

## TC 019.819/2014-5

**Tipo:** Representação com pedido de cautelar

**Unidade jurisdicionada:** Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)

**Representante:** Associação Brasileira das Agências de Viagens do Distrito Federal (Abav-DF) - CNPJ 00.510.024/0001-90.

**Procurador/Advogado:** Jonas Sidnei Santiago de Medeiros Lima (OAB/DF 12.907)

**Interessado em sustentação oral:** Jonas Sidnei Santiago de Medeiros Lima (OAB/DF 12.907) pela Abav-DF (peças 155 e 263)

**Proposta:** oitiva e diligência

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Representação formulada pela Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal (Abav-DF), versando sobre supostas irregularidades no Credenciamento 1/2014, conduzido pela Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento (edital e anexos à peça 2, p. 124-166), com pedido de suspensão cautelar do certame.

## HISTÓRICO

2. Em instrução à peça 293, propôs-se o julgamento de mérito do presente processo. Em despacho à peça 300, o Ministro-relator solicitou a manifestação do Ministério Público junto a este Tribunal, nos termos do art. 62, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que se encontra à peça 322.

3. Tendo em vista a informação de que, no âmbito do procedimento de compra direta de passagens aéreas, o Governo paga uma taxa que varia de R\$ 1,80 a R\$ 2,35 por trecho de bilhete aéreo emitido, o Ministro Relator determinou (peça 333) que os autos sejam novamente instruídos pela Selog a fim de que seja analisada, especificamente, a questão dos pagamentos efetuados à empresa Envision em relação à economicidade gerada pela compra direta de passagens.

4. Em instrução à peça 354, aproveitando a oportunidade, também, para verificar o andamento de ações noticiadas ao TCU pela Central de Compras em suas manifestações anteriores, identificou-se a necessidade de realização de diligência, em virtude dos fatos transcritos a seguir:

4. As informações atualizadas relativas ao contrato com a Envision não se encontram disponíveis nos autos, razão pela qual se torna necessário solicitar à Central de Compras do Ministério do Planejamento que forneça, em sede de diligência, informações relativas à quantidade anual de bilhetes emitidos com o intermédio da Envision, ao valor total do contrato e ao montante desembolsado junto a essa empresa.

5. Ainda acerca da emissão direta, em instrução anterior de análise de mérito (peça 293, p. 16) foi abordada a questão dos custos relativos ao cancelamento de bilhetes, medida que poderia se tornar antieconômica, em virtude das taxas de reembolso inerentes às remarcações das passagens. Naquela ocasião, a Central de Compras informou (peça 259, p. 29, itens 8.6.1 e 8.6.2) que o Serpro estaria desenvolvendo o módulo de remarcação de bilhetes, para que não mais ocorram as despesas com o cancelamento/reembolso, o que resolveria a questão.

6. Neste sentido, em virtude do tempo transcorrido desde a instrução de mérito, torna-se necessário obter informações acerca da efetiva implantação e funcionamento do módulo de alteração e remarcação de bilhetes, assim como do módulo de pedido automático de reembolso. Além disso, seria interessante solicitar ao Ministério que fornecesse informações sobre as novas funcionalidades implementadas desde as últimas informações fornecidas (peça 259).

7. A Abav levantou a possibilidade da realização de emissões pelas agências com a mesma transparência das realizadas por meio do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP). Considerando que as agências, em geral, não cobram taxa de agenciamento, se fosse possível emitir com total transparência e sem o pagamento da taxa cobrada pela Envision, a economicidade das aquisições por meio da emissão direta poderia ser reconsiderada, ponderada ainda a economicidade conferida pelos acordos corporativos.

8. Assim, torna-se necessário realizar diligência à Central de Compras do Ministério do Planejamento para que se manifeste quanto à possibilidade de emissão, por meio das agências de viagens, com a transparência obtida na emissão direta, utilizando, por exemplo, o buscador do SCDP previamente à emissão pelas agências de viagens, em geral sem custos, ou outro sistema que permita garantir que os valores dos bilhetes emitidos pelas agências de viagens são os mesmos ofertados pelas companhias aéreas.

