

**Inovação no serviço público federal para aquisição de passagens aéreas:
tecnologia, eficiência e legalidade****Innovation in the federal public service for acquisition of air tickets: technology,
efficiency and legality**

Recebimento dos originais: 18/04/2018

Aceitação para publicação: 23/05/2018

Aline Maiara Silva Lima

Graduada em Administração pela Faculdade São Lucas

Instituição: Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), campus José Ribeiro Filho

Endereço: BR 364, km 9,5 Sentido Acre, Porto Velho - RO, Brasil

E-mail: aline.lima@unir.br

Marlene Valerio dos Santos Arenas

Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Instituição: Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), campus José Ribeiro Filho

Endereço: BR 364, km 9,5 Sentido Acre, Porto Velho - RO, Brasil

E-mail: marlenearenas@unir.br

Valmir Batista Prestes Souza

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

Instituição: Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), campus José Ribeiro Filho

Endereço: BR 364, km 9,5 Sentido Acre, Porto Velho - RO, Brasil

E-mail: valmir@unir.br

RESUMO

O presente estudo tem como escopo estudar a inovação no serviço público federal no tocante a aquisição de passagens aéreas, abordando o contexto da tecnologia, eficiência e legalidade. O objetivo geral é demonstrar os impactos na Universidade Federal de Rondônia – UNIR a partir da integração do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) ao e-commerce das empresas aéreas para aquisição de passagens institucionais. Quanto aos objetivos específicos estão definidos da seguinte maneira: verificar se a nova prática supre as necessidades de compras de passagens aéreas da instituição com eficiência e sob a égide da legislação pertinente; se possibilita a negociação no momento da compra e ainda as facilidades proporcionadas pela adoção deste modelo e os motivos que levaram a sua adesão, investigar os impactos econômicos no orçamento institucional e a viabilização da fiscalização por meio do uso do novo modelo. O estudo foi realizado através de pesquisa qualitativa com abordagem descritiva. Utilizou-se ainda da pesquisa documental online, pois foram realizadas análises de conteúdo de relatórios referentes às compras de passagens na instituição nos anos de 2014 a 2016, e relatórios do Ministério do Planejamento acerca da implantação do procedimento. Os resultados encontrados indicam que a adesão ao novo modelo de compras de passagens aéreas se deu em resposta as grandes dificuldades encontradas no

procedimento anteriormente utilizado, em que as passagens eram intermediadas por agência de viagem, sendo o atual processo mais célere, proporciona maior controle e fiscalização, e assegura a escolha da proposta mais vantajosa. Ademais, em termos de economia a compra direta por meio de uma Central de compras e licitações para a toda a Administração Pública Federal, gera vantagem ao poder público dado o volume geral de aquisições, e ainda isenta do pagamento de taxa de agenciamento refletindo em redução e eficiência do gasto público.

Palavras-Chave: Administração Pública; Aquisição de Passagens Aéreas; Compras diretas.

ABSTRACT

The present study aims to study innovation in the federal public service in the acquisition of air tickets, addressing the context of technology, efficiency and legality. The general objective is to demonstrate the impacts at the Federal University of Rondônia (UNIR), based on the integration of the Ticket and Allowance System (SCDP) to the airline e-commerce for the purchase of institutional tickets. The specific objectives are defined as follows: to verify that the new practice meets the needs of air tickets purchases of the institution efficiently and under the aegis of the relevant legislation; it is possible to negotiate at the time of purchase and also the facilities provided by the adoption of this model and the reasons that led to its adhesion, to investigate the economic impacts on the institutional budget and to make feasible the inspection through the use of the new model. The study was conducted through qualitative research with a descriptive approach. Documentary research was also used online, since analyzes of the contents of reports on the purchase of tickets at the institution were carried out in the years 2014 to 2016, and reports from the Ministry of Planning about the implementation of the procedure. The results indicate that adherence to the new air ticket purchase model occurred in response to the great difficulties encountered in the previously used procedure, in which the tickets were intermediated by travel agency, being the current process faster, provides greater control and supervision, and ensures the choice of the most advantageous tender. In addition, in terms of economy the direct purchase through a Central of purchases and tenders for the whole Federal Public Administration, generates advantage to the public power given the general volume of acquisitions, and still exempt from the payment of agency fee, reflecting in reduction and efficiency of public spending.

Keywords: Public Administration; Acquisition of Air Tickets; Direct purchases.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as mudanças experimentadas na administração pública são fruto da globalização e as modificações vividas na sociedade ao longo dos anos. Trata-se de uma resposta reflexiva da necessidade de uma reconstrução do Estado e estruturação de um novo modelo de administrar. O que ocasionou, em 1995, a reforma da administração pública, passando de uma perspectiva burocrática para gerencial. Enquanto o modelo burocrático é orientado para os processos, é autorreferente, focado em suas próprias necessidades. O gerencial prioriza os resultados alcançados, é voltado para o cidadão, busca combater o nepotismo e corrupção em prol do bem coletivo (BRESSER PEREIRA e SPINK, 2005).

As transformações no seio da sociedade exigem uma nova postura e a busca por inovações nos procedimentos, na forma de gerir a “coisa pública”, estratégias diferenciadas, adaptadas ao contexto social e econômico contemporâneos.

Nesse cenário, atualmente, as compras públicas são objeto de várias discussões, tendo por regra a realização de licitações. Ocorre que em razão do dinamismo e movimento em que está inserida a administração pública, surge a necessidades dos processos se adequarem a nova realidade e que a administração pública esteja se reinventando visando atender ao interesse público e atender aos princípios norteadores de sua atividade.

