

"Agenciamento por licitação ou compra direta? Análise da economicidade dos modelos de compras de passagens aéreas na experiência do Instituto Federal de Santa Catarina"

Bruna Zatta Rovaris¹
Israel Keoma Machado Francisco²

RESUMO

A presente pesquisa visa avaliar a aplicação de dois modelos de aquisição de passagens aéreas previstos entre os anos de 2017 a 2019 no âmbito do IFSC, comparando-os em termos financeiros para identificar o modelo que trouxe melhor resultado financeiro nos exercícios pesquisados: a compra direta ou agenciamento por licitação. Para o alcance deste objetivo, realizou-se a devida pesquisa bibliográfica e documental de consulta ao referencial teórico, aos dados públicos em sites governamentais para consulta de valores gastos pelo IFSC nos anos de 2017, 2018 e 2019 com passagens aéreas por meio de aquisição via compra direta e via licitação, conforme o modelo legal vigente em cada período, comparando os resultados. Foi também analisado o impacto do tempo de emissão de bilhete no valor médio pago por passagem, considerando a antecedência como um dos fatores que hipoteticamente influenciariam nos resultados. A análise possibilitou a conclusão de que o modelo de agenciamento foi o mais econômico para o IFSC no período pesquisado e que a maior diferença percentual entre um modelo de compra e outro ocorre quando a reserva e emissão do bilhete de passagem é inferior a 10 (dez) dias, ainda que pontue a influência de outros fatores nos resultados, tais como o trecho percorrido e eventuais promoções.

Palavras-chave: agenciamento, compra direta, passagem aérea.

ABSTRACT

This research aims to evaluate the application of two models of acquisition of airline tickets planned between the years 2017 to 2019 under the scope of the IFSC, comparing them in financial terms to identify the model that brought the best financial result in the researched years, namely, direct purchase and bidding agency. In order to achieve this objective, a proper bibliographic and documentary research was carried out to consult the theoretical framework, public data on government websites for consultation of amounts spent by IFSC in the years 2017, 2018 and 2019 with air tickets through acquisition via direct purchase and via bidding,

¹ Bacharel em Direito. brunazatta@hotmail.com

² Especialista em Gestão Pública Municipal. israelkeoma@hotmail.com

according to the legal model in force in each period, comparing the results. The impact of the time of ticketing on the average amount paid per ticket was also analyzed, considering the advance as one of the factors that would hypothetically influence the results. The analysis made it possible to conclude that the agency model was the most economical for IFSC in the period surveyed and that the biggest percentage difference between one purchase model and another occurs when the reservation and ticket issue is less than 10 (ten) days, even if it points to the influence of other factors on the results, such as the stretch traveled and possible promotions.

Keywords: *agency, direct purchase, airfare.*

1 INTRODUÇÃO

As Instituições de Ensino Federais, no alcance de sua missão organizacional, realizam uma série de despesas operacionais, dentre elas, as relacionadas às compras de passagens aéreas: no ano de 2017, segundo dados levantados no Portal da Transparência³, o Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC dispendeu o valor de R\$ 516.528,49 em passagens aéreas, dos quais R\$ 486.492,51 referem-se a compra direta e R\$ 30.035,98 por agenciamento, ou seja, com a prestação de serviço de intermediação por agência de viagem.

Painel de Viagens (BRASIL, 2020) explica que a compra direta de passagens aéreas ocorre através da aquisição de passagens diretamente das companhias aéreas, sem a intermediação de agência de turismo; já o agenciamento se trata de um serviço prestado pelas agências de turismo que compreende a venda comissionada ou intermediação remunerada na comercialização de passagens.

Por sua vez, no mesmo corrente ano, a Controladoria Geral da União⁴, como resultado da sua atuação fiscalizatória, constatou superfaturamento no agenciamento de passagens aéreas no Instituto Federal de Mato Grosso. Tal conclusão, remetida às autoridades, levou a Polícia Federal a deflagrar a operação *Mark up*, a qual trouxe à tona a fragilidade de tais processos aquisitivos pela eventual ocorrência de fraudes praticadas também em outros órgãos federais.