9. Além disso, a Abav-DF trouxe aos autos (peça 347) extrato do Diário Oficial da União que indica que o SCDP esteve inoperante de 20/11/2015 a 4/12/2015. Considerando que, neste período, as emissões foram realizadas com a agência Trips, mediante pagamento de taxa de agenciamento e sem o desconto do acordo corporativo, torna-se necessário solicitar à Central de Compras que justifique a inoperância do SCDP neste período e também informe sobre outros períodos em que a emissão direta ficou impossibilitada desde sua implantação, justificando caso tenha ocorrido.

5. Além disso, identificou-se a necessidade de realização de inspeção, em virtude de questionamentos realizados pela Abav-DF sobre a possibilidade de as companhias aéreas, ao identificarem a consulta no SCDP, por meio do *tour code* governamental, oferecerem tarifas diferenciadas, ocultando as mais baratas, o que anularia o efeito do acordo corporativo. Com o mesmo procedimento, intentou-se verificar se a agência única, Trips Passagens e Turismo Ltda., quando demandada, está fornecendo cotações iguais às disponíveis nos *sites* das companhias aéreas.

6. Propôs-se a realização da diligência após a conclusão da inspeção em função da provável necessidade de solicitação de informações adicionais resultantes da fiscalização, a serem requeridas em conjunto com as já levantadas.

## EXAME TÉCNICO

7. A inspeção ocorreu entre os dias 2/2/2016 e 5/2/2016 no Ministério das Relações Exteriores (MRE), para verificar emissões de passagens de trechos internacionais, em função deste órgão ter sido o maior cliente da agência única (Trips) no ano de 2015, de acordo com dados extraídos do Portal da Transparência (peça 373).

8. Para os trechos nacionais, com emissão por meio do SCDP, a fiscalização ocorreu no Ministério da Justiça, no Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e na Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em função do elevado volume de emissões, também observadas no Portal da Transparência.

9. O procedimento consistiu no acompanhamento dos pedidos de emissão de passagens até a efetivação da reserva, com a posterior comparação dos preços fornecidos pela agência Trips e pelo SCDP com os disponíveis nos sites das companhias aéreas. Conforme já explicitado, o intuito da inspeção foi verificar a procedência da alegação da Abav-DF quanto à eventual ocultação, por parte das companhias aéreas, das menores tarifas quando identificada a demanda da Administração, bem como se a agência única, Trips, quando demandada, fornece cotações iguais às disponíveis nos *sites* das companhias aéreas.

10. No MRE, foram consultados seis voos internacionais, com apenas um trecho (ida), por se tratar de remoção de servidores para outro país. Ao se consultar os trechos diretamente pelo site das companhias aéreas, algumas cotações fornecidas pela Trips não foram disponibilizadas, visto que, por meio do sistema das agências, é possível montar os trechos de forma mais flexível do que por meio dos *sites* das companhias aéreas, em função da possibilidade da combinação de trechos de diversas companhias aéreas.

11. A comparação dos valores obtidos encontra-se disponível à tabela 1, abaixo, já incluídas todas as taxas, cotados em dólares americanos. Os documentos referentes às consultas realizadas encontram-se disponíveis à peça 382.

Tabela 1: Comparação de trechos internacionais a partir de cotações fornecidas pela agência Trips

Data da pesquisa	Trecho	Data da Viagem	Companhia aérea - trecho principal	Trips (USD)	Sítio da cia aérea (USD)	Diferença % (aérea/agência)
02/02/2016	Acra-Brasília	02/03/2016	Emirates	1.556,40	2.859,96	+83,75%
02/02/2016	Belo Horizonte - Paris	04/03/2016	Air France	1.537,60	1.527,00	-0,68%
02/02/2016	Brasília - Roma	08/04/2016	TAP	1.715,80	1.715,08	-0,04%
			Swiss	1.611,50	1.612,00	+0,03%
02/02/2016	Houston - Hanoi	03/03/2016	Qatar	1.026,40	896,38	-12,66%
02/02/2016	Pequim - Brasília	02/03/2016	Air China	1.634,00	1.674,00	+2,44%
02/02/2016	New - York - Lima	09/03/2016	United	989,08	413,90	-58,15%