A realização de compras de passagens áreas na esfera pública, dada à natureza do objeto, representa um desafio aos gestores públicos, em razão da instabilidade nos preços, o planejamento antecipado que nem sempre é possível, e ainda a existência de vários atores no processo de aquisição – companhias aéreas, agências de viagens e diversas instâncias de aprovação no âmbito institucional. Frente às dificuldades levantadas e ainda ao dinamismo observado na atividade pública, em que as necessidades e demandas passam a exigir inovação e procedimentos mais efetivos e adequados a realidade das instituições, a Administração Pública Federal, instituiu o modelo de compras diretas por meio do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP). Diante disso, questiona-se: quais os impactos dessa adesão ao modelo de compra direta de passagens no âmbito da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR)?

Nesse sentido, diante das dificuldades enfrentadas nessa área o presente estudo se justifica por buscar apresentar as implicações que levaram à adoção da medida de inovação no campo das compras de passagens aéreas no âmbito da UNIR.

Ademais, por atuar na compra de passagens áreas, em uma das unidades da instituição investigada, surge a inquietação e interesse de pesquisar os benefícios da adoção das compras de passagens áreas de forma direta, via SCDP, conforme proposto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em detrimento da forma anteriormente utilizada.

Deste modo, o presente estudo tem como objetivo geral demonstrar os impactos na Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR a partir da integração do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) ao *e-commerce* das empresas aéreas para aquisição de passagens institucionais. Os objetivos específicos estão concebidos em investigar se o modelo atende as necessidades de compras de passagens aéreas da instituição e a legislação vigente; verificar a possibilidade de negociação no momento da compra e garantia da aquisição da proposta mais vantajosa através do referido procedimento; apresentar as facilidades e limitações

proporcionadas pela adoção deste modelo de compras e os motivos que levaram a sua adesão; mensurar os impactos econômicos no orçamento da instituição, verificados após a implantação das compras diretas via SCDP; identificar se o modelo permite uma fiscalização eficaz do gasto público.

O estudo do tema se justifica em razão dos desafios enfrentados pelos gestores públicos, no que tange a gerir seus escassos recursos financeiros, ao mesmo tempo prestar os serviços com transparência e eficiência, devendo obedecer à legislação que instrui às instituições públicas, cumprindo e norteando os princípios elencados na Constituição Federal.

O tema mostra-se atual e de grande relevância, visto que o debate e abordagem do conteúdo são essenciais para conhecimento das mudanças proporcionadas por medidas como essa, de caráter inovador, a fim de disseminar os benefícios dessas práticas ou até mesmo estimular a busca de novas alternativas, neste e em outros campos da atividade pública.

Este artigo está estruturado nas seguintes seções: introdução, referencial teórico, procedimentos metodológicos, análise dos dados e discussão e considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A administração pública visa assegurar a prestação dos serviços públicos satisfazendo as necessidades da sociedade. Marinela *apud* Carvalho Filho (2016, p.60)¹, concebe a administração pública sob dois prismas: o “objetivo, segundo o qual a Administração consiste na própria atividade administrativa exercida pelo Estado; e o subjetivo, que a define como um conjunto de órgãos de que se vale o Estado para atingir os fins desejados”.

Embora a reforma da administração pública almejando sair de um enfoque burocrático para um gerencial tenha sido iniciada em 1995, ainda hoje a administração pública brasileira carrega traços de sua natureza eminentemente burocrática, lenta e ineficiente, cada vez mais voltada para o atendimento dos interesses apenas de quem está no poder. Não é possível vislumbrar no modelo atual a proposta de administração gerencial concentrada no atendimento do interesse dos cidadãos, pautada na eficiência.

Implantar uma administração plenamente gerencial de fato não é uma tarefa simples e exige esforço contínuo na busca pela melhoria de processos, eliminação de fraudes e corrupção, eficiência e qualidade. Bresser Pereira e Spink, (2005, p. 304) assevera que “evoluir para uma administração

¹ MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 10ª Edição – São Paulo: Saraiva, 2016.

gerencial em que os resultados alcançados sejam a prioridade, implica na criação de quadros institucionais e de condições organizacionais que possam subsidiar esse processo e estejam integrados a sistemas de aferição”.

Nesse sentido, a utilização de sistemas de informações compatíveis com as necessidades da Administração são instrumentos importantes no processo de transição burocrático-gerencial. As compras governamentais de forma geral despertam especial atenção no sentido de atender ao interesse coletivo.

No contexto atual da administração pública, a internalização e disseminação conceitos como governança e *accountability* tem papel fundamental. Percebe-se nos últimos anos um movimento, ainda tímido, em busca de maior transparência para com o cidadão, realização do controle do gasto público, adoção de medidas que visem reduzir as hipóteses de fraudes e aumentar a eficiência e qualidade das aquisições através da utilização de sistemas integrados.

Na seara organizacional, a gestão da tecnologia da informação pauta-se na aplicação dos princípios administrativos no que se refere a adquirir, organizar, controlar, disseminar e utilizar a informação com a finalidade de realizar o acompanhamento eficiente de processos, servir de suporte à tomada de decisões, tendo alto valor estratégico para as organizações (TARAPANOFF, 2006).

A administração pública precisa estar atenta e buscar nos avanços tecnológicos ferramentas que permitam facilitar as atividades, tomada de decisão, que permitam maior controle e integração com a sociedade. Essas ferramentas oportunizam ainda a maior segurança e celeridade nos processos.