Neste contexto, destaca-se a recorrente alteração de regras para a realização desta despesa. Sendo o Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC, classificado como autarquia pertencente à administração pública indireta, no que tange a aquisição de bens e serviços deve

³ Disponível

em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/viagens/consulta?paginaacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2017&ate=31%2F12%2F2017&orgaos=OR26438&colunasSelecionadas=id%2Cpcdp%2CnumPcdp%2Csituacao%2CorgaoSuperior%2Corgao%2Ctipo%2Ccpf%2Cnome%2Cde%2Cate%2Cdestinos%2CvalorTotal%2CviagemUrgente&ordenarPor=de&direcao=desc>. Acesso em 01 set. 2020.

⁴ Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2017/08/pf-combate-fraudes-em-compras-de-passagens-aereas-para-orgaos-publicos>. Acesso em 01 set. 2020.

seguir os procedimentos previstos na Lei 8.666/93 - a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Contudo, de acordo com o Relatório Final de Auditoria Interna nº 006/2018⁵ do Departamento de Compras, até junho de 2018 o IFSC realizava a aquisição de passagens diretamente das companhias aéreas, conforme autorização legal advinda da Medida Provisória - MP 822/2018. Após o vencimento da referida MP, em 2019, foi necessário o lançamento de edital de licitação, na modalidade de pregão eletrônico, para a contratação de agência.

Dessa forma, busca-se com o desenvolvimento desse trabalho avaliar os impactos financeiros dos dois modelos de aquisição de passagens aéreas no âmbito do IFSC, buscando identificar aquele mais vantajoso (em termos financeiros), bem como eventuais oportunidades de melhoria em processos internos.

1.1 Objetivo Geral

Avaliar os dois modelos de aquisição de passagens aéreas no âmbito do IFSC, comparando-os em termos financeiros para identificar o modelo que trouxe melhor resultado financeiro nos exercícios pesquisados.

1.2 Objetivos Específicos

Para se alcançar o objetivo geral desta pesquisa, os seguintes objetivos específicos foram traçados:

- a) Pesquisar os modelos dos processos de aquisição de passagens aéreas na administração pública e no IFSC, identificando as normativas aplicáveis, bem como identificar os fatores que influenciam os preços no mercado de passagens aéreas;
- b) Identificar, com base nos dados coletados nos portais públicos, os valores gastos com passagens aéreas sob o modelo de agenciamento e de compra direta;
- c) Comparar os resultados financeiros, verificando a existência ou não de economia para o IFSC na mudança de um modelo para outro, bem como se o fator antecedência na compra pode influenciar os resultados;

2 COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal (2014), em seu artigo 37, inciso XXI estabelece que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União e em qualquer esfera de governo deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de estabelecer que as compras e alienações sejam contratadas mediante processo de licitação.

A atividade de compras pode ser definida por COSTA (1994 p.140) “como uma função administrativa dentro da organização, responsável por coordenar um sistema de

⁵ Disponível em: <https://www.ifsc.edu.br/documents/23513/876972/Licita%C3%A7%C3%B5es/23e37e05-d9c3-4c54-80be-02da92edf418> Acesso em 11 out. 2020.

informação e controle capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessário à missão da organização.”. Por sua vez, no âmbito da administração pública, ZYLBERMAN (2015, p.17) conceitua que as compras públicas são “as aquisições e contratações do poder público brasileiro que obedecem a critérios rígidos de seleção de fornecedores e de apreçamento.”

2.1 Das modalidades de licitação

A lei 8.666/93 prevê 5 (cinco) modalidades de licitação: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão, conceituadas nos parágrafos do art. 22, *in verbis*:

Art. 22

(...)

§ 1o Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2o Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3o Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4o Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5o Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

(...)

Além dessas modalidades, a Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2020) institui uma sexta modalidade de licitação denominada pregão, utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, e recentemente o Decreto nº 10.024/19 (BRASIL,2020) regulamentou o pregão na forma eletrônica, tornando a utilização dessa modalidade obrigatória na administração pública federal direta, autarquias, fundações e fundos especiais, conforme disposto no art. 1º, §1º do referido Decreto.

