



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA CONSELHEIRA PRESIDENTE DO TRIBUNAL
DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ, vem, através do Procurador de Contas que esta subscreve, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da lei, nos termos delineados no art. 11 de sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 9/1992, com redação dada pela Lei Complementar nº 85/2013) e com fulcro nos artigos 130 da Constituição Federal e 41 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará, oferecer a seguinte

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

em face dos responsáveis por órgãos governantes superiores (OGS's) de toda a administração pública estadual (APE), devidamente elencados no item II, "B" desta representação, pelos fundamentos de fato e de direito que se passa a expor.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

I. DA SÍNTESE FÁTICA

Como é cediço, a atividade administrativa tem por objetivo coordenar as ações do Poder Público, gerenciando recursos humanos, orçamento, finanças, materiais, patrimônio e serviços gerais necessárias ao funcionamento dos órgãos e entidades do Estado.

Dentre as ações de logísticas desenvolvidas, podemos destacar a gestão do deslocamento de servidores, o que implica na inafastável necessidade de aquisição de passagens aéreas, rodoviárias e fluviais, bem como serviços correlatos.

Costumeiramente, a aquisição de passagens aéreas, por parte da Administração Pública, tem ocorrido por intermédio de agências de viagem e turismo, que se encarregam de realizar os procedimentos de cotação, reserva de voos, aquisição de passagens, marcação de assentos e outras ações necessárias, mediante pagamento de taxa de agenciamento.

Entretanto, como será melhor delineado nas linhas vindouras, a evolução da tecnologia, notadamente o avanço da internet, permitiu a compra de passagens diretamente, pelos usuários, através da rede mundial de computadores, tornando desnecessária a intermediação de agências de turismo e, por conseguinte, o pagamento da taxa de agenciamento, refletindo evidente economia para os cofres públicos.

Desta sorte, mister que todos os órgãos da administração pública estadual sejam orientados, por esta E. Corte de Contas, a respeito da possibilidade de aquisição de passagens aéreas sem intermediação, o que, repise-se, pode culminar com maior vantajosidade para a Administração.

Eis o arcabouço fático. Passemos ao cotejo Jurídico.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

II. DO DIREITO.

A. DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE ATIVA.

O consagrado direito à petição, de salvaguarda constitucional, é instrumentalizado nos Tribunais de Contas através do manejo de representações e denúncias. Visam ambos os institutos a um fim único: levar ao Tribunal de Contas o conhecimento de ato administrativo reputado ilegal, ou ilegítimo, ou antieconômico, clamando pela atuação da Corte na sua devida apuração e correição.

O que difere, fundamentalmente, a denúncia da representação, é a qualidade do sujeito ativo, posto serem as denúncias disponíveis a qualquer um do povo, ao passo que as representações possuem rol de legitimados ativos taxativamente expressos, correspondentes a determinadas autoridades públicas com atribuição e dever de zelar pelo bom desempenho do controle externo.

No âmbito do Tribunal de Contas do Pará não é diferente.

Denúncia e representação são tratadas na mesma sessão da Lei Orgânica, e sua regulação básica se extrai a partir dos art. 39 a 42 da LOTCE/PA.

Ei-los:

“Denúncias e Representações

Art. 39. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

Art. 40. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de prova ou indício concernente ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Art. 41. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I - pelos titulares dos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem considerados responsáveis solidários;

II - por qualquer autoridade pública Federal, Estadual ou Municipal;

III - pelas equipes de inspeção ou de auditoria;

IV - pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.

Art. 42. A fim de preservar direitos e garantias individuais, o Tribunal de Contas dará tratamento sigiloso às denúncias e representações, até decisão definitiva sobre a matéria.

Parágrafo único. O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.”

Por sua vez, o Regimento Interno esmiúça o procedimento das representações e denúncias do art. 226 ao artigo 234, deixando assente no art. 230 que *“Julgada procedente a denúncia e depois de esgotado o prazo para eventual recurso, a autoridade pública competente **será notificada para as providências corretivas e/ou punitivas cabíveis.**”*

Embora, o artigo 230 só se refira à denúncia julgada procedente, sua aplicabilidade abrange também as representações, de acordo com a norma extensiva prevista no art. 234 *“Aplicam-se às representações, no que couber, os dispositivos constantes dos arts. 227 a 233.”*

Ora, não se pode haver dúvidas do cabimento da presente representação, já que a economicidade das contratações públicas diz respeito à matéria inequivocamente da jurisdição da Corte de Contas. De outra banda, o autor da representação é o próprio Ministério Público de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a missão de zelar pela ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas, e que é, evidentemente, autoridade pública estadual nos exatos termos no inciso II, do art. 41 da Lei orgânica do TCE.