Quanto ao exercício das atividades da administração pública, o art. 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece os princípios mínimos, aos quais está vinculada a administração: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. São os princípios básicos a serem observados pela Administração no exercício de suas funções.

No tocante as compras governamentais, diferentemente da esfera privada, na administração pública as compras são submetidas a procedimento específico. A escolha é realizada por meio de licitação, em que é escolhida, entre as propostas apresentadas, a que seja mais vantajosa para a administração. A licitação tem como finalidade a viabilização da melhor contratação possível para o Poder Público, pautada nos princípios da isonomia e da impessoalidade. (MARINELA, 2016).

No âmbito das licitações o art. 3º da Lei 8.666/1003 preceitua que a licitação deve observar os seguintes princípios:

“da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, sendo processada e julgada em estrita conformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Neste estudo, cumpre ressaltar alguns desses princípios, assim, seguem algumas considerações sob a ótica de Cunha Júnior (2012) o princípio da legalidade determina que no exercício da atividade administrativa as ações tomadas devem estar em conformidade como previsto em lei, portanto o procedimento licitatório também deve observância as exigências legais. O princípio da igualdade conclama que todos os cidadãos são iguais perante as leis, aos quais deve ser dispensado tratamento igualitário. Esse tratamento é peça fundamental de uma licitação, de acordo com o disposto na Constituição Brasileira. O princípio da impessoalidade pressupõe ausência de vantagens alcançadas através de relações pessoais e no intuito de atender a interesses que não seja o público impedindo o favoritismo no decorrer do certame.

O princípio da moralidade, na perspectiva do autor, dispõe que o procedimento licitatório deve ser pautado nos princípios morais e éticos fundamentais. Quanto ao princípio da publicidade, este determina a publicação de todos os atos dos processos de licitação, desde o edital e até a homologação, devendo ainda, suas sessões ser realizadas de portas abertas. O princípio da eficiência é baseado no alcance dos resultados, com qualidade e com a aplicação da menor quantidade de recursos possíveis, e assim a redução de desperdícios e má aplicabilidade do dinheiro público.

Não existe no ordenamento jurídico nenhum princípio absoluto a qual todos devem ser subordinados, devem, portanto ser considerados segundo a relevância dos interesses a serem tutelados, de forma mitigada (MARINELA, 2016). Nessa perspectiva, a depender do caso específico, para atender o interesse público, será necessário sobrepor um princípio em detrimento de outro.

A administração pública não deve ser conduzida de forma engessada, até mesmo no atendimento aos princípios norteados da atividade pública, verifica-se em situações específicas a necessidade de certa flexibilidade em sua interpretação. Em determinadas situações é indispensável à adoção de medidas que proporcionem melhorias nos procedimentos executados.

A busca pelo aperfeiçoamento na gestão de compras tem se mostrado uma preocupação contínua dos gestores públicos, visando reduzir os gastos públicos, otimizar as aquisições, evitar

fraudes e elevando a eficiência e eficácia na aplicação dos recursos. Quando o assunto é a “compras de passagens aéreas pelos órgãos públicos” verifica-se ainda mais complexidade em razão dos diversos agentes e interesses envolvidos no processo.

As compras de passagens áreas representam um entrave, dada à natureza peculiar do objeto, com alto grau de variação nos preços, a depender da época da viagem, do tempo de antecedência da solicitação, e do nível de procura pelas passagens para o destino de interesse.

Os avanços tecnológicos permitem a cotação instantânea para particulares, que por uma simples pesquisa na *internet* chegam à obtenção da proposta mais vantajosa. Por que não adotar o método na administração pública? Visando acompanhar os avanços e facilidades da era digital a Administração Pública Federal viu a oportunidade de inovar em *prol* do interesse da coletividade, do alcance da proposta mais vantajosa, assegurando o cumprimento dos princípios da economicidade e eficiência e atendimento aos preceitos legais.

As tecnologias e sistemas de informação são ferramentas indispensáveis aos gestores na era digital. O sistema de informação gerencial representa o conjunto de subsistemas, visualizados de forma integrada e capaz de gerar informações que viabilizem o processo decisório, gerando informações rápidas, confiáveis e precisas (OLIVEIRA, 2002).

Dessa forma, o Sistema de Controle de Diárias e Passagens (SCDP) surge da necessidade de repensar esse modelo, visando assegurar a supremacia do interesse público, atendimento do princípio da eficiência e economicidade, dentro dos ditames legais e utilizando-se da tecnologia. O novo procedimento implica na compra das passagens aéreas realizadas diretamente junto às companhias aéreas por meio de um sistema de informação integrado.

Nesse cenário, conforme o Guia de Orientação (2015) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a aquisição é viabilizada pelo credenciamento para contratação direta com as principais companhias disponíveis que operam voos nacionais, o que permite eleger no momento da compra, a proposta que apresentar o preço mais vantajoso para Administração. Apesar de a regra ser a licitação, observa-se a inovação por parte da Administração em busca de um instrumento mais apropriado aos fins do interesse público.

Visando automatizar o processo de concessão de diárias e passagens no âmbito da Administração Pública Federal, foi criado o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), implantado em 2004, com uso obrigatório, a partir de janeiro de 2009 por força do disposto no artigo 2º do Decreto n.º 6.258, de novembro de 2007. Em seu formato inicial o sistema já

representou uma grande inovação, facilitando os procedimentos de diárias e passagens, criando histórico das solicitações, permitindo ao usuário realizar o acompanhamento e controle do fluxo.

Após isso o sistema passou por aperfeiçoamento e diversas melhorias em sua interface, até ser realizada em 2014 a integração com a plataforma das agências de viagens.

