

Compra direta de passagens aéreas

Elaborado por Henrique Savonitti Miranda

Compra direta de passagens aéreas *

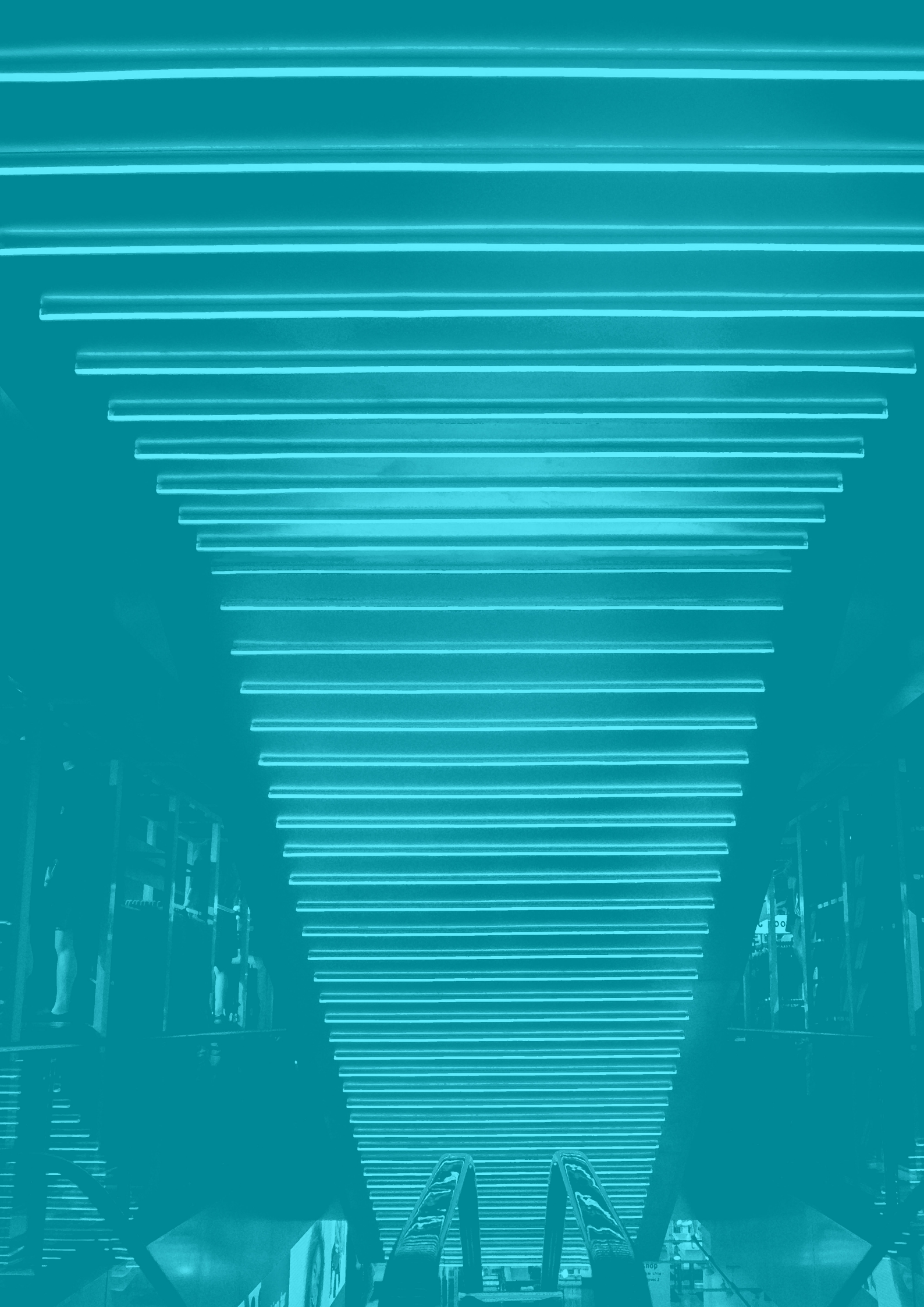
Elaborado por Henrique Savonitti Miranda

(2018)

Resumo

O presente estudo de caso analisa as etapas mais relevantes do processo de concepção e implantação, pela Administração Pública Federal, da aquisição de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas, por meio do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), com a adoção do credenciamento como forma de seleção dos fornecedores e do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) – Passagens aéreas, como meio de pagamento. Descreve-se o cenário que levou à necessidade de estudar uma solução para os problemas intrínsecos à compra de passagens aéreas, até então realizadas exclusivamente por meio de agências intermediadoras. E destaca os principais fatores de cada uma das etapas de identificação do problema, estudo da solução, implantação e análise dos resultados obtidos em termos de vantagens econômicas e processuais, além de possibilitar um maior controle dos procedimentos de emissão de passagens aéreas e a extração de relatórios gerenciais a partir dos dados gerados, para a tomada de decisão.

