

TC 019.819/2014-5

Tipo: Representação com pedido de cautelar

Unidade jurisdicionada: Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento 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.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado anteriormente por esta unidade instrutiva no sentido de se conhecer da peça apresentada como representação (peça 13, p. 1, peça 41, p. 2, peça 68, p. 3, peça 293, p. 4), uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, c/c o artigo 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

EXAME TÉCNICO

3. Após a realização de oitiva por meio do ofício 0690/2016-TCU/Selog (peça 398), a Abav (peças 444 e 450) trouxe novas informações, que têm reflexo no mérito deste processo e que precisam de esclarecimentos adicionais em função de ainda não terem sido motivo de manifestação formal do Ministério do Planejamento, em prol dos princípios da ampla defesa e do contraditório. Além disso, informações sobre ferramentas que estavam sendo implementadas no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) e no módulo buscador precisam de atualização, razão pela qual essa instrução visa solicitar novas informações ao Ministério do Planejamento.

4. O Ministério do Planejamento complementou a resposta à oitiva apresentada à peça 409 em documento à peça 434, por meio da Nota Técnica 8614/2016-MP.

5. Afirmou que a alternativa proposta pela representante de a Administração Pública Federal contratar o agenciamento de viagens, com a utilização do buscador governamental, em nada contribui para a eficiência do modelo de compras de passagens aéreas, representando retrocesso às expressivas melhorias operacionais obtidas com a compra direta, além de ferir a vantajosidade buscada pela Administração Pública. Isso porque as despesas com a solução tecnológica contemplada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) junto à Envision se manteriam e se somariam aos custos com os serviços de agenciamento de viagens, prescindíveis no caso da compra direta.

6. Ressaltou o ganho processual com a implementação do pagamento eletrônico por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), que possibilitou que o pagamento fosse realizado automaticamente, dentro do SCDP, com todos os requisitos de segurança e controle afetos a esse meio de pagamento.

7. Informou que o uso do CPGF viabilizou a conciliação automática dos registros das viagens no SCDP com as faturas emitidas pelo banco emissor do CPGF (Banco do Brasil), resultando em ganhos de eficiência, controle, agilidade e transparência.
8. Esclareceu que, desde a promulgação da Lei 13.043/2014, que deu caráter transitório à dispensa de retenção na fonte dos tributos incidentes sobre as aquisições de passagens aéreas realizadas com o CPGF, diretamente das companhias aéreas, o Ministério do Planejamento tem procurado desenvolver alternativa de pagamento eletrônico que viabilize o exercício da retenção tributária.
9. Ressaltou, em junho/2016, que uma nova investida negocial a favor da Administração seria implementada, nos dias seguintes, com a finalidade de ampliar os descontos atualmente pactuados com as companhias aéreas credenciadas, a despeito de o resultado final das aquisições de passagens indicarem que os descontos oferecidos na prática se situam em patamares muito superiores àqueles constantes dos acordos corporativos vigentes com a APF.
10. Em referência ao estado atual da implantação e funcionamento do módulo de alteração e remarcação de bilhetes, informou que realizou a demanda ao Serpro para o desenvolvimento da funcionalidade, que aguarda conclusão.
11. Tendo em vista a resposta apresentada pelo Ministério do Planejamento, verifica-se que há três aspectos, cujas informações precisam ser atualizadas, que impactam diretamente na economicidade da aquisição direta de passagens: a revisão dos acordos corporativos; o desenvolvimento do módulo de alteração e remarcação de bilhetes; e a viabilização da retenção tributária com as compras feitas por meio do cartão corporativo.
12. Acerca do módulo de alteração e remarcação de bilhetes, o MP informou, em maio de 2015 (peça 243, p. 27-28), que o início do funcionamento da ferramenta estava previsto para junho de 2015. No entanto, mais de um ano depois, ainda não há previsão de funcionamento do utilitário.
13. Há ainda a questão da emissão de bilhetes separados para os trechos de ida e volta (inviabilidade pelo sistema de compra casada de trechos), o que geraria, em alguns casos, pagamentos a maior pelo conjunto ida e volta (perda dos valores promocionais de vendas casadas), além de dupla remuneração desnecessária à Envision pelas emissões em separado, em detrimento do pagamento único para trechos emitidos no mesmo bilhete.
14. Em função da criticidade das informações para a conclusão quanto à vantajosidade da compra direta, propõe-se a realização de diligência à Central para que informe qual é o cronograma de execução, a previsão de término e os setores/instituições envolvidos no desenvolvimento dos módulos de alteração e remarcação de bilhetes e também da implementação da compra dos trechos de ida e volta no mesmo bilhete.
15. Propõe-se, ainda, diligenciar o MP para que informe em qual estágio se encontra a viabilização da liquidação e recolhimento automático dos tributos incidentes em aquisições de passagens, conforme itens 3.3.3 e 3.3.4 da Nota Técnica 8614/2016-MP (peça 434, p. 4-5), apresentando cronograma de execução com as diversas etapas, o prazo previsto para a conclusão e os setores/instituições envolvidos na implantação da funcionalidade.
16. Solicita-se que os referidos cronogramas contenham todas as etapas do planejamento, evidenciando cada ação no âmbito do desenvolvimento da funcionalidade, indicando a instituição/órgão envolvido, o setor e as datas previstas para o término e início de cada evento, até a conclusão dos trabalhos, a exemplo do modelo a seguir:

Descrição	Status
Módulo de alteração e remarcação de bilhetes	Etapa: Setor/instituição: Data de início:

	Data de término: Observações:
Implantação de compra casada	Etapa: Setor/instituição: Data de início: Data de término: Observações:
Liquidação e recolhimento automático de tributos na fonte	Etapa: Setor/instituição: Data de início: Data de término: Observações:

17. Tais informações permitem verificar o andamento das ações e a expectativa de implantação de módulos/funcionalidades essenciais para analisar a economicidade da compra direta de passagens.

18. Acerca da revisão dos acordos corporativos, propõe-se solicitar ao MP que informe sobre o atual estágio da renegociação com as companhias aéreas, o prazo estimado para a conclusão das negociações e o percentual de desconto esperado para cada companhia. Além disso, propõe-se solicitar, em sede de diligência, que apresente documentos que fundamentem a afirmação constante no item 4 da Nota Técnica 8614/2016-MP, de que os descontos oferecidos na prática se situam em patamares muito superiores aos constantes dos acordos corporativos de descontos vigentes.

19. Convém ressaltar que o módulo de cancelamento automático, que permite o cancelamento automático do bilhete por meio do sistema, com solicitação automática de reembolso, citado em instruções anteriores, já encontra-se em funcionamento, conforme esclareceu o MP (peça 243, p. 27-28).

20. Acerca das questões trazidas aos autos pela Abav-DF, a representante levanta a possibilidade, à peça 444, de integração entre os sistemas das agências e o SCDP (o que eliminaria a necessidade de consulta a dois canais dissociados, buscador governamental e sistema da agência, e a demanda de reserva à agência “por fora” do sistema).

21. Além da possível alternativa técnica trazida aos autos pela representante, vislumbra-se, ainda, a possibilidade de a Administração manter os acordos corporativos mesmo com a emissão sendo realizada por uma ou mais agências de viagens integradas ao SCDP (a depender da solução adotada), o que contemplaria o instrumento da licitação, a exemplo do ocorrido no pregão eletrônico 062/7066-2016-GILOG/BR promovido pela Caixa Econômica Federal (Caixa), trazido aos autos pela representante (peça 435, p. 2-123).

22. No referido edital, fica a contratada obrigada a implementar, às suas expensas exclusivas, a interligação entre o sistema da Caixa (ERP-SAP) e o seu *selfbooking*/OBT. Também no mesmo documento há a previsão de aplicação dos acordos corporativos firmados entre a Caixa e as companhias aéreas.

23. Cumpre ressaltar que, na hipótese de ser possível interligar o SCDP ao OBT da agência de viagens, o SCDP ainda ofereceria a vantagem, em relação ao certame da Caixa, de ter desenvolvido o buscador de preços independente (atualmente a cargo da Envision), restando a emissão à agência de viagem, a qual, no modelo vislumbrado, se sujeitaria à aplicação dos acordos corporativos sobre os bilhetes pesquisados, ao processo licitatório tradicional para oferta da menor taxa de serviço, às emissões de passagens casadas, às regras de alteração/remarcação de bilhetes e à retenção de tributos na fonte.