2.2 Da dispensa e Inexigibilidade de Licitação

Sabe-se que a regra geral é celebração de compras e contratos com a administração pública por meio de licitação; todavia a própria Lei 8.666/93 prevê hipóteses em que é possível realizar compras e contratações sem passar pelo processo licitatório: trata-se da dispensa ou inexigibilidade.

As diferenças entre dispensa e inexigibilidade de licitação são bem explicadas por Coelho e Madruga (2020, p. 9):

Dispensa ocorre por conta de situações pré definidas em lei: em decorrência do VALOR da compra ou da natureza PECULIAR do contexto da compra, como nos casos de emergência ou calamidade pública, dentre outros.

(...)

Inexigibilidade ocorre quando houver INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO como nos casos de aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, dentre outros.

Importante ressaltar que em se tratando de dispensa ou inexigibilidade, todo o processo deve ser motivado, conforme já deliberado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 648/2007, abaixo:

A regra constitucional que incide sobre todas as aquisições do Poder Público é de submissão ao procedimento licitatório, sendo exceção a contratação direta, pelo que o enquadramento do caso concreto nas hipóteses do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, tem de ser plenamente motivado e cabalmente documentado, devendo o respectivo processo reunir todas as provas que demonstrem a adequação da medida e permitam reconhecer a inadequação do instrumento como forma de satisfação do interesse público.

(TCU – REPR - Acórdão 648/2007 - Plenário. Rel.: Marcos Vinícios Vilaça. Data da sessão: 18/04/2007)

Assim, como se trata de exceção à regra, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2010) reforça que deve existir cautela ao realizar contratação direta, uma vez que a Lei 8.666/93 prevê como crime dispensar ou exigir licitação fora das hipóteses legais.

2.3 O processo de aquisição de passagens aéreas na administração pública federal

Os processos de compras públicas e o controle dos gastos públicos com o passar dos anos foram se tornando objeto de inúmeras fiscalizações e investigações pelos órgãos controladores dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Vieira (2015, p. 02) afirma que “um dos processos de compras que sempre foi objeto de muitos problemas e gargalos no setor público é o de aquisição de passagens aéreas.”

O Relatório de Avaliação da Política de Emissão de Passagens Aéreas da Controladoria Geral da União (CGU, 2020) relata que antes da lei de licitações, a aquisição de passagens aéreas era realizada através de compra direta devido ao reduzido número de companhias aéreas em operação no Brasil, comparados ao dos dias atuais. Explica ainda que

após o advento da Lei 8.666/93 as contratações de agências de viagem deram-se por meio de licitação.

Haja vista a detecção, pelos controles administrativos (CGU, 2020) da falta transparência nas aquisições de passagens aéreas por meio de licitação, o extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão implementou em 2014 o modelo de compra direta de passagens de forma centralizada, após credenciamento de empresas utilizando o Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF. A compra direta foi possibilitada pelo artigo 59 da Lei nº 13.043/2014 que dispensou a retenção dos tributos na fonte sobre os pagamentos efetuados por órgãos públicos, na compra de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas; tal dispensa vigorou até 31 de dezembro de 2017.

Por seu turno, no ano de 2017, a Controladoria Geral da União (CGU, 2017) fiscalizou e constatou superfaturamento no agenciamento de passagens aéreas no Instituto Federal de Mato Grosso. A partir do aprofundamento das investigações, a Polícia Federal deflagrou a operação *Mark up*, a qual apurou a amplitude do problema no âmbito federal: para ganhar as licitações, as empresas ofereciam os serviços a preços ínfimos, e após contratadas, superfaturavam os valores dos bilhetes. A partir desta constatação, o Governo Federal reavaliou o modelo vigente e possibilitou aos próprios órgãos públicos federais, de maneira descentralizada, que realizassem a compra direta de passagens aéreas sem a necessidade de intermediação de agência de viagens, buscando proporcionar maior transparência e economicidade ao processo aquisitivo.