* Para elaboração deste caso foram entrevistados: Virginia Bracarense Lopes, Valnei Batista Alves e Sandra Maria de Menezes Belota, da Central de Compras, e Gleisson Rubin, então Secretário de Gestão e atual Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento.





Introdução

Após inúmeras transformações e rearranjos realizados no processo de aquisições públicas brasileiro, inclusive em relação ao formato, finalidades, e utilização de recursos telemáticos, a atual **Central de Compras**, unidade integrante da Secretaria de Gestão, órgão central do Sistema de Serviços Gerais (SISG), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, disciplinada pelo Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017, é responsável pelo desenvolvimento, proposição e implementação de modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo Federal.

No entanto, é importante ressaltar que a atual discussão sobre as grandes despesas da Administração Pública iniciou-se antes mesmo da implantação do atual modelo de Central de Compras, no âmbito do Programa de Eficiência do Gasto (PEG), coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), que tinha por objetivo melhorar a qualidade do gasto público por intermédio da eliminação do desperdício e da melhoria contínua da gestão dos processos, com a finalidade de otimizar a prestação de bens e serviços aos cidadãos.¹

Nesse contexto, apesar de as despesas administrativas de custeio com a aquisição de **passagens aéreas** não representarem o maior gasto da Administração Federal, em termos de criticidade de valores, não obstante fossem expressivas, a modificação do modelo de contratação das agências intermediadoras, ocorrida em 2012, que desencadeou todos os desdobramentos abaixo detalhados, proporcionou que a aquisição de passagens aéreas se tornasse o primeiro case da Central de Compras do Governo Federal.²

¹ Em junho de 2012, a partir de uma iniciativa conjunta dos Ministérios do Planejamento (MP), Meio Ambiente (MMA), Minas e Energia (MME) e Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o PEG passou a integrar o Projeto Esplanada Sustentável (PES), criado com o objetivo principal de incentivar órgãos e instituições públicas federais a implementar ações voltadas ao uso racional de recursos naturais, promovendo a sustentabilidade ambiental e socioeconômica na Administração Pública Federal

² TCU, TC 003.273/2013-0 – Plenário, Representação (com medida cautelar e Agravo), Associação Brasileira de Agências de Viagens do DF, Eurexpress Turismo Ltda e Roberto Conhago Tavares contra Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Caracterização do problema

Historicamente, as contratações firmadas entre a Administração Pública e as agências intermediadoras nas aquisições e demais transações relativas a passagens aéreas nacionais e internacionais davam-se, em sua maioria, por critérios de **maiores descontos** sobre os valores originais das passagens aéreas, que variava, geralmente, entre 7% e 10%. As agências de viagem repassavam parte desse desconto aos órgãos públicos contratantes, retendo a outra parte para si, visando a fazerem frente às suas despesas administrativas, tributos e margem de lucro.

Considerando que a remuneração das agências era diretamente proporcional ao valor das tarifas praticadas nas vendas ao Governo, e buscando uma maior economia para a Administração Federal, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) editou a Portaria MPOG nº 265, de 16 de novembro de 2001, que previa **incentivos** para que as agências buscassem as **melhores tarifas**. Assim, caso a agência contratada demonstrasse que realizou considerável economia na aquisição das passagens aéreas, obteria reduções de desconto escalonadas progressivamente de acordo com a economia obtida.

Tal mecanismo não perdurou por muito tempo, em razão da suspeita de fraudes na operacionalização desse procedimento. As propostas comerciais das licitações apresentavam descontos exorbitantes, muito acima dos percentuais de comissões praticados pelas companhias aéreas, visando fazer frente à possibilidade de redução dos descontos prevista na referida portaria. Entretanto, para que tais reduções pudessem se concretizar, as chamadas “tarifas cheias” eram simuladas em preços bem superiores aos regularmente praticados no mercado, acarretando falsa impressão de estarem sendo praticados descontos muito superiores que os reais.³

Com vista a coibir essa prática, a Portaria MPOG nº 41, de 4 de março de 2005, revogou a **redução escalonada dos descontos** e os editais passaram a adotar como tipo de julgamento o **critério único de maior desconto sobre o volume de vendas**, sem redução progressiva.