Inicialmente, em fase de teste, o modelo foi implantado somente no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e posteriormente disseminado entre os demais órgãos. De acordo com o guia de orientação (2015) “O novo modelo foi implantando em 28.08.2014, em caráter piloto, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, durante os primeiros 60 (sessenta) dias de vigência do Credenciamento das companhias aéreas”. Somente após essa fase de teste foi disponibilizado aos demais órgãos, sendo que na UNIR sua implantação se deu em janeiro de 2015.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para responder ao problema da pesquisa utilizou-se na pesquisa exploratória que proporciona maior familiaridade com o problema, visa torná-lo mais explícito, viabilizando o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Caracteriza-se ainda como pesquisa descritiva objetivando descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade (GIL, 2007).

Constitui estudo de caso que se configura como uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real (YIN, 2010). Tratar-se de fenômeno pouco investigado na esfera científica, caracterizando o estudo de caso exploratório.

O presente estudo tem abordagem qualitativa e quantitativa, buscando a compreensão, descrição e explicação do fenômeno investigado associada a análise de variáveis e levantamento dos dados com tratamento através de estatística descritiva. Santos (2009, p.27) explica que nos projetos de pesquisa mistos:

“é estabelecida uma junção de procedimentos quantitativos e qualitativos numa mesma pesquisa. Os dados quantitativos são combinados com os dados qualitativos provenientes de observações, entrevistas ou outro tipo de fonte. Desta forma, busca-se comparar diferentes facetas da realidade para ter uma melhor compreensão das características e fatores constituintes de determinado fenômeno social.”

Quanto aos procedimentos adotados, o estudo é classificado como pesquisa bibliográfica, através de livros, artigos científicos e ensaios teóricos. Oliveira (2007) entende que a autora a pesquisa bibliográfica é uma modalidade de estudo e análise de documentos de domínio científico, tais como livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos.

Trata-se ainda de pesquisa documental e documental *online*, vez que seus resultados foram embasados na análise de relatórios e documentos referentes às compras de passagens aéreas pela UNIR através de dois procedimentos distintos, a compra através da intermediação de agência de viagens e a compra direta das companhias aéreas. No entendimento de Oliveira (2007) “a pesquisa documental caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação”.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

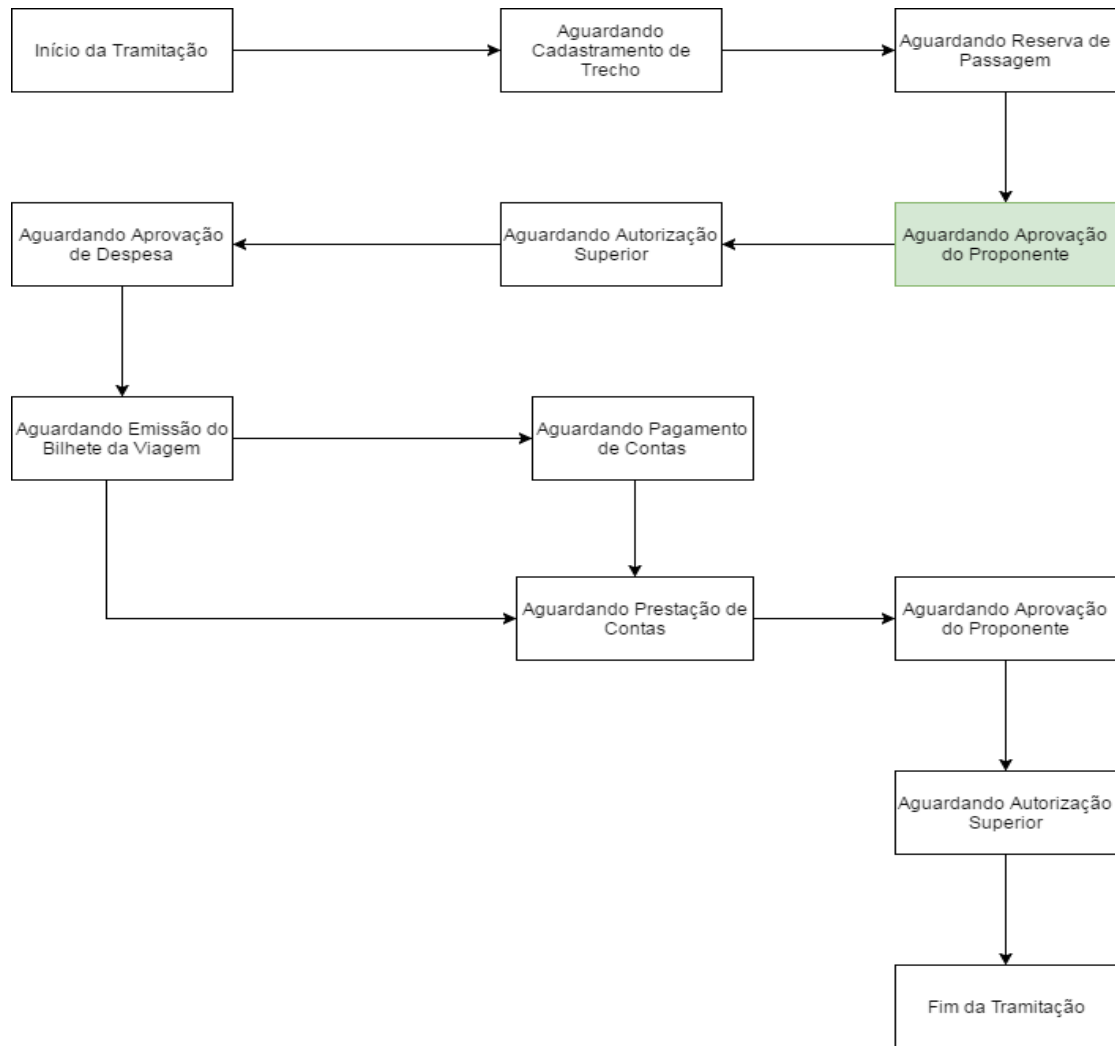
O SCDP teve a implantação de sua primeira versão em 2004, passando a ter uso obrigatório em 2009. O novo modelo, após a fase de teste realizada no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em 2014, foi posteriormente disseminado aos demais órgãos, sendo que na UNIR sua implantação se deu em 2015. Deste modo, esta sessão se propõe a contextualizar as fases do SCDP antes de 2014 e após 2015, bem como realizar o estudo comparativo entre elas.