Tal possibilidade de compra direta descentralizada perdurou até junho de 2018, pois a Medida Provisória nº 822/2018, que autorizava esse novo formato de compra perdeu a eficácia por não ser convertida em lei. Portanto, retomava-se a necessidade do processo licitatório, por meio da modalidade de pregão eletrônico.

Ainda assim, tem-se recentemente mais um movimento de alteração do modelo de compras: em setembro de 2020 houve alteração no modelo de aquisição de passagens aéreas pelo Ministério da Economia (BRASIL, 2020), determinando, agora, a compra direta de passagens aéreas e credenciamento de empresas, por meio do Edital de Credenciamento nº 01/2020, cujo objeto é a contratação de transporte aéreo em voos regulares domésticos nos afastamentos de servidores, empregados ou colaboradores eventuais em viagens a serviço dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Neste novo modelo, a União credencia as empresas aéreas e adquire as passagens diretamente destas, sem a intermediação por agências de viagens. Além disso, o pagamento será centralizado: as companhias credenciadas emitirão apenas uma fatura mensal e o governo efetuará o pagamento com os devidos recolhimentos tributários. Outra exigência do edital refere-se à possibilidade das companhias ofertarem um desconto mínimo de 15% sobre

todas as tarifas e classes vigentes à época da emissão do bilhete, válido para todas as rotas regulares domésticas operadas.⁶

Atualmente, a Instrução Normativa nº 3 de 2015 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o documento vigente que regula os procedimentos operacionais para solicitação de passagens aéreas, terrestres, marítimas, ferroviárias e fluviais através do SCDP – Sistema de Concessão de diárias e passagens, procedimento também utilizado pelo IFSC, regulamentado, atualmente, pela IN 01/2020.

Para melhor visualização e compreensão, ao longo dos anos a forma de aquisição de passagens se deu de acordo com o demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 1: Resumo das formas de aquisição de passagens aéreas ao longo dos anos:

ANO	FORMA DE AQUISIÇÃO
2017	COMPRA DIRETA
2018	AGENCIAMENTO
2019	COMPRA DIRETA
SETEMBRO 2020	CREDENCIAMENTO

Fonte: elaborado pelos autores, com base no referencial teórico.

Logo, verifica-se que o procedimento atual adotado pelo Governo Federal retoma o antigo modelo de compra direta de passagem, utilizando um sistema comum de solicitação, com a novidade de centralização das compras de passagens aéreas com objetivo de maior economia, transparência e simplificação dos processos.

2.4 Atributos do transporte aéreo que modulam o preço de venda de passagens aéreas

O mercado de passagem aéreas regula-se pelas regras da economia de mercado, ou seja, os preços das passagens consideram, dentre outros fatores regulamentados, a lei da oferta e da demanda. Os serviços diferem-se por rotas (origem-destino), horário da viagem, dia do ano (semana e mês) e características do bilhete, como nível de facilidades de remarcação da passagem, tempo médio para emissão de bilhetes e média da duração das etapas de cotação, reserva e emissão dos bilhetes adquiridos.

Painel de Viagens (2020) considera que o tempo de antecedência entre a cotação, a emissão e a data de realização da viagem também são atributos que afetam o custo do serviço. Importante destacar que se considera como início da cotação o momento em que o usuário seleciona no sistema o trecho desejado e encaminha o pedido à agência de turismo. Já o final

⁶Nos termos do Edital de Credenciamento, trata-se do ACORDO CORPORATIVO DE DESCONTO: Acordo a ser firmado entre a União e as Companhias Aéreas prevendo a concessão de desconto incidente sobre todas as tarifas e classes publicadas vigentes à época da emissão do bilhete e válido para todas as linhas aéreas regulares domésticas operadas pela companhia aérea, além da garantia do valor da tarifa e disponibilidade de assento por até 72 (setenta e duas) horas, contadas do momento da efetivação da reserva, respeitado o limite de 24 (vinte e quatro) horas anteriores ao horário previsto para a partida, bem como eventuais outros benefícios ofertados.

da emissão, o momento em que o número do bilhete é disponibilizado pela agência de turismo no SCDP.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o alcance dos objetivos gerais e específicos, realiza-se a devida pesquisa bibliográfica e documental de consulta ao referencial teórico, aos dados públicos em sites governamentais para consulta de valores gastos pelo IFSC nos anos de 2017, 2018 e 2019 com passagens aéreas por meio de aquisição via compra direta e via licitação, conforme o modelo legal vigente em cada período.