A partir de 2007, em decorrência de alterações de mercado, em especial das inovações tecnológicas com o aumento significativo de aquisição de passagens aéreas di-

³ TCU, Acórdão nº 1.973/2013-Plenário.

retamente das companhias aéreas por meio da internet, sem intermediação, as companhias aéreas decidiram não mais pagar comissionamento às agências de viagem. Isso ocorreu inicialmente no setor privado, no qual, a partir de 24 de outubro de 2007, houve o cancelamento dos descontos que as companhias aéreas concediam às agências que, por sua vez, frequentemente repassavam parcela desses benefícios aos seus clientes.

A partir dessa data, com a **extinção da comissão** para o setor privado, foi criada a denominada “Taxa DU”, que já era aplicada em outros países e correspondia a R\$ 40,00 para passagens de até R\$ 400,00 ou 10% do valor total para tarifas acima desse valor. Ou seja, no setor privado a “Taxa DU” passou a representar a remuneração do agente de viagem paga diretamente pelo consumidor final.

Em meados de 2012, as companhias aéreas alteraram também a sistemática de remuneração para as **compras governamentais**, comunicando o **fim dos comissionamentos**, o que acarretou a **inviabilidade** do modelo licitatório que tinha como critério de julgamento o **maior desconto sobre o volume de vendas**. Em negociações travadas com as companhias aéreas, a SLTI/MPOG conseguiu prorrogar a data prevista para alteração do modelo por alguns meses, a fim de conseguir emitir novo marco regulatório para orientar os órgãos públicos, o que ocorreria em agosto de 2012, com a edição da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 07, de 4 de agosto de 2012.

Tal normativo previu, em seu art. 6º, a possibilidade de equilíbrio dos contratos celebrados anteriormente à data da edição da IN, deixando como ato discricionário de cada órgão ou entidade a definição da metodologia a ser aplicada no reequilíbrio, tendo em vista suas peculiaridades

relativamente aos percentuais de desconto acordados e à capacidade de negociação diante da necessidade do serviço demandado.

Assim, esse modelo de desconto foi utilizado de forma provisória e em lapso temporal determinado, por alguns órgãos ou entidades, somente para reequilibrar os contratos vigentes, até que fossem realizadas licitações nos moldes do novo normativo.

Destarte, considerando-se o **novo cenário** no mercado de aquisição de passagens aéreas, caracterizado pelo **fim dos comissionamentos** e a consequente **inviabilidade** de se fazerem licitações tendo como critério o maior desconto sobre o valor da tarifa cheia, o art. 2º da IN SLTI/MPOG nº 07/2012 estabeleceu, como critério de julgamento nas licitações visando a contratação dos serviços de aquisição de passagens aéreas e correlatos, o **menor preço de taxa de agenciamento**, em substituição ao modelo anteriormente adotado.

Ocorre que, logo após a divulgação das novas regras, iniciou-se um processo de **redução progressiva** dos valores oferecidos pelas agências de viagem a título de *taxa de agenciamento*, que culminou com empresas vencendo licitações a R\$ 0,00 (zero centavos) ou a R\$ 0,001 (um décimo de centavo), acarretando sérias dúvidas quanto à lisura dos procedimentos por elas adotados.

Em razão desses fatos, e da já mencionada representação formulada perante o TCU, o Exmo. Ministro Relator proferiu despacho no qual conheceu da representação formulada e determinou a adoção de medida cautelar, no sentido de se determinar que a SLTI suspendesse imediatamente os efeitos da IN SLTI/MPOG nº 07/2012, até a decisão final



de mérito do Tribunal acerca da matéria,⁴ o que ensejou a retomada de estudos sobre como melhorar o modelo de compras de passagens aéreas.

Pontos de maior criticidade

O **crescente aumento** das despesas administrativas com a aquisição de passagens aéreas exigia uma revisão do processo de contratação que proporcionasse, de um lado, maior **economicidade** nas aquisições e, de outro, maior **transparência**, coibindo-se fraudes muitas vezes praticadas pelas agências intermediadoras, dotando a Administração Pública de mecanismos que lhe possibilitasse acesso aos preços que estavam sendo cotados pelas agências junto às companhias.

Nesse contexto, a instituição do novo modelo de contratações surge em razão da necessidade de se enfrentar o seguinte **conjunto de problemas**:

- a) prática de **preços irrisórios** nos contratos de agenciamento celebrados a partir do advento da IN SLTI/MPOG nº 07/2012;
- b) eliminação das **fraudes** que vinham sendo identificadas em razão do “mascaramento” dos preços praticados pelas agências;
- c) **aumento proporcional das despesas** administrativas com a aquisição de bilhetes aéreos;
- d) **subutilização do poder de negociação** da Administração Pública junto às companhias aéreas, que lhe possibilitasse a celebração de acordos corporativos, com vista a obtenção de condições comerciais mais vantajosas.