Aliás, a legitimidade e o protagonismo do Ministério Público de Contas no oferecimento de representações é ilação que se extrai da própria lógica do sistema dos Tribunais de Contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
ESTADO DO PARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

O que se pretende, portanto, por meio desta representação, é averiguar os atos da administração e provocar a exata conduta administrativa, compatibilizando-a com a Constituição Federal, de modo que o Estado do Pará e todas suas entidades vinculadas possam adequar-se aos ditames da eficiência e economicidade na compra de passagens aéreas. O tratamento da questão deve se dar, portanto, de forma molecular, e não atomística. Só assim restará garantida a observância à legalidade e preservado o erário do dispêndio de recurso público sem fundamento jurídico.

B. DA LEGITIMIDADE PASSIVA.

Para fins de melhor controle dos resultados práticos advindos da procedência de representações que possuam caráter marcadamente genérico, isto é, com a aptidão **a afetar todas as unidades jurisdicionadas pelo Tribunal de Contas da União**, a Corte de Contas Federal desenvolveu o conceito de “*órgãos gestores superiores (OGSs)*” que podem ser definidos como aqueles com poder de centralizar as decisões sobre determinado assunto no âmbito da Administração Pública Federal (APF), normatizando e espraiando os procedimentos necessários e cobrando os resultados definidos dentro de cada Poder da República.

Não nos deixa mentir sobre o entendimento do TCU acerca do assunto o trecho a seguir, destacado do Acórdão 2.859/2013 Plenário:

“20. Por fim, considerando que o fato atinge toda a APF, a proposição de providências estruturantes deve ser endereçada aos órgãos governantes superiores (OGS"s) da área, termo inicialmente talhado no Acórdão 2.308/2010-P, em referência específica à área de tecnologia da informação, mas que pode ser facilmente estendido para a área de logística como um todo.

21. Em analogia ao conceito insculpido nos Acórdãos 2.308/2010-P e 1.145/2011-P, pode-se dizer que os OGS"s em governança logística são aqueles que têm a responsabilidade de normatizar e fiscalizar o uso e a gestão dos recursos logísticos em suas respectivas áreas de atuação e com jurisdição específica sobre outros órgãos/entidades da APF. No presente caso, podem ser considerados os seguintes.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Assim, ao invés da representação ser endereçada em face de todas as unidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas, o que, certamente, se transformaria em grande obstáculo para a efetividade e controle das imanações advindas da Corte de Contas, o TCU desenvolveu jurisprudência no sentido de bastar, nessas situações, a assinalação dos órgãos gestores superiores de cada poder e de cada órgão constitucional autônomo.

Tais lições podem ser perfeitamente trazidas para o âmbito da atuação do TCE/PA e da administração pública estadual (APE), forte na premissa que o processo deve ter como missão servir e se adequar ao direito material.

De fato, em representações como esta, hábil a trazer repercussão no seio de toda a administração pública estadual (APE) e em cada uma das unidades jurisdicionadas deste Egrégio TCE, melhor será que o Tribunal de Contas do Pará, ao invés de exigir o endereçamento da petição inicial em face de todas as unidades jurisdicionadas, **se limite a eleger os órgãos de governantes superiores da matéria tratada nos autos.**

Pegando por empréstimo esta valiosa jurisprudência do TCU é que passamos a elencar os seguintes órgãos governantes superiores da administração pública estadual (APE) que julgamos ter atuação pertinente e superior ao objeto da representação, sem prejuízo do acréscimo de outros, a critério desta Corte, devendo ser notificados através de seus respectivos responsáveis:

Poder Executivo:

1. Diretoria de Gestão da Cadeia de Suprimentos e Serviços Logísticos – DGL da Secretaria de Estado e Administração (SEAD).

Poder Legislativo:

1. Diretoria-Geral da Assembléia Legislativa.

Poder Judiciário:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

1. Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Justiça.

Órgãos Constitucionais independentes:

1. Secretaria-Geral de Administração do Ministério Público do Estado.
2. Departamento de Administração do Tribunal de Contas do Estado.
3. Secretaria do Ministério Público de Contas do Estado.
4. Diretoria-Geral do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado.
5. Secretaria do Ministério Público de Contas dos Municípios do Estado.