24. Além disso, poderia se eliminar a necessidade de um contrato para compras domésticas e outro para compras nacionais e regionais, realizando uma única licitação para os serviços de emissão das primeiras e de agenciamento (com definição de itinerário, pesquisa de preços e emissões) das demais.
25. Neste sentido, propõe-se realizar oitiva ao MP para que se pronuncie sobre a viabilidade técnica e financeira de se promover alterações no sistema de modo que seja possível a emissão de passagens por meio de uma agência de viagens integrada ao SCDP, mantendo-se os acordos corporativos, inclusive no que diz respeito aos prazos de reserva.
26. Ainda, no item 3.3.12-b do edital do certame da Caixa (peça 435, p. 51), consta que autenticação da integração entre o ERP e o *selfbooking* da contratada deverá possuir um certificado de segurança da SAP, assegurando que a origem da solicitação é proveniente do sistema ERP do solicitante da viagem e não de outro sistema.
27. Neste sentido, propõe-se que o Ministério do Planejamento apresente informações sobre a garantia de que as informações disponíveis para o usuário final do SCDP são as mesmas oferecidas pelas companhias aéreas à Envision, informando se existe alguma certificação de segurança que garanta as informações fornecidas pela Envision e se ela faz parte das exigências da contratação.
28. Questiona-se, também, em que medida as vantagens advindas do credenciamento suplantam os atrasos no desenvolvimento das funcionalidades/módulos pendentes (alteração/remarcação de bilhetes, implantação de compra casada e liquidação e recolhimento automático de tributos na fonte), considerando a possibilidade de haver perdas financeiras não contabilizadas no modelo em função dos atrasos nos desenvolvimentos dessas ferramentas.
29. À peça 450, a Abav questiona alguns parâmetros que teriam sido omitidos nos relatórios decorrentes do contrato do Serpro com a Envision. A maior parte das informações questionadas encontra-se disponível na própria Proposta de Compra de Passagens e Diárias (PCPD). No entanto, verifica-se que não consta das PCDPs, tampouco dos relatórios, a classe tarifária em que o bilhete foi emitido, o que pode causar, no momento do cancelamento do bilhete, desconhecimento das regras tarifárias e multas aplicáveis e consequentes dificuldades de averiguação da conformidade dos valores devolvidos. Neste sentido, propõe-se realizar diligência ao Ministério para que informe qual é o mecanismo utilizado para garantir que a multa de cancelamento seja correspondente às regras aplicáveis no momento da aquisição do bilhete e como essa informação fica registrada no sistema ou nos relatórios gerenciais, de maneira a conferir transparência às transações.
30. Cabe tecer comentários, ainda, sobre uma questão verificada durante a inspeção realizada (instrução à peça 383). Verificou-se que a agência única não apresenta um tratamento personalizado aos órgãos, não apresentando, por exemplo, atendimento por telefone, apenas por meio eletrônico, entre outras questões, o que pode dificultar a emissão de alguns órgãos que tenham um volume razoável de emissões fora do sistema de emissão direta, como é o caso do setor do Itamaraty responsável pelas emissões internacionais, que praticamente não emite bilhetes por meio da compra direta.
31. Quando a emissão por meio da agência única é residual em relação à emissão direta, essas questões são irrelevantes. No entanto, em setores que trabalham primordialmente com emissões mediante agenciamento, a adesão à agência única pode representar um entrave às suas operações pela possível queda no nível de atendimento.
32. Não se vislumbra, dessa forma, razão para que os órgãos que aderirem à emissão direta de passagens sejam obrigados a contratarem a agência única de forma complementar. Nesse sentido, propõe-se realizar oitiva para que o MP se pronuncie a respeito da possibilidade de os órgãos não serem obrigados a contratar a agência única, podendo ter flexibilidade para realizar licitações para contratação dos serviços de agenciamento de passagens internacionais e regionais quando julgarem necessário.
33. As demais questões trazidas aos autos pela Abav e pelo MP após a instrução à peça 293, assim o atendimento ao despacho do Ministro-Relator à peça 333, que determinou a reinstrução dos autos a fim de que fosse analisada, especificamente, a questão dos pagamentos efetuados à empresa

Envision em relação ao argumento da economicidade gerada pela compra direta de passagens, apresentado pelo MP, serão analisadas em nova instrução de mérito a ser realizada após a resposta das questões levantadas nessa instrução.