Ademais, analisando-se os dados relacionados à emissão de passagens no período de 2009 a 2013, a partir do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), constatou-se que 96% (noventa e seis por cento) dos bilhetes emitidos contemplavam voos nacionais, sendo que 80% (oitenta por cento) dos bilhetes eram emitidos pelas 3 maiores companhias aéreas nacionais, e 95% (noventa e cinco por cento) dos bilhetes concentravam-se em 6 empresas.

As **taxas de remarcação** e de **cancelamento** eram muito baixas (92% dos trechos nacionais e 93% dos voos internacionais eram mantidos sem qualquer alteração), de sorte que a **grande maioria** dos bilhetes era utilizada exatamente da forma como era emitida, e a maior parte dos trechos situava-se nos eixos Brasília/Rio de Janeiro, Brasília/São Paulo, Brasília/Porto Alegre e Brasília/Belo Horizonte.

Levantamento dos trechos mais utilizados

Cidade de Origem do Trecho	Cidade de Destino do Trecho	Total Acumulado de bilhetes
Rio de Janeiro	Brasília	129.447
Brasília	Rio de Janeiro	128.879
São Paulo	Brasília	96.446
Brasília	São Paulo	95.577
Porto Alegre	Brasília	43.507
Brasília	Porto Alegre	43.136
Brasília	Belo Horizonte	39.137
Belo Horizonte	Brasília	38.927
Recife	Brasília	29.457
Brasília	Recife	29.075

Fonte: SCDP
Período analisado: de janeiro de 2009 a abril de 2013.

Com base nesse contexto, questionou-se qual o valor que as empresas intermediadoras estariam **agregando ao processo** de aquisição de bilhetes aéreos, sendo que, além disso, não havia o repasse dos benefícios negociais (principalmente descontos) que as intermediadoras obtinham junto às companhias aéreas e a demora inerente ao procedimento de re-

⁴ TCU, Acórdão nº 1.973/2013-Plenário.

serva fazia com que se pagassem valores cada vez mais altos.⁵

Desafios a serem enfrentados

Em razão dos fatos acima descritos, no dia 6 de maio de 2013, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) do Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, na sede do TCU, um **painel de referência** com a participação de representantes da SLTI/MPOG, da Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR), da Associação Brasileira das Agências de Viagem (ABAV) e de sua seccional do Distrito Federal (ABAV-DF), com a finalidade de discutirem-se alternativas para a resolução do problema enfrentado.

O eixo principal dos debates girava em torno da seguinte indagação: se há vários anos as pessoas físicas já adquirem passagens aéreas **diretamente pelo site** das companhias, por que a Administração Pública não poderia fazer o mesmo?

Na mesma linha de raciocínio, o Grupo de Trabalho criado pelo MPOG levantou algumas questões que precisariam ser enfrentadas com vista a melhoria da qualidade do processo, dentre elas:

- a) como desenvolver ou incorporar um **buscador** para que a Administração Pública conseguisse acompanhar as pesquisas de preços realizadas sem ficar refém das informações transmitidas pelas agências;
- b) como realizar uma **análise crítica do faturamento** que as intermediadoras informavam; e
- c) como estabelecer a relação jurídica com as compa-

⁵ Isso porque, após a cotação realizada pela agência intermediadora, os valores e opções de voos eram comunicados ao setor responsável do órgão ou entidade contratante, que consultava o servidor ou colaborador que iria utilizar o serviço para, posteriormente, obter-se a autorização da chefia. Após todo esse processo, quando a agência realizava nova consulta com vista a realização da reserva, era muito comum que as opções de voo não estivessem mais disponíveis e/ou os valores das tarifas já houvessem sofrido elevação.

nhias aéreas, diante da **inexistência de um valor fixo de tarifa** nos diferentes horários e trechos voados.