Para o desenvolvimento de um trabalho científico OTANI (2020, p. 03) ressalta que:

(...) é necessária a utilização dos instrumentos de pesquisa. Tais instrumentos são constituídos de uma série de termos, conceitos e procedimentos metodológicos que devem ser seguidos, na finalidade de chegar a resultados cientificamente comprováveis.

Quanto aos demais aspectos metodológicos da pesquisa, o método utilizado será o dedutivo, a abordagem do problema será qualitativa; quanto aos objetivos será exploratória; em relação aos procedimentos técnicos será bibliográfica, documental e ex-post facto, uma vez que a partir dos relatórios será verificada a existência de relação entre variáveis.

No contexto da organização pesquisada, o IFSC regula os processos de compras de passagens aéreas por meio da Instrução Normativa - IN nº 01 de 27 de Janeiro de 2020, retificada pela IN 02/2020, que em seu artigo 8º, §1º prevê que a compra dos trechos deve ocorrer com antecedência mínima de 15 (quinze) dias.

Para a análise financeira dos impactos de ambos os modelos, os dados da pesquisa foram identificados por meio de consulta pública no site denominado Painel de Viagens do Governo Federal⁷, o qual disponibiliza vários filtros para a seleção de dados. Inicialmente selecionou-se a aba Análise da Viagem e os seguintes filtros: ano da viagem - que no caso são os anos de 2017, 2018 e 2019, modelo de compra -separadamente a compra direta e o agenciamento, o Órgão Superior – que no presente caso por se tratar de Instituição de Ensino pertence à Educação; após, selecionou-se o Órgão - que se trata do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Deve-se considerar, conforme as alterações normativas previamente mapeadas no Relatório de Auditoria Interna nº 06/2018, que no ano de 2017 até junho de 2018 o modelo de compra de passagem aérea adotado pelo IFSC e demais órgãos federais era a compra direta, conforme autorização prevista na Medida Provisória 822/2018. Após, o modelo passou a ser o agenciamento, contratado por pregão, que no caso do IFSC foi previsto no Edital nº 16/2018 - aquisição de passagens aéreas através de agência de turismo.

⁷Disponível em: <http://paineldeviagens.economia.gov.br/> . Acesso em 15 nov. 2020.

Aplicando-se os filtros mencionados e selecionando a aba Detalhamento de Passagens, coletaram-se os seguintes dados:

Tabela 01: Comparação de valor médio pago por passagem

ANO 2017			
	Unidades adquiridas	Valor total da despesa (R\$)	Valor médio pago por passagem (R\$)
AGENCIAMENTO	575	93.720,09	162,99
COMPRA DIRETA	1.302	486.492,51	373,65
ANO 2018			
	Unidades adquiridas	Valor total da despesa (R\$)	Valor médio pago por passagem (R\$)
AGENCIAMENTO	1.423	491.584,62	345,46
COMPRA DIRETA	639	229.197,96	358,68
ANO 2019			
	Unidades adquiridas	Valor total da despesa (R\$)	Valor médio pago por passagem (R\$)
AGENCIAMENTO	1.390	544.699,38	391,87
COMPRA DIRETA	301	130.156,27	432,41

Fonte: elaborado pelos autores, com base em Painel de Viagens, 2020

Analisando os valores apresentados na tabela 01, observa-se que o valor médio pago por passagem na modalidade compra direta foi:

- a) consideravelmente superior ao valor médio pago por agenciamento no ano de 2017 (diferença de 129%);
- b) minimamente superior em 2018 (diferença de 3,8%); e
- c) moderadamente superior em 2019 (diferença de 10%).