Fonte: Agência Trips, MRE e sítio das companhias aéreas

12. Verificou-se que, na amostra analisada, não há coincidência exata entre os valores fornecidos pela agência e os obtidos diretamente pelo sítio das companhias aéreas. Dos seis voos, quatro apresentaram valores próximos aos fornecidos pela agência, mas não idênticos, um apresentou valor cerca de 83% superior ao fornecido pela agência e os demais, cerca de 13% e 58% abaixo.

13. O processo de cotação no âmbito da Divisão de Pagamentos (Dipag) do MRE é feito a partir dos pedidos de emissão das passagens enviados do exterior pelos servidores, via sistema de telegrama eletrônico do órgão. Em seguida, um servidor da Dipag encaminha um *e-mail* para a agência de viagens solicitando a cotação para o trecho desejado. A partir da cotação, a Dipag procede à emissão do bilhete.

14. De acordo com informações prestadas pelos servidores da Dipag/MRE, o Ministério observa os normativos emitidos pelo Ministério do Planejamento (MP), no entanto, em função da remoção dos servidores ser planejada com antecedência, as emissões ocorrem com cerca de um mês de antecedência. Tal fato foi corroborado na amostra da inspeção.

15. À luz dos dados obtidos na inspeção, pode-se verificar a falta de transparência no processo de emissão das passagens internacionais, com variações relevantes entre os preços fornecidos pelas companhias aéreas e pela agência Trips.

16. O volume de passagens aéreas internacionais emitido pela Administração Pública Federal é bastante relevante, consistindo em 24.021 passagens aéreas em 2014 e 16.583 em 2015, segundo dados existentes no Portal de Compras Governamentais no *link* de notícias relativas à contratação de agenciamento de viagens, objeto do IRP 4/2015 (<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/noticias/51-02-2016-agenciamento-de-viagens-2013-irp-no-04-2015-2013-reabertura-de-prazo>), cuja tabela de emissões por órgão encontra-se à peça 374.

17. Assim, torna-se necessário solicitar ao Ministério do Planejamento que se pronuncie sobre as diferenças de valores encontradas entre os sítios das companhias e os fornecidos pela agência única e informe sobre a possibilidade de consulta de voos internacionais por meio do SCDP ou outro sistema semelhante, de forma a garantir a transparência do procedimento, e as medidas que estão sendo adotadas neste sentido.

18. Nas consultas realizadas junto ao Ministério da Justiça (trechos nacionais), por meio do SCDP, verificou-se que os valores disponíveis nos sítios das companhias aéreas e os disponibilizados por meio do SCDP, antes da aplicação dos descontos corporativos, são exatos, não havendo nenhuma divergência, conforme demonstrado na tabela à peça 375, que apresenta a comparação de preços de 41 consultas realizadas.