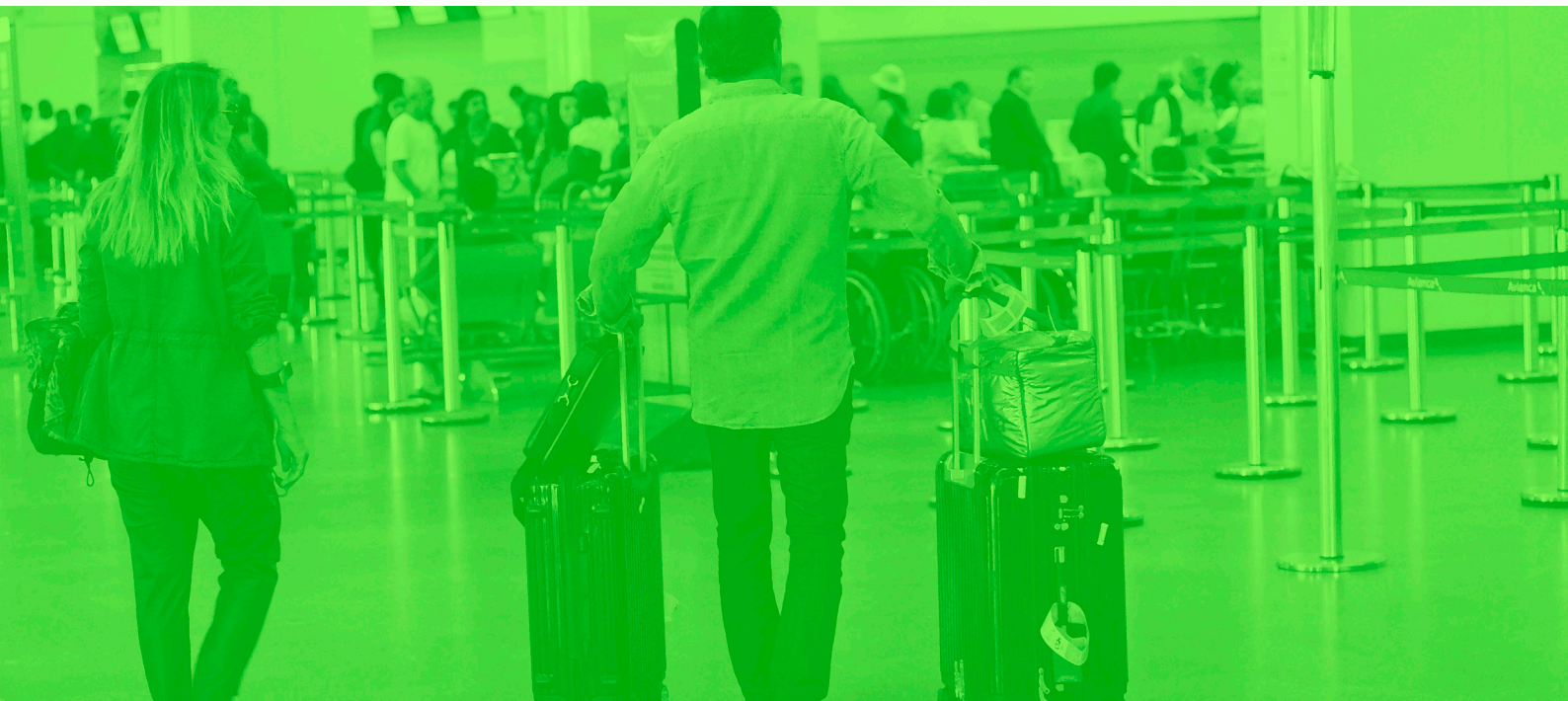
O GT estudou modelos internacionais, bem como a prática adotada em grandes corporações privadas que já realizavam a compra direta, constatando que, em todos os casos, as aquisições ainda dependiam de agenciamento.⁶ Não havia, portanto, até aquele momento, nenhuma experiência de compra direta em andamento.

Com a implantação da **Central de Compras**, em 2014, ganhava-se uma unidade administrativa capaz de se dedicar aos estudos necessários à implantação do modelo de compra direta, principalmente porque, com o aprofundamento das discussões, ficava cada vez mais nítido que a intermediadora não agregava nada ao processo, acarretando, ao contrário, problemas de confiabilidade na informação. Além disso, acreditava-se que a centralização das compras possibilitaria ao Governo utilizar seu poder de compras para negociar condições comerciais mais vantajosas diretamente com as companhias.⁷

Do mesmo modo, percebeu-se que o modelo norte-americano de uma “tarifa-governo” fixa entre pares de cidade não era viável, tendo em vista a grande disparidade de custos existentes em um mesmo trecho, em datas, horários

⁶ Nos Estados Unidos, por exemplo, a Central de Compras (*General Services Administration – GSA*) adota como principal modelo o *airline city-pair program*, que prevê uma “tarifa-governo” fixa entre pares de cidade enquanto estiver vigente o contrato, oferecendo descontos consideráveis em relação aos preços comerciais praticados pelas companhias aéreas, além de outros benefícios, como a não exigência de compra antecipada ou de tempo mínimo de estadia no destino, bilhetes plenamente reembolsáveis e a disponibilidade permanente do último assento da aeronave. Na Inglaterra, o *Government Procurement Service – GPS* centraliza uma rede de “serviços de viagem” (*travel management*) em um único provedor, abrangendo desde a emissão de tíquetes (inclusive aéreo), táxis, hotéis, serviços para organização de eventos e conferências, entre outros.