4.1. O SCDP ATÉ O ANO DE 2014

No âmbito da Administração Pública Federal, a compra de passagens aéreas até 2014 era realizada por meio de licitações que visavam à contratação de uma agência de viagens para realizar o fornecimento das passagens.

Essa intermediação gerava algumas dificuldades, já que envolvia vários atores, no qual havia a solicitação de cotação e reserva era realizada via e-mail à agência contratada, que possuía um prazo para responder a solicitação, dependendo do dia e hora, o retorno ocorria no próximo dia útil. Além disso, o processo de aquisição envolvia aprovações do proponente, que é o chefe imediato do solicitante da viagem; da Autoridade Superior, o responsável por aprovar as viagens de acordo com o estabelecido no Decreto 7.689/2012); do ordenador de despesas, responsável pela autorização das despesas de viagem diárias e passagens, conforme fluxograma a seguir.

Figura 1: Fluxograma de Viagem SCDP



Fonte: Elaborado pelos autores

A reserva do trecho depois de confirmada era assegurada apenas por 24h e ainda tinha companhias que não davam essa garantia, por vezes as aprovações no sistema pelo proponente, autoridade superior e ordenador de despesas extrapolavam esse prazo e se perdia a reserva, contratando muitas das vezes a um valor superior.

Ademais, essa forma de aquisição de passagens aéreas nem sempre garantia o melhor preço e escolha da proposta mais vantajosa, seja em razão dos entraves no processo ou porque após ganhar a licitação, a administração ficava vulnerável aos preços cotados pela agência vencedora. Além disso, havia ainda taxa de agenciamento cobrada pelo serviço prestado que acabava por onerar a aquisição.

4.2 O SCDP APÓS O ANO DE 2015

Após a adesão ao modelo de compras diretas, a aquisição de passagens aéreas é realizada no SCDP, sendo que a busca de valores é integrada ao sítio das companhias aéreas, permitindo a escolha da proposta mais vantajosa em tempo real, dispensando intermediações de agências de viagens, o que proporciona maior agilidade no processo, eliminação de gastos com taxa de agenciamento e com custos administrativos para realização de licitações para este objeto.

Essa integração permitiu a administração pública federal adquirir passagens aéreas em condições de igualdade ao particular, aproveitando as promoções disponíveis e ainda com algumas regalias a mais. Uma delas se refere ao fato de não ser exigida a compra conjunta das passagens de ida e volta na mesma companhia para aproveitar as promoções, podendo comprar o trecho mais barato apresentados ainda que em empresas aéreas diferentes.

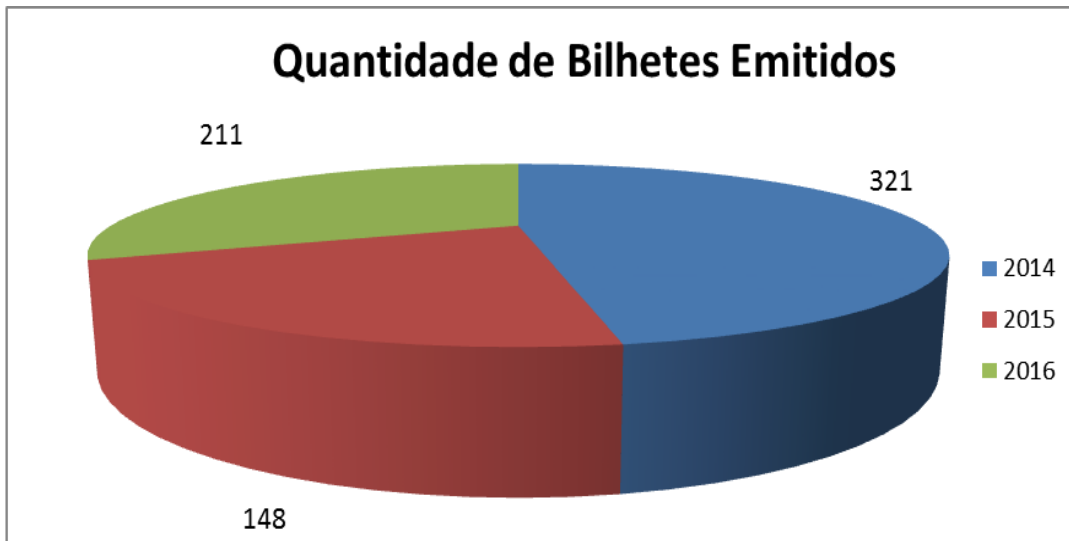
Além disso, em razão do quantitativo de passagens adquiridas pela administração pública foi firmado um Acordo Corporativo de Desconto com as companhias, que se comprometem a oferecer desconto sobre o valor das tarifas de no mínimo de 3% à 5%, garantindo a aquisição de valores ainda mais baratos que os pagos nas compras realizadas por particulares.