Sobre tais resultados é possível ainda verificar que:

- a) o modelo de agenciamento foi o mais econômico para o IFSC;
- b) a retirada do terceiro agenciador (intermediário) não correspondeu, no caso pesquisado, à redução de custos de aquisição;
- c) as licitações do IFSC para a contratação de serviços de agenciamento não transpareceram o risco de superfaturamento levantado nos outros modelos de agenciamento avaliados pela CGU.

Considerando estas possíveis conclusões e os atributos que influenciam o preço da passagem aérea descritos no item 2.4, levanta-se a hipótese de que o grau de antecedência na reserva e emissão dos bilhetes possa influenciar ou não tais resultados. Ou seja, se o valor médio pago pelas passagens na compra direta possa ter sido superior ao valor pago pela passagem comprada pela agência por ter sido emitida com baixa antecedência.

Para realizar tal análise buscou-se no próprio site painel de viagens verificar o valor médio da passagem e compará-lo ao prazo de antecedência de reserva da passagem, conforme tabela abaixo:

Tabela 02: Tempo de emissão de bilhete em dias versus o valor médio pago por passagem

ANO 2017				
	Emissão com antecedência de até 10 dias da viagem (preço médio em R\$)	Emissão com antecedência entre 10 e 29 dias da viagem (preço médio em R\$)	Emissão com antecedência superior a 30 dias da viagem (preço médio em R\$)	Tempo médio de emissão do bilhete (em dias)
AGENCIAMENTO	94,71	118,84	1.397,23	7,42
COMPRA DIRETA	422,58	290,47	393,15	3,68
Diferença (%)	77%	59%	71%	50%
ANO 2018				
	Emitida com antecedência de até 10 dias da viagem (preço médio em R\$)	Emitida com antecedência entre 10 e 29 dias da viagem (preço médio em R\$)	Emitida com antecedência superior a 30 dias da viagem (preço médio em R\$)	Tempo médio de emissão do bilhete (em dias)
AGENCIAMENTO	253,42	364,3	492,19	6,63
COMPRA DIRETA	436,44	281,32	335,66	3,39
Diferença (%)	42%	30%	32%	53%
ANO 2019				
	Emitida com antecedência de até 10 dias da viagem (preço médio em R\$)	Emitida com antecedência entre 10 e 29 dias da viagem (preço médio em R\$)	Emitida com antecedência superior a 30 dias da viagem (preço médio em R\$)	Tempo médio de emissão do bilhete (em dias)
AGENCIAMENTO	263,52	304,13	468,93	6,62
COMPRA DIRETA	680,15	381,57	327,53	4,18
Diferença (%)	61%	20%	30%	36%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Painel de Viagens, 2020.

Comparando os modelos de compra e confrontando os dados da Tabela 2 com o período de antecedência de reserva dos bilhetes, os resultados mostram que:

a) o fator de baixa antecedência (emissão com até 10 dias da viagem) confirma que a compra direta torna-se mais dispendiosa do que no modelo de agenciamento, ou que o modelo de agenciamento é mais econômico quando a antecedência for de até 10 dias; neste sentido, o modelo de compra direta demonstrou aquele com menor tempo de antecedência em relação ao modelo de agenciamento;

b) a maior diferença percentual entre um modelo de compra e outro ocorre quando a reserva e emissão do bilhete de passagem é inferior a 10 (dez) dias;

c) o modelo de agenciamento tornou-se mais dispendioso quando a antecedência na compra é superior a 30 dias da data da viagem;

Tomando como referência a IN 01/2020 do IFSC que prevê antecedência mínima de 15 dias para emissão de bilhetes aéreos e os dados da Tabela 2, apresentam-se os seguintes cenários:

a) se o IFSC solicita suas passagens com pelo menos 15 dias de antecedência, os valores referentes aos dois modelos de compra comparados oscilam, ora a compra direta se mostra mais econômica, ora o agenciamento.