⁷ Nesse sentido, constatou-se que algumas instituições privadas e públicas como, por exemplo, Petrobrás, Dataprev e Caixa, apesar de não utilizarem o modelo de compra direta, já possuíam acordos com as maiores companhias aéreas para obterem descontos em razão do grande volume de aquisições.



e companhias diversos, bem como a inviabilidade de se construir uma média de preços fidedigna.

Construindo a solução

Realizado o diagnóstico do problema, iniciou-se o processo de análise da **viabilidade de implantação** de um novo modelo de contratação, a partir das seguintes ponderações (já detalhadas acima), que dariam origem àquilo que se constituiria nos “quatro pilares” do processo de compra direta de passagens aéreas:

- a) como estabelecer o relacionamento jurídico com as companhias, diante da inviabilidade da realização de licitação, tendo em vista a inexistência de previsibilidade dos trechos e quantidades que seriam utilizados, bem como a ausência de uma única companhia que atendesse todas as necessidades da Administração?;
- b) como precificar o serviço, diante da inexistência de uma tarifa fixa, em razão da liberdade tarifária inerente ao setor?⁸;
- c) como operacionalizar o acesso ao sistema das companhias aéreas visando a realização de consultas e reservas?; e
- d) como efetuar os empenhos, faturamentos, liquidações e pagamentos?

Os quatro pilares do processo

1. A relação jurídica com as companhias aéreas

A relação jurídica com as companhias aéreas foi estruturada por meio da **Central de Compras**, mediante o **credenciamento** das quatro principais empresas aéreas brasileiras (Avianca, Azul, Gol e Tam), realizado a partir do **chamamento público** das empresas interessadas.⁹⁻¹⁰

Vale ressaltar que o **credenciamento** é uma hipótese de **inexigibilidade de licitação**, com fundamento no caput do art. 25, da Lei 8.666/1993, cuja inviabilidade de competição se justifica em razão da existência de uma **pluralidade** de interessados e da **indeterminação** do número exato de prestadores necessários para a adequada prestação do serviço, de modo que, quanto mais particulares tiverem interesse na execução do objeto, melhor será atendido o interesse público.

A Central de Compras realizou o processo de habilitação

⁸ Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Liberdade tarifária e evolução das tarifas domésticas, Brasília, 11 de julho de 2013.

⁹ Edital de credenciamento nº 01/2014 – Central/MP, de 11 de julho de 2014.

¹⁰ Posteriormente, houve o credenciamento da empresa MAP Linhas Aéreas.

das empresas interessadas e realizou as negociações (denominadas de “acordos corporativos”), nas quais se estabeleceu os **benefícios financeiros, prazos de reserva, acesso aos sistemas** das companhias e o procedimento de **confirmação de utilização** dos bilhetes.¹¹

2. A ferramenta de buscas

Para se conectar aos sistemas das companhias aéreas, os órgãos ou entidades contratantes precisariam de uma ferramenta de busca que possibilitasse a pesquisa, reserva e emissão dos bilhetes aéreos.

Desde 1994, a Administração Federal dispõe de um bem-sucedido sistema de diárias e passagens, denominado Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), desenvolvido pelo Serpro.

Em conjunto com a referida entidade, chegou-se à conclusão de que a melhor solução seria realizar uma licitação visando à contratação de uma empresa que auxiliasse no aprimoramento do SCDP, desenvolvendo a engrenagem de um buscador e realizando a ligação tecnológica entre os usuários (órgãos e entidades compradores) e as companhias aéreas.

3. Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) – Passagens aéreas

No modelo historicamente adotado para aquisição de passagens aéreas, os pagamentos eram realizados mediante o **faturamento** em favor das agências intermediadoras, que repassavam parte dos valores às companhias aéreas.

Ao longo do processo de implantação, percebeu-se que, no modelo operacional das companhias aéreas, seria muito difícil adotar-se a mesma lógica de faturamento, eis que as companhias já dispunham de um sistema integrado de processamento eletrônico de emissão e pagamentos bastante estruturado.

Concluiu-se que a solução mais adequada seria a utilização de um **meio de pagamento eletrônico** (cartão de pagamentos), semelhante ao que já existia para a situação de suprimento de fundos.

Dessa forma, desenvolveu-se uma variação do cartão de pagamentos já existente, em modo eletrônico, exclusivo para o pagamento de passagens aéreas.

A adoção do sistema de pagamento eletrônico constituiu a porta de entrada dos órgãos e entidades participantes, além de propiciar inúmeros benefícios em termos de praticidade, rastreabilidade e transparência no controle das aquisições.

