



TC 000.676/2014-4

Apenso: TC 003.273/2013-0 (Representação)

Tipo: Monitoramento

Unidade jurisdicionada: Secretaria de Tecnologia da Informação – STI/MP

Procurador: Jonas Sidnei Santiago de Medeiros Lima - OAB/DF 12.907 (peça 38, p. 3), pela Associação Brasileira de Agentes de Viagens - Abav/DF (CNPJ 00.510.024/0001-90)

Interessado em sustentação oral: Gilberto se Souza Pinheiro - OAB/DF 23.463 (peça 59) e Jonas Sidnei Santiago de Medeiros Lima - OAB/DF 12.907 (peças 53 e 69)

Proposta: considerar cumprida a determinação e apensamento

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de monitoramento instaurado para analisar o cumprimento das recomendações e das determinações constantes no Acórdão 1.973/2013-TCU-Plenário, proferido em 31/7/2013, nos autos do TC 003.273/2013-0, em apenso.
2. O mencionado processo tinha sido autuado em face de representação formulada pela empresa Eurexpress Travel Ltda., contra as regras de contratação de passagens aéreas nacionais e internacionais pela administração pública federal, previstas na Instrução Normativa (IN) 7/2012 da antiga Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

HISTÓRICO

3. Em instrução preliminar desta Unidade Técnica (peça 8), datada de 16/6/2014, foi proposta a realização de diligências à Controladoria-Geral da União (CGU), à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).
4. Cumpre destacar que, atualmente, a CGU e o MPOG tiveram sua denominação alterada para Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), respectivamente, e as atribuições da SLTI foram transferidas para a Secretaria de Gestão (Seges), cuja unidade encontra-se inserta na estrutura do MP.
5. Após a anuência dos dirigentes da Selog, essas diligências foram realizadas, em 27/6/2014, cujas manifestações foram submetidas a exame no âmbito desta Unidade (peça 27), em 26/3/2015.
6. Naquela oportunidade, constatou-se que as recomendações e as determinações consignadas nos subitens 9.5.1.1, 9.5.2, 9.6 e 9.7 do Acórdão em comento tinham sido cumpridas pela Administração, além de que o subitem 9.5.1.2 havia perdido seu objeto (peça 27, p. 3-6, itens 14-39).
7. Especificamente em relação à determinação à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), constante no subitem 9.8 desse Acórdão, para que desse cumprimento aos artigos 6º e 8º, incisos VII, VIII e IX, da Resolução-Anac 138/2010 – de forma a exigir que as companhias aéreas fizessem constar nos cartões de embarque o valor da tarifa paga, conferindo transparência às compras de

passagens aéreas para o consumidor final – verificou-se que o seu cumprimento ainda estava pendente (peça 27, p. 6-8, itens 40-57).

8. Dessa forma, propôs considerar cumpridas as recomendações e determinações anteriormente mencionadas e que fosse dado novo prazo de trinta dias para a Agência cumprisse o disposto no subitem 9.8 do mencionado julgado (peça 27, p. 9), com o que anuíram os dirigentes desta Unidade Técnica (peças 28-29) e o Tribunal, culminando no Acórdão 785/2015-TCU-Plenário.

9. A Anac interpôs recurso contra essa decisão (peça 40), para o qual foi negado provimento, conforme Acórdão 593/2016-TCU-Plenário (peça 71).

EXAME TÉCNICO

10. Recomendações do subitem 9.5 do Acórdão 1.973/2013-TCU-Plenário

10.1. O Tribunal havia feito as seguintes recomendações à antiga Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

9.5. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

9.5.1 avalie a conveniência e a oportunidade de rever as disposições da IN nº 7/2012, que regulamenta a contratação de prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas na Administração Pública, a fim de inserir no referido normativo:

9.5.1.1. exigência de apresentação de planilhas de custos pelas empresas licitantes, assim como orientação aos pregoeiros para que verifiquem a exequibilidade das propostas ofertadas;

9.5.1.2. previsão de concessão de benefícios às agências de viagens que buscassem adquirir as passagens nas menores tarifas, tais como a aplicação de fatores de multiplicação das taxas fixas de acordo com o percentual de economia atingido, combinada com as ferramentas de controle necessárias;

9.5.2. que avalie a conveniência e a oportunidade de fazer constar do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), que está sendo desenvolvido pelo Serpro, as seguintes funcionalidades:

9.5.2.1. desenvolvimento de módulo que possa fazer a pesquisa de preços efetivamente praticados pelas companhias aéreas, em tempo real, de acordo com os parâmetros solicitados, tais como: cidade de origem e cidade de destino, data de partida da viagem e data de retorno da viagem assim como uma sugestão de horário de voo (MÓDULO BUSCADOR);