O Egrégio Tribunal de Contas, portanto, deverá promover as respectivas inspeções junto aos responsáveis pela governança superior de cada entidade da APE, que deverão replicar as possíveis determinações e recomendações no seio de cada órgão e entidade a eles vinculadas.

C. DO CONTROLE DE ECONOMICIDADE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

É lugar comum que todos que administram recursos públicos jamais podem deles dispor ao seu livre talante, uma vez que são, por assim dizer, meros executores do interesse público. Executor sem poder de disposição, e arraigado à vontade do povo, que se manifesta na lei, e pela lei.

É sobre essa premissa fundamental que nasce todo o edifício do direito administrativo brasileiro, que, em última instância, decorre da **indisponibilidade e da supremacia do interesse público**, vetores que irão inspirar todas as normas de direito público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
ESTADO DO PARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Por isso que a aplicação e o manejo da verba pública – que pertence não a um, mas indistintamente a todos – passa por severo e minudente crivo de legalidade, legitimidade e **economicidade**, a fim de que se verifique se o administrador está atendendo aos ditames legais, e, por conseguinte, concretizando o melhor interesse público.

Nesta toada, a Constituição Federal, em seu art. 70, *caput*, prevê o seguinte:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Havendo a necessidade de fiscalizar o emprego de verba públicas, surgiu o império de se atribuir tal função a corpo especializado, daí a atribuição de competência aos Tribunais de Contas.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Está, portanto, definido o sistema de controle externo da administração pública, titularizado pelo Poder Legislativo, mas exercido com o imprescindível auxílio dos Tribunais de Contas. E no termo “auxílio” não se denote qualquer margem de subalternidade, mas sim de essencialidade. Tanto que as competências elencadas no extenso rol de incisos do art. 71 são todas da exclusiva competência dos Tribunais de Contas, sem possibilidade de intromissão e revisão pelo Poder Legislativo.

A Constituição Federal, para além do mero exercício de fiscalização formal e de conformidade (exame de legalidade), delegou, aos Tribunais de Contas, o mister de realizar a fiscalização material dos atos da Administração, ou seja, **o controle de economicidade**, de forma a estabelecer o equilíbrio da execução orçamentária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Isto significa dizer que cumpre, aos Tribunais de Contas, a realização do controle da eficiência da gestão financeira e da execução orçamentária, estas, por seu turno, consubstanciadas na máxima de “minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação”.

Registre-se, ainda, que essa análise não se limita à adequação matemática ou mero exame contábil, uma vez que deve abranger, também, o conceito de efetividade da execução orçamentária, de modo a se alcançar o equilíbrio das contas públicas para a consecução dos programas de governo e consequente atingimento do bem comum.

Sob esse enfoque, é proposta a presente Representação. Como será melhor alinhavado à frente, o atual método de compra de passagens aéreas, por parte da Administração Estadual, não observa o modelo de economicidade e praticidade imposto às contratações públicas, afastando-se do ideal de atingir os melhores resultados através de meios menos penosos.

D. DA ECONOMICIDADE DA COMPRA DE PASSAGENS AÉREAS SEM INTERMEDIÇÃO

Historicamente e como já referido no vestibulo do presente petição, a aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais, por parte da Administração Pública, tem sido realizada por intermédio das agências de viagem e turismo, mediante contratação precedida de procedimento licitatório. Isto porque, em razão de descontos ofertados pelas companhias aéreas, as agências de turismo podiam fornecer passagens aéreas em patamar inferior àqueles praticados no mercado.

Em aligeirada síntese, a dinâmica da aquisição de passagens aéreas funcionava da seguinte maneira: as empresas aéreas ofertavam um percentual de desconto, a título de comissionamento, às empresas de viagens e turismo e essas empresas repassavam parte desse desconto aos órgãos públicos contratantes, compondo seu lucro com o restante. Sagravam-se



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

vencedoras dos certames licitatórios, portanto, aquelas agências que oferecessem maiores descontos aos órgãos públicos.

Em tese, essa medida refletia maior vantajosidade à Administração, que se favorecia com o deságio sobre o valor dos bilhetes emitidos. Diz-se, em tese, pois, na prática, nem sempre as empresas de turismo cotavam as melhores tarifas para a Administração, pois a sua comissão incidia sobre o valor cheio do bilhete.