¹¹ Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 03, de 11 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Assim, na medida em que se encerravam os prazos de vigência dos contratos de agenciamento dos órgãos e entidades da Administração Federal, as unidades faziam a adesão ao sistema de pagamentos (por meio da celebração de um termo de adesão ao contrato formalizado entre a Central de Compras e o Banco do Brasil) e se inseriam no novo modelo.

4. Utilização subsidiária do modelo de agenciamento

Finalmente, reconheceu-se a necessidade de manter-se o modelo de agenciamento, em **caráter subsidiário**, para as aquisições nas quais o modelo de contratação direta não fosse suficiente para atender à demanda, do ponto de vista técnico ou operacional, como nas situações de compras de bilhetes internacionais ou de trechos regionais, que não foram incluídos no escopo do processo de Credenciamento nº 1/2014, ou para atender a situações de indisponibilidade do sistema (principalmente em casos de instabilidade na conexão).

Para esses casos, em **caráter complementar** à compra direta, a Central de Compras disponibilizou Ata de Registro de Preços para a contratação da prestação de serviços de agenciamento de viagens, que comumente se denomina de “Agência Única”.

Reação do mercado e disputas judiciais

Em 2013, um levantamento do GT/MP identificou a existência de aproximadamente 700 contratos administrativos de agenciamento nos órgãos e entidades federais, celebrados com mais de 90 agências intermediadoras

(em um universo de mais de 15.000 agências de viagem cadastradas no Ministério do Turismo), sendo que cerca de 50% desses contratos concentravam-se nas mãos de 7 empresas.

O valor cobrado pela maioria das agências era R\$ 0,00 (zero reais), conforme já explicado anteriormente. Destarte, os ganhos advindos com a substituição do modelo de aquisições estavam relacionados aos descontos que as companhias aéreas passariam a oferecer a partir das negociações celebradas com a Central de Compras¹², além de todo o ganho operacional em razão da não realização de cerca de 700 procedimentos licitatórios, gestão contratual, manutenção de escritórios da agência intermediadora em alguns órgãos, processos de liquidação e pagamentos, entre outros.

Além do ganho financeiro, que será demonstrado abaixo, a substituição do modelo de aquisição representou uma importante **mudança de cultura**, com a consequente **modernização** e aumento de **transparência**.

Inconformadas com a substituição do modelo de contratação, a entidade representante das agências de intermediação e algumas empresas atuando isoladamente, ajuizaram sete ações, que tramitaram perante os Tribunais Regionais Federais da 1ª e 4ª Regiões, sendo que, até a presente data, seis haviam tido seus pedidos rejeitados ou foram extintas

¹² A Central de Compras firmou, com cada companhia aérea credenciada (Avianca, Azul, Gol, Map, Tam), acordos corporativos que preveem descontos nas tarifas praticadas por elas, variando de 0% (caso, por exemplo, de tarifas promocionais) até 5%. Por se tratar de um mercado com liberdade tarifária, as próprias empresas, por acompanharem mensalmente a distribuição das compras de bilhetes do Governo, podem variar os descontos para ampliar sua participação, desde que, para aquela tarifa, o desconto nunca seja inferior ao registrado no acordo corporativo.



sem julgamento de mérito.¹³ Um dos processos aguarda o julgamento do recurso de apelação.¹⁴

As decisões judiciais de mérito favoráveis à União reconheceram a legalidade dos procedimentos adotados no processo de Credenciamento nº 1/2014-CENTRAL/MP, a correção do enquadramento legal em inexigibilidade de licitação e, ainda, a conformidade legal da estratégia de compra direta de passagens implementada pela Administração Federal, afirmando a discricionariedade do gestor público na adoção de medidas voltadas à modernização da gestão.

Do mesmo modo, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União validaram as opções pelo credenciamento e aquisição direta de passagens das empresas aéreas, reconhecendo os ganhos obtidos no processo em termos de **transparência** e **eficácia**.¹⁵

Resultados obtidos

Segundo estudos realizados pelo Observatório da despesa Pública, da CGU, concluiu-se que as passagens aéreas adquiridas pela modalidade de compra direta são em média mais baratas que as adquiridas por intermédio de agências de viagem.

Essa diferença se confirmou ao comparar bilhetes de um mesmo trecho dia a dia, mês a mês, ou no ano de 2016. A economia efetiva obtida pela introdução do novo procedimento de compra, considerando a diferença nos preços dos

bilhetes, foi de R\$ 3,1 milhões entre janeiro e junho de 2016, prevendo-se uma economia adicional de R\$ 416 mil nesse período caso houvesse ocorrido a migração dos órgãos e entidades que ainda não se utilizavam do novo sistema.