9.5.2.2. desenvolvimento de módulo que permita ao gestor setorial confirmar a utilização dos bilhetes adquiridos pela APF, assim como receber informações a respeito deste bilhete, tais como: datas e horários de partida, cancelamentos, alteração e preço (MÓDULO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS);

9.5.2.3. desenvolvimento de módulo que permita a gestão das faturas a serem pagas pelos órgãos, de acordo com as solicitações de emissão de bilhete e levando em consideração os cancelamentos e as remarcações que vierem a ocorrer (MÓDULO DE FATURAMENTO);

10.2. Essas recomendações apontavam no sentido de que fosse avaliada por aquela secretaria a conveniência e a oportunidade de promover alterações na IN-SLTI/MP 7/2012. Porém, conforme examinado na instrução datada de 26/3/2015 (peça 27, p. 3, itens 14-16), esse normativo foi revogado por força da IN-SLTI-MP 3/2015, cujo art. 7º contemplou as medidas indicadas pelo TCU no subitem 9.5.1.1.

10.3. Também foram implementadas modificações no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), que passou a permitir o acesso direto às tarifas praticadas pelas companhias aéreas, inclusive as promocionais, objetivando a realização de pesquisa de preços e reserva de tarifas, além de emissão, remarcação e cancelamento das passagens aéreas. O fato ensejou a perda de objeto do subitem 9.5.1.2, o qual aventava a possibilidade de concessão de benefícios às agências de viagens que buscassem adquirir as passagens nas menores tarifas (peça 27, p. 3-4, itens 17-20).

10.4. Com relação aos subitens 9.5.2 e seguintes, que apontavam a necessidade de acrescentar outras funcionalidades no SCDP, verificou-se que a ferramenta desenvolvida pelo Serpro, que já estava em utilização pela SLTI na época, era suficiente para permitir a gestão do que se pretendia com essas recomendações (peça 27, p. 4-5, itens 21-27).

10.5. De forma mais explicativa, acrescentou-se que o módulo buscador implementado possibilitou realizar processo de compra direta, sem a interveniência da agência de viagem e sem que houvesse, em princípio, prejuízo à fiscalização dos procedimentos (peça 27, p. 4, item 22).

10.6. Quanto à prestação de contas, foi observado que o SCDP passou a fornecer relatório de bilhetes emitidos e cancelados, de forma a possibilitar a confirmação do que estaria em cobrança e dos créditos a serem devolvidos (módulo de prestação de contas). Ademais, também foi desenvolvido um sistema de conciliação automática, que dispensa a necessidade de confronto visual de relatórios e é capaz de buscar diretamente nos servidores das companhias aéreas a situação de determinado bilhete, se voado ou não e se foi cancelado (peça 27, p. 4-5, itens 23 e 25).

10.7. Em relação ao pagamento, esta Unidade Técnica havia destacado que, no novo modelo (aquisição de passagens aéreas com as companhias credenciadas), passou-se a incluir essas despesas na fatura do Cartão de Pagamento do Governo Federal, cabendo à instituição financeira responsável pelo seu processamento realizar a liquidação dos créditos junto às empresas aéreas. O SCDP também possibilitou o registro de todos os bilhetes adquiridos e cancelados, proporcionando condições para confronto das informações e a apuração dos valores devidos (peça 27, p. 4-5, itens 24 e 26).

10.8. Por fim, concluiu-se que, embora os módulos não tenham sido criados nos exatos termos das recomendações do Tribunal, a ferramenta desenvolvida pelo Serpro atendeu satisfatoriamente aos objetivos assinalados no julgado (peça 27, p. 5, item 27).

11. Determinações dos subitens 9.6 e 9.7 do Acórdão 1.973/2013-TCU-Plenário

11.1. Também constou desse julgado as seguintes determinações:

9.6. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que promova estudos no sentido de avaliar a vantajosidade de contratar diretamente das companhias aéreas o fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais para a Administração Pública, informando ao Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as conclusões;

9.7. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, ante as notícias de irregularidades praticadas nos contratos públicos de aquisição de passagens aéreas, avalie, em conjunto com a Controladoria-Geral da União, a situação e adote ações preventivas e corretivas, informando as conclusões e as medidas adotadas ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;

11.2. Conforme consta na instrução desta Unidade Técnica de 26/3/2015 (peça 27, 5, p. 29), a realização dos estudos determinada pelo subitem 9.6 foi consignada na Nota Técnica 12/Central/Asege/GM-MP (peça 19, p. 10-20), o que resultou na adoção de novo modelo de contratação das companhias aéreas, desta vez por meio do Credenciamento 1/2014, promovido pela Central de Compras.