Ocorre que, em razão das profundas modificações enfrentadas pelo mercado, notadamente das inovações tecnológicas surgidas nas últimas duas décadas, a exemplo da possibilidade de compra de passagens pela internet, ou seja, sem intermediação das agências de viagem, as empresas aéreas decidiram não mais pagar o referido comissionamento¹.

Inicialmente a supressão dos descontos atingiu o setor privado e, em seguida, as companhias aéreas implementaram a mesma sistemática às compras governamentais, impondo, portanto, o fim do comissionamento e a impossibilidade de realização de licitações que tinham como critério o maior desconto sobre o valor das vendas.

Diante desse novo cenário mercadológico, as agências de turismo, como forma de remunerar seus serviços, passaram a cobrar taxas de administração sobre os valores dos bilhetes emitidos e a Administração Pública foi obrigada a alterar os métodos de aquisição de passagens aéreas, passando a considerar vencedoras aquelas propostas que oferecessem a menor taxa.

A título de exemplo, pinçamos o Decreto 1.106/14, editado pelo Governo do Estado do Pará, que estabeleceu critérios para a realização de procedimentos licitatórios de prestação de serviços de fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais, no âmbito do Poder Executivo.

Em seu art. 3º, o Decreto em referência fixou que as licitações deveriam ser realizadas, preferencialmente, na modalidade pregão e que o

¹ <https://www.agentesdeviagens.com/2014/03/sem-comissao-cias-aereas.html>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

critério de julgamento utilizado seria o de menor preço, apurado pelo menor valor global ofertado pela licitação, correspondente ao montante composto do valor anual gasto com passagens aéreas, somado ao valor referente à prestação dos serviços de agenciamento de viagens.

Art. 3º A Secretaria de Estado de Administração - SEAD, na execução da licitação de que trata o art. 2º deste Decreto, deverá observar os seguintes critérios:

I - A licitação será realizada na modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica.

II - A licitação deverá utilizar o critério de julgamento menor preço, apurado pelo menor valor global ofertado pela licitação, que corresponderá ao montante composto do valor anual gasto com passagens aéreas, somado ao valor referente à prestação dos serviços de Agenciamento de Viagens.

Ora, não é necessário um grande esforço cognoscitivo para deduzir que a continuidade do regime de compras de passagens, através de agências de turismo, aparentemente não mais atende ao melhor atendimento do interesse público, aumentando os trabalhos com a gestão de um contrato administrativo sem benefício de ordem econômica que o justificasse.

Diz-se irracional, pois não há coerência em remunerar um serviço intermediário (aquisição de passagens aéreas) que pode ser executado, sem maiores esforços, diretamente pela Administração (compra direta de passagens nos sítios eletrônicos das companhias aéreas) e diz-se antieconômico, pois os gastos havidos a título comissionamento se descortinam evidente prejuízo aos cofres públicos estaduais.

Sobreditas conclusões encontram eco na mudança de método de aquisição de passagens aéreas por parte da União. Em 2014, o Ministério do Planejamento elaborou um projeto que permitiu, aos órgãos e entidades federais, a compra de passagens aéreas diretamente perante as companhias, através do sistema de credenciamento, de forma a eliminar a intermediação dos agentes de turismo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

O resultado foi uma economia média de cerca de 30% na aquisição de bilhetes, em relação às compras realizada por intermédio de empresas de turismo e viagens². Nesta toada, é dizer que o Poder Público não pode olvidar o aprimoramento de suas contratações para manter modelos defasados e antieconômicos em operação, razão pela qual a Administração Pública Estadual, de modo a alcançar a maior economicidade consagrada como azimute das compras públicas, deve priorizar, a exemplo da União, a aquisição de passagens aéreas através do sistema de credenciamento, conforme será melhor delineado no tópico seguinte.