CONCLUSÃO

34. Os autos demandam nova oitiva e diligência à Central de Compras do Ministério do Planejamento de maneira a sanear novas questões trazidas, especialmente, pela representante e por conta do modelo adotado pela Caixa Econômica Federal.

35. Observa-se, por oportuno, que as informações acostadas pela Abav necessitam ser submetidas ao Ministério do Planejamento em prol dos princípios da ampla defesa e do contraditório, pois podem afetar o mérito deste processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Pelo exposto, propõe-se, com fulcro na portaria de delegação de competência do Ministro Raimundo Carreiro 1/2007:

36.1. a realização de oitiva à Central de Compras do Ministério do Planejamento, 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:

a. se pronuncie sobre a viabilidade técnica e financeira, informando eventuais pontos positivos e riscos envolvidos, de se promover alterações no sistema de compra de passagens (SCDP), de modo que seja possível a emissão de passagens por meio de uma ou mais agências de viagens integradas ao sistema, escolhidas por meio de licitação, mantendo-se os acordos corporativos, inclusive no que se refere aos prazos de manutenção de reserva, nos moldes do pregão eletrônico 062/7066-2016-GILOG/BR promovido pela Caixa Econômica Federal;

b. se pronuncie a respeito da possibilidade de os órgãos não serem obrigados a contratar a agência única, podendo ter flexibilidade para realizar licitações para contratação dos serviços de agenciamento de passagens internacionais e regionais, quando julgarem necessário; e

c. informe em que medida as vantagens advindas do credenciamento suplantam as perdas com as funcionalidades/módulos ainda não desenvolvidos (alteração/remarcação de bilhetes, implantação de compra casada e liquidação e recolhimento automático de tributos na fonte), considerando a possibilidade de haver perdas não contabilizadas no modelo em função dos atrasos nos desenvolvimentos dessas ferramentas.

36.2. realização de diligência, nos termos do art. 157 do Regimento Interno/TCU, à Central de Compras do Ministério do Planejamento, para que sejam prestadas, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da solicitação, as seguintes informações:

a. o cronograma de execução, a previsão de término e a indicação das instituições/órgãos envolvidos no desenvolvimento do módulo de alteração e remarcação de bilhetes, na implementação da compra dos trechos de ida e volta no mesmo bilhete e na viabilização da liquidação e recolhimento automático dos tributos incidentes em aquisições de passagens (conforme itens 3.3.3 e 3.3.4 da Nota Técnica 8614/2016-MP), conforme modelo a seguir:

Descrição	Status
Módulo de alteração e remarcação de bilhetes	Etapa: Setor/instituição: Data de início: Data de término: Observações:

Implantação de compra casada	Etapa: Setor/instituição: Data de início: Data de término: Observações:
Liquidação e recolhimento automático de tributos na fonte	Etapa: Setor/instituição: Data de início: Data de término: Observações:

- b. o atual estágio da renegociação com as companhias aéreas, o prazo estimado para a conclusão das negociações, o percentual de desconto esperado para cada companhia e que apresente documentos que fundamentem a afirmação constante no item 4 da Nota Técnica 8614/2016-MP, de que os descontos oferecidos na prática se situam em patamares muito superiores aos constantes dos acordos corporativos de descontos vigentes;
- c. instrumentos que garantem que as informações disponíveis para o usuário final do SCDP são as mesmas oferecidas pelas companhias aéreas à Envision, informando se existe alguma certificação de segurança que garanta as informações fornecidas pela Envision; e
- d. mecanismos utilizados para garantir que as multas de cancelamentos e reembolsos de qualquer natureza sejam correspondentes às regras aplicáveis no momento da aquisição do bilhete e como essas informações ficam registradas no sistema ou nos relatórios gerenciais, de maneira a conferir transparência às transações.
- 36.3. encaminhar cópia desta instrução à Central de Compras do Ministério do Planejamento para subsidiar suas respostas.

Selog, 2ª Diretoria, em 6/9/2016
(assinado eletronicamente)
Rafael Faria Braga
Auditor Federal de Controle Externo
Mat. 8088-8