19. Cumpre esclarecer que as amostras possuem tamanhos diferentes porque a quantidade de emissões internacionais é bem inferior à de emissões nacionais pelo SCDP, resultando em um menor número de voos para amostras internacionais em relação às nacionais coletadas em períodos de tempo semelhantes.
20. Verificou-se, na amostra observada, que os acordos corporativos foram cumpridos no percentual acordado em todos os voos, tendo sido identificados descontos maiores que o acordado em 13 dos 41 voos consultados, em geral de 9% pela companhia aérea Gol (verificou-se apenas um desconto maior, de 14,63%).
21. Constatou-se, ainda, que o SCDP, ao buscar os voos de ida e de volta, realiza a pesquisa de forma individualizada para cada trecho, emitindo bilhetes distintos. No entanto, sabe-se que, em alguns casos, as companhias aéreas oferecem descontos quando o passageiro compra a ida e a volta simultaneamente. Ainda que não tenha sido constatada, na inspeção, nenhuma diferença de valor entre a emissão simultânea da ida e da volta e a realizada separadamente, há a possibilidade de a Administração não estar obtendo os descontos oferecidos nesta modalidade de emissão.
22. Neste sentido, propõe-se a realização de diligência para que a Central de Compras do Ministério do Planejamento se pronuncie sobre a consulta dos trechos de ida e de volta em bilhetes separados, sem a possibilidade de consulta de ida e volta no mesmo bilhete, o que poderia proporcionar descontos adicionais.
23. Verificou-se, ainda, que o SCDP tem apresentado falhas constantes de funcionamento. Durante a inspeção, por diversas oportunidades o sistema caiu e, em dois dias seguidos, foi preciso retornar no período da tarde para acompanhar as emissões dos bilhetes, dada a indisponibilidade do sistema. Documentos internos do Ministério da Justiça referentes à inoperância do SCDP encontram-se à peça 376.
24. A inoperância do SCDP, como demonstrado em extrato do Diário Oficial da União à peça 347, abre a possibilidade para emissões por meio da agência única, que, em substituição às emissões diretas, além de resultar no pagamento da taxa de agenciamento, são realizadas sem o desconto oferecido por meio do acordo corporativo com as companhias aéreas e sem a garantia da transparência observada na emissão via SCDP.
25. Neste sentido, propõe-se solicitar à Central de Compras do Ministério do Planejamento que apresente justificativas para a inoperância do SCDP de 20/11/2015 a 4/12/2015, período em que os órgãos foram autorizados a emitir todos os bilhetes por meio da agência única, e também que informe sobre outros períodos em que a emissão direta ficou impossibilitada, justificando as ocorrências.
26. Solicita-se ainda, que apresente informações sobre os procedimentos que estão sendo adotados para a resolução dos problemas verificados, incluindo eventual responsabilização pelas inoperâncias, as quais incorrem em custos adicionais resultantes das emissões com a agência única.
27. Os procedimentos de compra e aprovação no SCDP são todos feitos por meio eletrônico e ficam registrados no sistema em campos específicos. As aprovações ficam organizadas em eventos, com informação quanto à autenticação por meio de certificação digital, assim como os fluxos de emissões e de aprovações, conforme demonstrado à peça 377.
28. Constatou-se, ainda, que as remarcações de bilhetes estão sendo feitas por meio do cancelamento do bilhete emitido seguidas do pedido manual de reembolso, em detrimento da simples remarcação do bilhete. Em momento anterior (peça 259, p. 29, item 8.6.1 e 8.6.20), a Central de Compras informou que estava desenvolvendo o módulo de remarcação que, pelo verificado na inspeção, ainda não está funcionando.
29. Neste sentido, solicita-se que a Central de Compras do Ministério do Planejamento informe sobre o estado atual da implantação e funcionamento do módulo de alteração e remarcação de bilhetes e do módulo de pedido automático de reembolso, além de novas funcionalidades implementadas no SCDP desde as últimas informações fornecidas pelo MP ao TCU (peça 259).

30. Ainda sobre o questionamento da Abav, relativa à antecedência das emissões realizadas por meio do SCDP, solicita-se que a Central de Compras do Ministério do Planejamento forneça tabela informativa do total de bilhetes emitidos em janeiro e fevereiro de 2016 por meio do SCDP, apresentando, separadamente, as emissões por prazo de antecedência, nos seguintes grupos: de 1 a 10 dias; de 11 (marco da portaria) a 30 dias de antecedência; e acima de 30 dias, com vistas a verificar o perfil de antecedências nos pedidos de passagens, bem como a relevância desse fato na análise.

31. Acerca da determinação do Ministro-Relator, de que seja analisada, especificamente, a questão dos pagamentos efetuados à empresa Envision a partir da informação de que, no âmbito do procedimento de compra direta de passagens aéreas, o Governo paga uma taxa que varia de R\$ 1,80 a R\$ 2,35 por trecho de bilhete aéreo emitido, solicita-se que a Central de Compras do Ministério do Planejamento se manifeste quanto a eventual perda de economicidade no procedimento em função da remuneração da empresa, despesa que somente se mostrou necessária em função da implementação do modelo de compra direta.