E. DO USO DO CREDENCIAMENTO PARA AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS

De plano, podemos firmar que o credenciamento, enquanto hipótese de inexigibilidade de licitação pública, **demanda a potencial contratação de todos os interessados em contratar com a Administração Pública, sem que haja relação de exclusão.**

Ou seja, nas hipóteses em que o interesse público demandar a contratação da maior gama possível de fornecedores, em igualdade de condições, restará prejudicada a competição e, por conseguinte, não há falar em licitação pública, que, por seu turno, funciona como regramento de disputa do contrato. Se todos podem ser contratados, não há o que se disputar, tornando a competição inviável e, por conseguinte, inexigível a licitação.³

² <https://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/compra-direta-da-uniao-gera-economia-de-ate-64-em-passagens-aereas-15559033.html>

³ O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/93 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados. Acórdão 3567/2014 - Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Em que pese a falta de previsão legal, o instituto do credenciamento é amplamente aceito pela mais abalizada doutrina. Não dos deixa mentir o escólio de Joel Menezes Niebuhr:

“Cumpre ponderar, desde já, que a hipótese de credenciamento não foi prevista na Lei n.º 8.666/93. Não há qualquer dispositivo que aborde o assunto, regrado suas premissas. Impende reafirmar, por oportuno, que a inexigibilidade não depende de autorização legal, tanto que ocorre em todas as situações de inviabilidade de competição, o que remonta à questão fática. Destarte, a ausência de dispositivos normativos em torno das hipóteses de credenciamento não obsta lhes reconhecer a existência, bem como a inviabilidade de competição, o que acarreta inexigibilidade.”⁴

De mesmo modo, a jurisprudência pátria, notadamente os repositórios do Tribunal de Contas da União, descortina a viabilidade da utilização do credenciamento como modalidade de inexigibilidade licitatório:

A despeito da ausência de expressa previsão legal do credenciamento dentre os casos de inexigibilidade de licitação previstos na Lei 8.666/1993, nada impede que a instituição contratante lance mão de tal procedimento e efetue a contratação direta entre diversos fornecedores previamente cadastrados que satisfaçam os requisitos estabelecidos pela Administração. Para tanto, deve-se demonstrar, fundamentalmente, a inviabilidade de competição, a justificativa do preço e a igualdade de oportunidade a todos os que tiverem interesse em fornecer o bem ou serviço desejados. Acórdão 768/2013 - Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

⁴ NIEHBUR, Joel de Menezes. LICITAÇÃO PÚBLICA E CONTRATO ADMINISTRATIVO, Ed. Fórum, 4ª ed, pg. 100.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Ainda cotejando a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, deparamo-nos com a necessidade de observação dos seguintes para a utilização do sistema de credenciamento⁵:

- a) a contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão;
- b) a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;
- c) a demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei 8.666/93, principalmente no que concerne à justificativa de preços.

Assim, todos os interessados que atendam aos requisitos do credenciamento podem ser contratados. **É modalidade inteiramente aplicável à hipótese em baila.**

Como já dito, o âmbito da União, a adoção de modalidade de contratação direta com as empresas aéreas revelou substancial redução dos custos na compra de passagens, conforme demonstra o quadro a seguir formulado pelo Ministério do Planejamento, e que faz por denotar que a experiência deve ser por aqui replicada:

	2015	2016	1º Semestre 2017
Viagens realizadas	433.083	439.892	216.692
Economicidade da compra direta	R\$ 10.294.216,53	R\$ 17.314.520,12	R\$ 8.076.331,10
Percentual médio de economicidade da compra direta	-22,43%	-17,28%	-17,10%

6

⁵ TCU – Acórdão 351/2010



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
ESTADO DO PARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Ademais, analisando o sistema de compras de passagens aéreas adotado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, verificamos que a contratação **é precedida de Acordo Corporativo de Desconto (em anexo)**, firmado entre o Credenciante e a Credenciada. Tal acordo tem por objetivo a concessão de desconto incidente sobre todas as tarifas vigentes à época da emissão do bilhete e válido para todas as linhas aéreas regulares operadas pela companhia, além da garantia do valor da tarifa e disponibilidade de assento.

Cuida-se, portanto, de reforço de economicidade plenamente aplicável às compras empreendidas pelos órgãos da Administração Pública estadual. A celebração de Acordo Corporativo de Desconto entre as companhias aéreas credenciadas e a Administração propiciam ainda mais economia financeira, tanto em virtude da aplicação dos descontos nos preços, quanto pela significativa redução de “perdas de reserva” em razão do trâmite burocrático de autorização de viagem.