Ademais, é garantida a disponibilidade de assento por até 72h, reduzindo significativamente o retrabalho em razão de reservas que perdem o prazo de validade, em virtude do fluxo de aprovações da viagem exigidos.

4.3 COMPARATIVO

A taxa de agenciamento cobrada pelo serviço prestado pelas agências de viagens, no ano de 2013 conforme dados do Sistema de Gestão de Contratos – SISGEC/UNIR no contrato nº 02/2013 o valor médio da taxa de prestação do serviço de agenciamento de viagens, compreendendo os serviços de emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas, era de R\$ 40,00 (quarenta reais) por serviço, sendo reajustado em janeiro de 2014, no primeiro termo aditivo a este mesmo contrato, com redução para o valor de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais).

De acordo com os relatórios extraídos do SCDP, nos anos de 2014, 2015 e 2016 foram emitidos pela Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR os quantitativos de bilhetes de passagens aéreas conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1: Quantidade de Bilhetes emitidos.

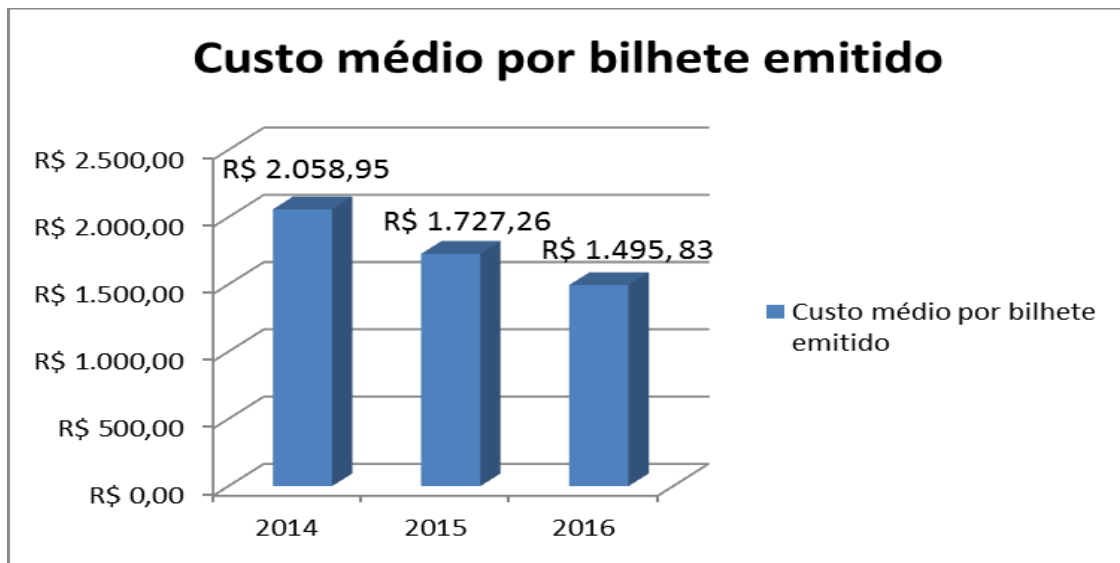
Fonte: Elaborado pelos autores.

Para cada solicitação de aquisição, remarcação ou cancelamento era cobrada a taxa de agenciamento no valor de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais), no entanto o sistema só registrava a aquisição dos bilhetes, as remarcações e cancelamentos eram solicitados via e-mail não havendo atualmente os registros destes para fins de aferir os valores.

Como mostra o Gráfico 1, em 2014 foram registrados 321 bilhetes, nestes termos foi gasto no exercício de 2014 o equivalente a R\$ 11.235,00 (onze mil duzentos e trinta e cinco reais) referente a taxa de serviço de agenciamento para emissão de bilhetes, desconsiderando as remarcações e cancelamentos, os quais não foi possível mensurar.

O Gráfico 2 apresenta o custo médio dos bilhetes para nos exercícios analisados:

Gráfico 2: Custo Médio por Bilhete



Fonte:Elaborado pelos autores.

O custo médio é aferido pela soma dos valores de todos bilhetes emitidos mais a taxa de embarque, no decorrer de cada exercício, dividido pelo número total de bilhetes, representado pela fórmula a seguir: $\text{Custo médio} = (\text{Valor} + \text{taxa de embarque}) / \text{número de bilhetes}$

Sendo assim, em 2014 estão inclusos o valor da passagem e taxa de embarque aeroportuária. Além disso, nos anos de 2015 e 2016, em cumprimento ao acordo das companhias com o Governo Federal, é aplicado o desconto entre 3% à 5% em cada passagem. A taxa aeroportuária se mantém por se tratar de taxa repassada à Infraero para manutenção da estrutura aeroportuária.

Constatou-se a redução gradativa no valor do custo médio anual por bilhete emitido, no ano de 2014 em que era realizada a compra via agenciamento o custo médio era de R\$ 2.058,95, em 2015 que foi o primeiro ano da implantação do novo modelo o custo médio por bilhete, foi de R\$ 1.724,26, apresentando um abatimento de 16% em comparação com o ano de 2014. Já em 2016, cada bilhete custou em média 14.495,83, verificando-se a redução de 27% no custo médio, também em comparação com o exercício de 2017, configurando assim maior eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, a redução do custo médio do bilhete se dá em razão da redução no valor dos bilhetes proveniente do acordo com as companhias aéreas, bem como, da não obrigatoriedade de aquisição de ida e volta na mesma companhia, permitindo aproveitar o melhor preço ainda que em empresas aéreas diferentes. Além disso, é possível aproveitar a promoções gerais oferecidas ao público particular, nem sempre disponibilizada pelas agências no modelo anterior.