32. Além disso, reclama a Abav-DF que a remuneração da Envision pelas emissões das passagens fere o disposto na Lei 12.527/2011, uma vez que tal atribuição seria privativa das agências de viagens, questão que também deve ser motivo de oitiva à Central de Compras.

33. Ainda quanto ao contrato com a Envision, propõe-se solicitar à Central de Compras, em sede de diligência, que forneça os dados atualizados relativos ao contrato com a empresa, evidenciando a quantidade e os dispêndios com a emissão de bilhetes emitidos no ano de 2015 e nos meses de janeiro e fevereiro de 2016, separados mensalmente.

34. Sobre a emissão de bilhetes de ida e volta em bilhetes separados, questão abordada no item 22 dessa instrução, a Abav afirma (peça 341) que gera custos em dobro, visto que a forma de remuneração da Envision é por Proposta de Concessão de Diárias e Passagens (PCPD) emitida. Assim, deve-se solicitar informações à Central de Compras do Ministério do Planejamento para que apresente esclarecimentos sobre o possível pagamento em dobro à empresa Envision em função das passagens de ida e volta serem emitidas em bilhetes separados, justificando.

35. Por fim, convém ressaltar que o representante interpôs agravo (peça 364) contra a Portaria de Fiscalização 58, de 1º/2/2016 (peça 357), emitida por delegação de competência conferida pela Portaria 1/2007-MIN-RC, com o fito de autorizar a inspeção proposta pela unidade técnica.

36. Em análise preliminar, entende-se que o art. 279 do Regimento Interno/TCU conduz ao não conhecimento do recurso, uma vez que a decisão agravada determina (ou autoriza), por delegação de competência, a realização de espécie de fiscalização (inspeção), sem prejuízo de que os argumentos apresentados na peça recursal possam ser aproveitados nas análises subsequentes:

Art. 279. Ressalvada a hipótese de embargos de declaração, não cabe recurso de decisão que rejeitar alegações de defesa, converter processo em tomada de contas especial ou determinar sua instauração, ou ainda que determinar a realização de citação, audiência, diligência ou fiscalização.

Parágrafo único. Se a parte intentar o recurso, a documentação encaminhada será aproveitada como defesa, sempre que possível, sem prejuízo da realização da citação ou da audiência, quando for obrigatória.

37. De ressaltar que as inspeções consistem em meras medidas saneadoras, sem caráter de ato decisório, que visam suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de atos e fatos administrativos praticados por responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal e não prejudicar o terceiro interessado (agências de viagens representadas pela Abav-DF) ou produzir prova em contrário aos interesses de outrem, conforme alega o recorrente.

## CONCLUSÃO

38. Durante a realização da inspeção, verificou-se a falta de transparência no processo de emissão das passagens internacionais, com variações relevantes entre os preços fornecidos pelas

companhias aéreas e pela agência Trips.

39. Nas emissões por meio do SCDP, verificou-se coincidência de tarifas com as praticadas nos *sites* das companhias aéreas e concluiu-se que os acordos corporativos foram cumpridos no percentual acordado em todos os voos, tendo sido identificados descontos maiores que o acordado em 13 dos 41 voos consultados.

40. Verificou-se, ainda, que o SCDP tem apresentado falhas constantes de funcionamento, fato que, em conjunto com a necessidade de atualização de informações do desenvolvimento do SCDP e do procedimento de compra direta, impõe a realização de diligência à Central de Compras do Ministério do Planejamento.

41. Além disso, tendo em vista que a remuneração da Envision pelas emissões das passagens pode ensejar perda de economicidade no procedimento em função da remuneração da empresa, despesa que somente se mostrou necessária em função da implementação do modelo de compra direta, além da alegação da Abav-DF de que a contratação supostamente fere o disposto na Lei 12.527/2011, uma vez que tal atribuição seria privativa das agências de viagens, propõe-se oitiva à Central de Compras.