b) se o IFSC solicita suas passagens com até 10 dias (menor antecedência), obtém, no modelo de agenciamento, os melhores preços, mas no modelo de compra direta, os maiores custos;

c) não se pode afirmar, genericamente, que quanto maior a antecedência, menor o preço. Tal afirmativa se mostrou válida apenas no modelo de compra direta, em 2019;

d) o tempo médio de emissão de passagens aéreas pelo IFSC no período pesquisado foi de 5 dias.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou analisar a economicidade entre dois modelos de compras distintos: a compra direta e o agenciamento. A consulta aos dados públicos facilita a pesquisa e confere aos cidadãos a oportunidade de acompanhar e fiscalizar a eficácia dos modelos de aquisições da administração pública.

No cenário pesquisado, verifica-se que, em termos gerais, a aquisição de passagens por meio de agenciamento trouxe resultado economicamente mais vantajoso para administração, ainda que outros fatores devam ser analisados para aferir as conclusões dispostas nesta pesquisa, tais como: distâncias percorridas por trecho, promoções, unidades de passagens adquiridas versus o tempo de antecedência solicitado.

Verificou-se também, que se a instituição autoriza a realização de compra de passagem com pouca antecedência (média de 5 dias), está atuando em desacordo com o que preceitua a normativa, ainda que exija do solicitante a devida justificativa e as tenha aprovado. Quanto à economicidade, não há parâmetros conhecidos da pesquisa que possam deduzir qual seria o impacto do aumento da antecedência (em dias) para se chegar, nos cenários estudados, ao que se denominaria de “dia ideal de compra”.

A observância de recorrentes alterações legislativas e normativas denota a busca, pelos órgãos de gestão pública federal, de um modelo ideal que maximize os resultados econômico-financeiros, ao mesmo tempo que minimize os riscos de fraudes e de ineficácia. Tal busca culmina, em 2020, na adoção de um modelo inédito, posto com a missão de fornecer ganhos de escala e gestão centralizada. Em termos de transparência, independente do modelo utilizado, a governança pública atende ao requisito de transparência, ao disponibilizar os dados de forma simples e acessível a todos que desejem pesquisar.

Em termos atuais, considerando que em setembro de 2020 o Governo Federal lançou o edital de Credenciamento 01/2020, tem-se em vista um novo modelo que inova tanto no procedimento quanto na forma de pagamento. Pelas diferenças dos modelos pesquisados com o novo modelo, não se torna possível, no momento, a comparação dos resultados da pesquisa com as novas regras de aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal, bem como impossibilita a proposição de melhorias ao IFSC no tocante aos procedimentos acerca das compras e solicitações de passagens aéreas.

Os impactos da pandemia de 2020 na redução dos gastos em aquisições de passagens aéreas pelo governo federal e a realização de reuniões e eventos em formato online sugerem que é possível aos servidores federais e aos órgãos da administração pública realizarem suas atribuições sem a premente necessidade de deslocamento físico para outra cidade, estado ou país. Tais impactos ainda serão medidos, mas certamente novos paradigmas de gestão podem influenciar os procedimentos internos para trazer ainda mais economia aos órgãos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Câmara dos Deputados. 43. ed. Brasília: Edições Câmara, 2014.

_____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Planalto. Brasília, DF, 21 de jun. de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 10 de out. de 2020.

_____. Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal,

modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Planalto. Brasília, DF, 17 de jul. de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 10 de out. de 2020.

_____. Decreto nº 10.024 de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Planalto. Brasília, 20 de set. de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 10 de out. de 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 3 de 11 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_26480025_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_3_DE_11_DE_FEVEREIRO_DE_2015.aspx. Acesso em: 10 de out. de 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 648/2007. Plenário. Relator: Marcos Vinícios Vilaça. Sessão de 18/04/2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/648%252F2007/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=73928d90-0e7c-11eb-95c8-8f238daf9c00>. Acesso em: 12 de out. de 2020.