Na esteira do cá disposto, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1545/2017, avalizou o método de compra de bilhetes aéreos desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, entendendo que os órgãos públicos podem adquirir diretamente, junto às companhias aéreas e mediante credenciamento, bilhetes de viagem, tendo em vista as melhores condições de preço⁷. É válida a colação de excerto do *decisum*:

“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 permitir a

⁶ <http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-federal-retoma-compra-direta-de-passagens-aereas>

⁷ <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1545%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acessado em 14/08/2018, as 11:56.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

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 MPOG 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

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)

De mesmo modo, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em recente Consulta, formulada pela Câmara Municipal de Parauapebas, nos autos do Processo n. 201/12867-00, expediu a Resolução n. 14.117, onde entendeu possível aquisição de bilhetes aéreos, por órgãos públicos municipais, diretamente com as companhias aéreas, mediante credenciamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Vejamos a Ementa:

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 a o 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

(doze) meses de execução do sistema de compra direta, em comparação com o sistema de aquisição por intermédio de agências de turismo. (Resolução 14.117, Consulta, Relatora Conselheira Mara Lúcia)

Calcificado por diversos órgãos de controle a viabilidade de compras de passagens aéreas pela via do credenciamento direto das companhias aéreas, nos parece ser mais que interessante replicá-lo no âmbito da administração pública estadual.

F. DA NECESSIDADE DE PROVIMENTO LIMINAR *INAUDITA ALTERA PARS* PARA EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO

Todo órgão com atribuição de julgamento possui, inerentemente à esta função, o poder e o dever de zelar pela efetividade de suas decisões.

É por isso que a Lei Orgânica do TCE/PA fez por prever em seu artigo 88 a possibilidade de provimento cautelares pelo Tribunal.

Regulamentando o poder-dever da Corte em expedir medidas cautelares, assim previu o Regimento Interno do TCE:

Art. 251. O Tribunal, no curso de qualquer apuração, determinará medidas cautelares sempre que existirem fundamentos e provas suficientes, nos casos de:

- I - receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio;
- II - risco de ineficácia da decisão de mérito;
- III - inviabilização ou impossibilidade da reparação do dano.

O MPC tem indiscutível legitimidade para requerer provimento cautelar:

Art. 253. São legitimados para requerer medida cautelar:

I - o Relator;

II - o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal.

§ 1º A iniciativa da hipótese prevista no inciso I poderá ser mediante proposta da unidade técnica ou de equipe de fiscalização.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

§ 2º Na ausência ou inexistência de Relator, compete ao Presidente do Tribunal a adoção de medidas cautelares urgentes.

Mais à frente o Regimento traz exemplos de medidas cautelares passíveis de deferimento:

Art. 252. São medidas cautelares aplicadas pelo Tribunal:

I - recomendação à autoridade superior competente do afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento;

II - indisponibilidade, por prazo não superior a um ano, de bens em quantidade suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração;

III - sustação de ato impugnado ou de procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada.

Parágrafo único. Será solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo fixado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista neste artigo.

De fato, não se pode entender como exaustivo o rol de medidas cautelares previstas no artigo 252 do Regimento Interno, haja vista ser atribuído aos Tribunais de Contas, na dicção do STF, verdadeiro **poder geral de cautela**, de modo a preservar a efetividade de suas decisões corretivas e/ou punitivas.

Tal conclusão fora sacramentada pelo **Pleno** do STF, em processo cuja ementa é a seguir transcrita:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93),



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, **possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões**). 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem.
(MS 24510, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03-2004 PP-00018 EMENT VOL-02144-02 PP-00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956)

No bojo do acórdão, os Ministros do STF concordaram quase à unanimidade com a premissa lançada pelo Ministro Celso de Mello:

“o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições constitucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República. Isso significa que a atribuição de poderes explícitos ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, **supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais**, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público”

A atribuição de um poder geral de cautela tem como consequência a admissão de medidas cautelares atípicas, isto é, qualquer medida outra que, embora não prevista expressamente na lei, mas que seja apta para sanar a lesão ao erário e resguardar a jurisdição da Corte de Contas pode ser deferida pelo TCE.

Pois bem.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

No caso em estudo, mostra-se imperioso o deferimento de medida cautelar que **recomende a todos os Órgãos Governantes Superiores (OGS's) indicados no item II, B, desta Representação, em especial a SEAD**, para que apresente Plano de Ação, **preferencialmente conjunto**, no prazo de 120 dias, acerca da viabilidade econômica e operacional em se proceder à aquisição de bilhetes aéreos diretamente junto às companhias aéreas, mediante credenciamento por 60 meses (prestação de serviço continuado), envidando esforços para as tratativas iniciais acerca da celebração de acordo corporativos de descontos, nos mesmos moldes dos conferidos à União. O Plano de ação deve enfrentar, também, a operacionalização dos pagamentos via cartão corporativo, boleto bancário ou qualquer outro meio admitido em direito. A atuação conjunta das entidades estaduais é de todo salutar, na medida que quanto maior for a escala de compras melhores serão os termos dos acordos de desconto com as companhias aéreas. Na circunstância de algum OGS's entender não acatar a recomendação, que justifique as razões⁸.