11.3. Ainda naquela oportunidade, destacou-se (peça 27, p. 5, itens 30-31) que as companhias passaram a oferecer descontos sobre os valores dos bilhetes aéreos, além de garantir a reserva da tarifa por até 72 horas.

11.4. Quanto à avaliação conjunta entre o Ministério e a CGU para adoção de medidas preventivas e corretivas nos contratos públicos de aquisição de passagens aéreas, verificou-se (peça 27, p. 6, itens 35-37) que os trabalhos resultaram na elaboração de um relatório de gestão, sem que fossem identificadas fraudes praticadas pelas agências de viagem, mas contendo recomendações a diversos órgãos públicos visando aprimorar a transparência na condução desses contratos.

11.5. Neste contexto, concluiu-se que ambas as determinações tinham sido atendidas por aquele Ministério (peça 27, p. 6, itens 33 e 39).

12. Determinação do subitem 9.8 do Acórdão 1.973/2013-TCU-Plenário

12.1. Resta, portanto, analisar o cumprimento da determinação abaixo, dirigida à Anac:
9.8. determinar à Agência Nacional de Aviação Civil, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que faça cumprir os artigos 6º e 8º, incisos VII, VIII e IX, da Resolução-ANAC 138/2010, exigindo que as companhias aéreas façam constar de seus cartões de embarque o valor da tarifa paga, conferindo transparência às compras de passagens aéreas para o consumidor final, informado ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

12.2. Na análise anteriormente realizada por esta Unidade Técnica, em 26/3/2015, houve a constatação de que a Anac ainda não havia adotado ações visando ao atendimento desse objeto (peça 27, p. 6-8, itens 40-54).

12.3. Em decorrência, foi proposta determinação à Agência para que elaborasse plano de ação, no prazo de trinta dias, para a adoção de medidas que se fizessem necessárias, de forma a obrigar as companhias aéreas a registrar nos cartões de embarque o valor da tarifa paga. Essa proposição foi acatada pelo Tribunal, por meio do Acórdão 785/2015-TCU-Plenário, tendo havido interposição de recurso por parte da Anac, o qual não foi provido, conforme Acórdão 593/2016-TCU-Plenário.

12.4. Posteriormente, a Agência trouxe aos autos o ofício 5(SEI)/2016/UAD-ANAC (peça 89), de 15/12/2016, noticiando que publicou no D.O.U a Resolução-Anac 401/2016 (vide cópia na peça 89, p. 4), cujo art. 1º dispõe que:

Art. 1º Nos cartões de embarque emitidos pela companhia aérea no momento do check-in, o valor da passagem aérea deverá constar na via que permanecerá em poder do passageiro após o embarque.

12.5. Dessa forma, conclui-se que a determinação objeto do subitem 9.8 do Acórdão 1.973/2013-TCU-Plenário também restou cumprida.

CONCLUSÃO

13. Considerando que a instrução de 26/3/2015 havia constatado o atendimento às recomendações constantes nos subitens 9.5.1.1 e 9.5.2, a perda de objeto daquela referente ao subitem 9.5.1.2 e, também, o cumprimento das determinações dos subitens 9.6 e 9.7, todos do Acórdão 1.973/2013-TCU-Plenário, fatos que encontraram guarida no Acórdão 785/2015-TCU-Plenário, entende-se não haver necessidade de adoção de medidas adicionais (itens 10-11 desta instrução).

14. Notadamente quanto à determinação do subitem 9.8 do Acórdão 1.973/2013-TCU-Plenário, verificou-se no presente exame técnico que seu objeto foi atendido pela Agência Nacional de Aviação Civil – Anac (item 12 desta instrução).

15. Tendo em vista a conexão da matéria da tratada no presente processo com o objeto do TC 019.819/2014-5, deve este monitoramento ser apensado, em definitivo, àqueles autos, nos termos dos arts. 2º, I, e 36 da Resolução-TCU 259/2004.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

16.1. Considerar cumprida a determinação à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), constante no subitem 9.8 do Acórdão 1.973/2013-TCU-Plenário;

16.2. Encaminhar cópia da decisão que vier a ser prolatada à representante, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – para conhecimento e fiscalização, nos contratos das entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerai (Sisg), do cumprimento do normativo pelas



companhias aéreas – à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e à Associação Brasileira de Agências de Viagens do DF – Abav-DF; e

16.3. Apensar em definitivo, nos termos dos arts. 2º, I, e 36 da Resolução-TCU 259/2004, o presente monitoramento ao TC 019.819/2014-5, em razão da conexão entre as matérias tratadas nesses processos.

Selog/2ª Diretoria, em 20 de fevereiro de 2017.

(assinatura eletrônica)

Rubens Sérgio Teixeira Pimentel
Auditor Federal de Controle Externo
Matr. 5653-7