciamento das mesmas, ao passo que a ausência de sites na internet, destinados a comercialização das passagens aéreas, deverá ser superado com a comprovação de pesquisa/cotação de preços, objetivando a instrução do processo de aquisição e, por conseguinte, comprovando-se a opção sempre junto ao melhor preço existente no mercado;

[Handwritten signature]



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

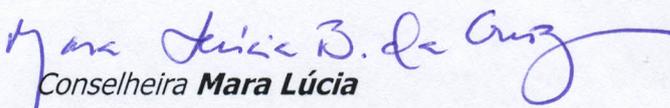
RESOLUÇÃO Nº 14.117

- c) Quanto aos procedimentos de pagamento por tais passagens, cumpre ao ente municipal, dentro do já citado aspecto de regulamentação interna do processo de credenciamento das companhias aéreas, prestadoras de serviços, estabelecer prazo e forma de pagamento, quer seja através da viável expedição de boletos bancários de pagamento ou, a exemplo do sistema utilizado pelo Governo Federal, através de cartão de crédito corporativo, destinado exclusivamente a tal serviço, o qual, como já dito, passível de regulamentação de uso e controle pelo ordenador de despesas responsável.
- d) Caso adotado o sistema de credenciamento, pelo Poder Público Municipal, revela-se como indispensável que após o período de 12 (doze) meses de execução das aquisições diretas, proceda o mesmo com avaliação quanto aos efetivos ganhos financeiros, através de demonstração de economicidade, em comparação com a aquisição por intermédio de agências de turismo, para que se veja determinada sua manutenção ou retorno ao sistema pretérito e ordinariamente executado.

Por fim, aderindo as proposições estabelecidas pelos já citados Conselheiros, considero demonstrada a legalidade e regularidade, a teor de modelo e sistemática adotados pelo Governo Federal, acatada e referendada pelo E. TCU, no que diz respeito a possibilidade de emissão direta de passagens aéreas junto às companhias aéreas, mediante credenciamento prévio, bem como as exigências/procedimentos a serem observados junto ao credenciamento e compra dos bilhetes adquiridos desta forma.

Esta é a resposta à consulta formulada, que submeto à deliberação do Egrégio Plenário.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **05 de junho de 2018.**


Conselheira **Mara Lúcia**
Relatora