De acordo com as informações do Gestor Setorial do SDCP na UNIR e verificação *in loco* dos processos, no modelo anterior era emitida uma fatura para cada viagem cadastrada, gerando um alto volume de faturas a serem conferidas manualmente, aumentando o risco de erros e solicitação de pagamentos de valores indevidos. Os reembolsos eram requeridos através de solicitação manual, direcionados a agência demorando cerca de 90 dias para a efetivação.

Esses aspectos proporcionam maior agilidade nos trâmites administrativos, empregando um menor tempo e dispendo de menos pessoas para realizar a mesma atividade, o que implica em maior eficiência. Deste modo, essa eficiência se traduz em melhor desempenho, com celeridade, qualidade no serviço prestado e o consequente alcance de resultados organizacionais melhores. Ressalta-se assim a atuação da Administração Pública Federal de forma menos onerosa e com a produtividade otimizada.

No tocante ao pagamento após implementação do novo sistema, é viabilizado pelo Cartão de Pagamento do Governo Federal – Passagem Aérea, em nome da unidade contratante, ocorre a conciliação automática em uma fatura única por unidade gestora sem a retenção de tributos na fonte, pode ser emitido ainda o relatório do SDCP com o detalhamento da despesa por unidade para conferência.

As inovações tecnológicas representam uma poderosa ferramenta no aperfeiçoamento dos procedimentos organizacionais, simplificando processos, modificando fluxos, tornando algumas atividades desnecessárias, automatizando outras. Diante disso, a Administração Pública não pode deixar de incorporar os benefícios oportunizados por esses instrumentos em suas atividades, implicando em vantagens tanto para o Estado, servidor público e sociedade em geral.

Nas licitações, as inovações no campo tecnológico trouxeram maior segurança, confiabilidade, transparência e agilidade. No tocante a aquisição de passagens aéreas mais especificamente, representa um grande avanço, pois com a implantação do SDCP no formato atual possibilita a Administração Pública Federal, através da integração entre o sistema público e das companhias aéreas adquirir os bilhetes *on-line* com maior economicidade e rapidez, retirando do processo inicial a figura das agências de viagens e realizando a compra diretamente com as companhias.

Ademais, o SDCP é integrado ainda ao Portal da Transparência sendo a fonte de onde os dados são extraídos diretamente para consulta da sociedade, bem como, órgãos de controle para fins de fiscalização e prestação de contas ao público.

Diante do exposto, verifica-se que contratação através de licitação se mostrou inviável, vez que a intermediação do serviço pela contratação de uma agência de viagens tornava a aquisição mais onerosa, seja pela posição de vulnerabilidade que a Administração assumia de aceitar os valores oferecidos pela agência, independente de promoções, pela maior predisposição a fraudes ou pela natureza não tão previsível do objeto, que não possibilita um planejamento para todo o exercício financeiro, o que em tese reduziria o poder de negociação.

No novo modelo as passagens aéreas são compradas através de uma Central de Compras e Licitações, vinculada a Assessoria Especial de Modernização da Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para todos os órgãos da administração pública federal, em que estão credenciadas as companhias aéreas. Observa-se que o credenciamento das companhias disponíveis no mercado, estimula a competitividade, aumentando o poder de barganha do poder público. E as compras realizadas de forma conjunta através de uma Central possibilitam à concentração do volume de compras de toda a administração pública federal que proporciona maior capacidade de negociação.

Quanto ao Acordo Corporativo de Desconto realizado junto as companhias, que se comprometem a oferecer desconto sobre o valor das tarifas, no mínimo de 3% à 5%, verifica-se que ano de 2014, em que era utilizado o agenciamento do serviço de passagens aéreas, caso fosse aplicado esse desconto mínimo de 3% haveria uma economia de R\$ 19.827,71 (dezenove mil oitocentos e vinte e sete reais e setenta e um centavos). No ano de 2015, de acordo com o Gestor Setorial, o percentual de desconto efetivamente aplicado foi de 5%, o que equivale a R\$ 13.177,01 (treze mil cento e setenta e sete reais e um centavo), valor esse possibilitaria a aquisição em média de 9,63 bilhetes, considerando o custo médio do exercício. Em 2016, o desconto de 5% aplicado, representou uma economia de R\$ 16.269,10 (dezesesseis mil duzentos e sessenta e nove reais e dez centavos), o suficiente para aquisição de 10,87 passagens conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela 1 - Relação Valor do Desconto x Custo Médio x Quantidade de passagens que poderiam ter sido adquiridas por exercício

Exercício	Valor total das passagens (R\$)	Valor do Desconto (R\$)	Custo Médio do Bilhete (R\$)	Quantidade de passagens a mais poderiam ser adquiridas (UN)
2014 (3%)	660.923,75	19.827,71	2.058,95	9,630010442
2015 (5%)	255.633,81	13.177,01	1.727,26	7,628851476
2016 (5%)	315.620,62	16.269,10	1.495,83	10,87630279

Fonte: Elaborado pelos autores.

Comprova-se, portanto que a aquisição através de um sistema integrado proporciona ainda maior confiabilidade nas informações, segurança, controle dos gastos públicos, economia financeira, melhor aplicação dos recursos públicos e transparência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração pública está inserida em um ambiente de constantes mudanças tecnológicas, econômicas e sociais e precisa estar preparada para acompanhar esse dinamismo e buscar instrumentos que viabilizem a supremacia do interesse público e atenda aos demais princípios da atividade pública.