42. Quanto ao agravo interposto pela Abav (peça 364), propõe-se submeter, preliminarmente, o processo à consideração do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, com vistas à apreciação do recurso, nos termos do art. 289 do Regimento Interno/TCU.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

43. Pelo exposto, propõe-se:

44. submeter, preliminarmente, o processo à consideração do Exmo Sr. Ministro Raimundo Carreiro, com vistas à apreciação do Agravo, nos termos do art. 289 do Regimento Interno/TCU;

45. após as medidas quanto ao agravo acima, a realização de oitiva à Central de Compras do Ministério do Planejamento, com fulcro na portaria de delegação de competência do Ministro Raimundo Carreiro 1/2007, nos termos do art. 250, V, do RI do TCU, para que se manifeste, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da solicitação, sobre os seguintes pontos:

45.1. possibilidade de a remuneração da Envision pelas emissões das passagens ensejar perda de economicidade no procedimento em função da remuneração da empresa, despesa que somente se mostrou necessária em função da implementação do modelo de compra direta, bem como a contratação supostamente ferir o disposto na Lei 12.527/2011, uma vez que tal atribuição seria privativa das agências de viagens;

45.2. possível pagamento em dobro pelas emissões à empresa Envision em função das passagens de ida e volta serem emitidas em bilhetes separados, com impacto na economicidade do procedimento;

46. realização de diligência, nos termos do art. 157 do Regimento Interno/TCU, à Central de Compras do Ministério do Planejamento, com fulcro na portaria de delegação de competência do Ministro Raimundo Carreiro 1/2007, para que sejam prestadas, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da solicitação, as seguintes informações:

46.1. justificativas para a inoperância do SCDP de 20/11/2015 a 4/12/2015, período em que os órgãos foram autorizados a emitir todos os bilhetes por meio da agência única;

46.2. informações sobre outros períodos em que a emissão direta ficou impossibilitada, com as respectivas justificas;

46.3. informações sobre os procedimentos que estão sendo adotados para a resolução dos problemas verificados, incluindo eventual responsabilização pelas inoperâncias do SCDP, as quais incorrem em custos adicionais resultantes das emissões com a agência única;

46.4. estado atual da implantação e funcionamento do módulo de alteração e remarcação de bilhetes e do módulo de pedido automático de reembolso, além de novas funcionalidades

implementadas no SCDP desde as últimas informações fornecidas pelo MP ao TCU (peça 259 do TC 019.819/2014-5);

46.5. justificativa para as diferenças de valores encontradas entre os sítios das companhias e os fornecidos pela agência única, informações quanto à possibilidade de consulta de voos internacionais por meio do SCDP ou outro sistema semelhante e as medidas que estão sendo adotadas neste sentido;

46.6. justificativa para a consulta dos trechos de ida e de volta em bilhetes separados, sem a possibilidade de consulta de ida e volta no mesmo bilhete, o que poderia proporcionar descontos adicionais, eventualmente fornecidos pelas companhias aéreas nesses casos;

46.7. tabela informativa do total de bilhetes emitidos em janeiro e fevereiro de 2016 por meio do SCDP, apresentando, separadamente, as emissões por prazo de antecedência, nos seguintes grupos: de 1 a 10 dias; de 1 (marco da portaria) a 30 dias de antecedência; e acima de 30 dias;

46.8. os dados atualizados relativos ao contrato com a empresa Envision evidenciando a quantidade anual de bilhetes emitidos, o montante previsto e desembolsado no ano de 2015 e no mês de janeiro de 2016, separados por valores mensais;

46.9. encaminhar cópia desta instrução e dos documentos às peças 333, 334, 336, 338, 339, 341, 350, 361 e 364 à Central de Compras para subsidiar suas respostas.

Selog, 2ª Diretoria, em 26/2/2016  
*(assinado eletronicamente)*  
Rafael Faria Braga  
Auditor Federal de Controle Externo  
Mat. 8088-8