Cumprе salientar que o deferimento da medida cautelar é imprescindível para mitigar maiores danos ao erário, uma vez que reduzirá o desnecessário pagamento de taxas de agenciamento às empresas de turismo e viagens.

III. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas do Estado do Pará** vem, com suporte na fundamentação jurídica ora expedida, requerer:

- a)** o recebimento e o processamento da presente Representação;

⁸ As recomendações expedidas pelo TCU, embora despidas de caráter cogente, têm como objetivo fomentar o aprimoramento da gestão pública. Apesar de tais deliberações não vincularem a ação do gestor, devem por ele ser implementadas, salvo por razões devidamente motivadas. Acórdão 3467/2014 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Bruno Dantas)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

- b)** o deferimento de medida cautelar a fim de que **recomende a todos os Órgãos Governantes Superiores (OGS's) indicados no item II, B, desta Representação, em especial a SEAD,** para que apresente Plano de Ação, **preferencialmente conjunto,** no prazo sugerido de 120 dias, acerca da viabilidade econômica e operacional em se proceder à aquisição de bilhetes aéreos diretamente junto às companhias aéreas, mediante credenciamento por 60 meses (prestação de serviço continuado), envidando esforços para as tratativas iniciais acerca da **celebração de acordo corporativos de descontos,** nos mesmos moldes dos conferidos à União. O Plano de ação deve enfrentar, também, a operacionalização dos pagamentos via cartão corporativo, boleto bancário ou qualquer outro meio admitido em direito. Ressalta-se que a atuação conjunta das entidades estaduais é de todo salutar, na medida que quanto maior for a escala de compras melhores serão os termos dos acordos de desconto com as companhias aéreas. Na circunstância de algum OGS's entender não acatar a recomendação, que justifique as razões⁹:
- c)** após o envio dos Planos de Ação, **a realização de inspeção** nos moldes do art. 82 do Regimento Interno, com o fito de apurar suas viabilidades e economicidades, confrontando-os com o modelo atual de compras na administração pública estadual;
- d)** alfim, a confirmação da cautelar, e, atestada a viabilidade e a economicidade do modelo de compras diretas via credenciamento, a conversão da recomendação cautelar **em determinação de cumprimento,** conferindo prazo para a

⁹ As recomendações expedidas pelo TCU, embora despidas de caráter cogente, têm como objetivo fomentar o aprimoramento da gestão pública. Apesar de tais deliberações não vincularem a ação do gestor, devem por ele ser implementadas, salvo por razões devidamente motivadas. Acórdão 3467/2014 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Bruno Dantas)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

ultimação do credenciamento e dos acordos cooperativos de descontos, visto que não é do âmbito de discricionariedade dos gestores adotar modelo antieconômico na gestão da coisa pública;

- e)** a expedição de recomendação para que a SEAD edite normativos e manuais sobre o tema, facultando a adesão pelos órgãos constitucionais independentes e pela administração indireta ao sistema do poder executivo;
- f)** outrossim, a expedição de recomendação aos **Órgãos Governantes Superiores (OGS's)** que, tal qual a União, envidem esforços para concentrar as compras de passagens aéreas em sistema informatizado único e interoperacional com os das companhias áreas;
- g)** o monitoramento de todas as medidas ordenadas por esta Corte, nos termos art. 85, I, do Regimento Interno desta E. Corte de Contas;
- h)** ao fim, a procedência definitiva da presente Representação, confirmando os termos das medidas cautelares aqui requeridas;

Nestes termos,
Pede e espera deferimento.

Belém, quinta-feira, 30 de agosto de 2018.

PATRICK BEZERRA MESQUITA
Procurador de Contas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO
QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

ANEXOS:

- 1. RESOLUÇÃO N. 14.117, DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ.**
- 2. PARECER N. 29/2018, DA DIRETORIA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ.**
- 3. GUIA DE ORIENTAÇÃO SOBRE O MODELO DE COMPRA DIRETA DE PASSAGENS AÉREAS FORMULADO PELO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO**
- 4. ACORDOS CORPORATIVOS DE DESCONTOS COM AZUL E GOL**