A pesquisa realizada possibilitou a verificação da dimensão dos benefícios proporcionados pela adoção de uma medida de inovação. Em razão das dificuldades enfrentadas na aquisição de passagens surgiu a necessidade de implantação de um novo modelo que atendesse aos interesses coletivos de forma mais efetiva. Uma vez que o modelo anterior não se apresentava como eficiente, as compras diretas de passagem aéreas, sem procedimento licitatório e sem a intermediação de uma agência de viagens, representam uma transformação positiva, atendendo de forma eficiente as necessidades de compras de passagens aéreas da instituição e em conformidade com ditames legais, uma vez que não há princípio absoluto, essa forma de aquisição, configura-se como uma exceção a regra, e atende aos princípios da administração e assegura a competitividade aos fornecedores.

O presente estudo permitiu detectar que o novo modelo atende com maior eficiência a compra de passagens aéreas no âmbito da UNIR, proporciona maior celeridade ao processo uma vez que eliminou os intermediários, reduziu o tempo de emissão e retrabalhos.

Dentre as facilidades verificadas pelo uso do SDCP destaca-se o processamento eletrônico dos dados, desde a reserva ao faturamento, evitando inconsistências, melhorias na gestão e controle de despesas e fiscalizações através de relatórios consolidados, consulta dos comprovantes de viagens emitidos diretamente pelo sistema, agilidade e transparência. O sistema ainda apresenta limitações quanto a aquisição de compras de passagens terrestres e fluviais, que continuam sendo realizadas por meio de agências de viagens. Embora este seja um aspecto que depende da colaboração das empresas de transporte terrestre e fluvial, no tocante a disponibilizar um sítio eletrônico de compras, deve este ser um ponto de aperfeiçoamento futuro.

No que se refere aos motivos de sua adesão, ressalta-se que embora tenha se dado por força do Decreto n.º 6.258, de novembro de 2007, em sua versão anterior, através desta pesquisa foi possível comprovar as vantagens oferecidas por sua utilização na administração pública, por enquanto apenas na esfera federal. No entanto, por todos os benefícios apresentados não haveria empecilhos para sua implantação nas esferas estadual e municipal.

Quanto à possibilidade de negociação no momento da compra verificou-se que em razão do alto volume de compras de passagens realizados pela administração pública de forma não fragmentada como acontecia no modelo anterior em que cada órgão comprava isoladamente, possibilitou maior poder de barganha e culminou na formalização do Acordo Cooperativo de Descontos, garantindo a administração pública federal valores ainda mais baratos que os oferecidos ao particular. Além disso, com utilização do SDCP em que o próprio sistema realiza a cotação imediata no sítio eletrônico das companhias aéreas credenciadas assegura a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Constatou-se assim os impactos econômicos no orçamento institucional proporcionada pela isenção de taxa de agenciamento, pelos descontos oferecidos em todas as tarifas que variam de 3% à 5%, sendo que nos exercícios de 2015 e 2016 foi oferecido o desconto máximo. Esses fatores impactaram diretamente na redução dos gastos público com passagens e viabilizaram a garantia da escolha da proposta mais vantajosa, nem sempre asseguradas no modelo anterior.

Foi detectado ainda que quanto à fiscalização eficaz do gasto público, o sistema permite a emissão de relatórios consolidados que facilitam o controle e acompanhamento por parte dos gestores, e apresentação de dados consolidados de forma segura. E ainda tem os dados integrados com o Portal da Transparência, em que as informações são disponibilizadas de forma aberta aos cidadãos e órgão de controle e fiscalização.

Diante de todo o exposto, a integração do SCDP ao e-commerce das companhias aéreas para aquisição das passagens na UNIR proporcionou mudanças significativas na rotina administrativa tornando o processo mais transparente, atendendo aos princípios da administração pública com maior segurança, confiabilidade e eficiência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 24 mar 2017

_____. Decreto nº 6.258, de 19 de novembro de 2007. Altera e acresce dispositivos aos Decretos nº 4.307, de 18 de julho de 2002 e 5.992, de 19 de dezembro de 2006, que dispõem sobre o pagamento de diárias. Brasília, DF: Senado Federal, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6258.htm>. Acesso em 24 mar 2017

_____. Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012. Estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens. Brasília, DF: Senado Federal, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7689.htm>. Acesso em 24 abr 2017

_____. 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. Brasília, DF: Senado Federal, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 24 mar 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Guia de Orientação: Adesão ao modelo de compra direta de passagens aéreas, 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. 7ª Edição – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

CUNHA JÚNIOR. Dirley. Curso de Direito Administrativo. 11ª Edição - Bahia: Juspodivm, 2012.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 10ª Edição – São Paulo: Saraiva, 2016.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Sistemas, organizações e métodos: uma abordagem gerencial. 13ª Edição - São Paulo, 2002.

OLIVEIRA, Maria Marly de. Como fazer pesquisa qualitativa. Petrópolis, Vozes, 2007.

SANTOS, Tania Steren dos. Do artesanato intelectual ao contexto virtual: ferramentas metodológicas para a pesquisa social. Sociologias, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009.

TARAPANOFF, Kira. Informação, conhecimento e inteligência em corporações: relações e complementariedade. TARAPANOFF, Kira (org.). In: Inteligência, Informação e Conhecimento, Brasília: IBICT, UNESCO, 2006.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.