Concluiu-se, também, que o processo de compra, no ano de 2016, ocorria em média entre 14 e 11 dias antes da viagem. Por outro lado, o prazo de emissão (diferença entre a solicitação e a emissão) tem sido menor na compra direta (em média, 20%), o que favorece a redução dos custos administrativos associados às aquisições.¹⁶

Segundo dados do Ministério do Planejamento, o percentual médio de economicidade obtido com a compra direta foi de 22,43% no ano de 2015, 17,28% em 2016 e 16,28% em 2017.

¹³ Ações ordinárias nºs 0015559-89.2015.4.01.3400 (TRF1), 0015571-06.2015.4.01.3400 (TRF1) e 5013222-35.201.4.04.7202 (TRF4); Mandado de segurança nºs 0052715-48.2014.4.01.3400 (TRF1), 0046744-82.2014.4.01.3400 (TRF1) e 0067090-54.2014.4.01.3400 (TRF1).

¹⁴ Ação ordinária nº 024395-17.2016.4.01.3400 (TRF1).

¹⁵ Controladoria-Geral da União, Secretaria Executiva, Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas, Informativo de 9 de abril de 2015.

¹⁶ Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, Diretório de Pesquisas e Informações Estratégicas, Observatório da Despesa Pública, Informação de 11 de agosto de 2016.



Redução de custos de operação com o modelo de compra direta

	2015	2016	2017
Volume de trechos nacionais	433.083	439.892	479.674
Participação da compra direta nas emissões nacionais	67,82%	83,53%	87,16%
Valor da diferença*	R\$ 10.294.216,53	R\$ 17.314.520,12	R\$ 13.506.773,54
Percentual médio de desconto	-22,43%	-17,28%	-16,28%

*A diferença foi calculada aplicando-se sobre os valores gastos o percentual obtido na amostragem da comparação dos trechos emitidos no modelo da Compra Direta com trechos similares (mesma origem, destino, companhia aérea, voo e data do voo) emitidos pelas agências de viagens e registrados no SCDP.

Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-federal-retoma-compra-direta-de-passagens-aereas>

Lições aprendidas:

Em entrevista realizada com os integrantes da Central de Compras, é possível destacar as principais lições aprendidas ao longo do processo:

- O meio de pagamento como peça importante na inovação: pensar métodos alternativos ao faturamento tradicional trazem mais oportunidades de aumento de eficiência e controle das despesas públicas, além de atrair novos mercados e permitir maior interação com as tecnologias disponíveis.
- A importância de identificar a real necessidade e o principal fornecedor: traz novas perspectivas para os problemas da administração, ampliando as possibilidades de inovação. No caso em questão, a Administração dialogar diretamente



com as companhias trouxe oportunidades de melhoria no processo, além de ganhos negociais.

- O monitoramento como função estratégica: necessidade de acompanhamento constante das tarifas e descontos praticados pelas companhias aéreas, a fim de subsidiar decisões sobre eventual necessidade de revisão do modelo.
- Conhecer o interlocutor e o mercado: o entendimento do mercado aéreo quanto à sazonalidade da demanda global e específica da administração, bem como competitividade das rotas pode subsidiar novas decisões relacionadas à aquisição dos bilhetes, bem como a renegociação de descontos e outras vantagens.
- A importância da melhoria contínua: os processos e sistemas precisam estar continuamente sendo aprimorados, a fim de se adequarem às necessidades do modelo e ao fornecimento de informações, como ocorreu com automação das remarcações e cancelamentos no SCDP.

Futuros desafios:

Questionou-se quais seriam os principais desafios a serem enfrentados para o aprimoramento do processo.

Foram levantados os seguintes tópicos:

- Ampliar a utilização do meio de pagamento utilizado na Compra Direta de Passagens Aéreas para outros bens e serviços.
- Verificar alternativas para a questão da retenção tributária no uso do cartão de pagamento.
- Renegociação dos acordos corporativos de maneira a torná-los mais econômicos para a administração, inclusive mediante a previsão de outros benefícios comerciais.
- Maior transparência ao processo de reembolso dos

bilhetes, se possível, com ação conjunta com a ANAC para verificar a possibilidade de melhor regular as questões relativas à liberdade tarifária x transparência.

- Melhorias no SCDP quanto à remarcação de bilhetes, solicitação de reembolso, captura dos valores originais do bilhete para confrontar com os valores adquiridos com desconto, aquisição de bagagens e relatórios gerenciais.
- Estudar alternativas para a aquisição de bilhetes de viagens internacionais.
- Capacitação de usuários para operacionalizar de forma eficiente a compra direta.
- Avaliar a possibilidade de centralização total ou parcial do processo de concessão, aquisição e faturamento.