COELHO, Gisele Floriano; MADRUGA, Érico de Ávila. Licitações e Contratos. Livro 1 - Licitações. Curso de Especialização em Gestão Pública na Educação Profissional e Tecnológica. Disponível em: <https://moodle.ead.ifsc.edu.br/mod/book/view.php?id=102999>. Acesso em: 10 de out. de 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório de Avaliação. Avaliação da Política de Emissão de Passagens Aéreas adotadas pelos órgãos da Administração direta, autárquica e fundacional, do Poder Executivo Federal. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/Relatório%20Final%20Passagens%20Aéreas.pdf>. Acesso em: 10 de out. de 2020.

_____. CGU aponta fraudes em compras de passagens aéreas para órgãos públicos. Brasília, DF, 17 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/08/cgu-aponta-fraudas-em-compras-de-passagens-aereas-para-orgaos-publicos>. Acesso em: 14 de out. de 2020.

COSTA, André Lucirton. Sistemas de compras: a lei de licitação e a função compras da empresa privada. Dissertação de mestrado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, SP 1994.

Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4785/1199500268.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 out 2020.

INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA. Relatórios de Auditoria Interna de 2018. Relatório de Auditoria Interna nº 006/2018 - Licitações. Disponível em: <https://www.ifsc.edu.br/documents/23513/876972/Licita%C3%A7%C3%B5es/23e37e05-d9c3-4c54-80be-02da92edf418>. Acesso em: 02 de out. De 2020.

_____. Instrução Normativa IN 01 de 27 de janeiro de 2020. Dispõe sobre a concessão de diárias e passagens no âmbito do IFSC. Disponível em: file:///C:/Users/Rosane/Downloads/IN%2001%2020_revoga%20IN%2008%2016_Diarias%20e%20Passagens%20retificada1.pdf. Acesso em: 01 de nov. de 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Ministério da Economia publica edital de credenciamento para compra direta de passagens aéreas. Brasília, DF, 16 de set. de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/ministerio-da-economia-publica-edital-de-credenciamento-para-compra-direta-de-passagens-aereas>. Acesso em: 14 de out. de 2020.

_____. Edital de Credenciamento nº 01/2020. Brasília, DF, 15 de set. de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/credenciamentos/arquivos/2-edital.pdf>. Acesso em: 29 de out. De 2020.

_____. Painel De Viagens. Disponível em: <http://paineldeviagens.economia.gov.br/painel?aba=tab2>. Acesso em: 14 de out. De 2020.

OTANI, Nilo. Metodologia de Pesquisa – Cap. 1. Curso de Especialização em Gestão Pública na Educação Profissional e Tecnológica. Disponível em: <https://moodle.ead.ifsc.edu.br/mod/book/view.php?id=69129>. Acesso em: 10 out. 2020.

POLÍCIA FEDERAL. PF Combate fraudes em compras de passagens aéreas para órgãos públicos. Cuiabá, 17 de ago. de 2017. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2017/08/pf-combate-fraudes-em-compras-de-passagens-aereas-para-orgaos-publicos>. Acesso em: 10 de out. de 2020.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Detalhamento de viagens a serviço. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/viagens/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2017&ate=31%2F12%2F2017&orgaos=OR26438&colunasSelecionadas=id%2Cpcdp%2CnumPcdp%2Csituacao%2CorgaoSuperior%2Corgao%2Ctipo%2Ccpf%2Cnome%2Cde%2Cate%2Cdestinos%2CvalorTotal%2CviagemUrgente&ordenarPor=de&direcao=desc>. Acesso em: 14 de out. de 2020.

VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. Compra Direta: o novo modelo de aquisição de passagens aéreas na Administração Pública Federal. Controladoria Geral da União. Brasília, DF, 11 de set. de 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/concursos/concurso-de-boas-praticas/arquivos/3o-concurso-de-boas-praticas/ci-19-mpog.pdf>. Acesso em: 10 de out. de 2020.

ZYLBERMAN, Márcio. A gestão das compras públicas dos estados brasileiros: a experiência do rio de janeiro com a opção pela descentralização. Dissertação (mestrado). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, RJ, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13712/TFC%20M%C3%A1rcio%20Zylberman.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso 10 out 2020.