Processo: TC 000.676/2014-4
Tipo: Monitoramento
Unidade jurisdicionada: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP)
Advogado: não há
Proposta: determinação e apensamento

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de monitoramento dos itens 9.5 a 9.8 do Acórdão 1.973/2013 – TCU – Plenário (peça 1), proferido nos autos do TC 003.273/2013-0, em 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 Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Acordaram os Ministros do TCU, entre outros, em:

> 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);
>
> 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;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52639905.

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;

9.9. determinar à Selog que monitore os itens 9.5, 9.6, 9.7 e 9.8 deste Acórdão, e apresente instrução conclusiva no prazo de 210 (duzentos de dez) dias;

2. Assim, por força do item 9.9 supra, o presente processo trata do monitoramento dos itens 9.5 a 9.8 acima transcritos.

HISTÓRICO

3. Segundo examinado no processo TC 003.273/2013-0, em meados de 2012 as companhias aéreas decidiram não mais pagar a remuneração em forma de comissão para as agências de viagens, no valor correspondente a cerca de 10% das vendas. Em função disso, a SLTI editou a Instrução Normativa 7/2012, (revogada pela IN 3/2015 – peça 22), alterando o modelo licitatório para os serviços de agenciamento de passagens aéreas, em que o critério de julgamento pelo maior percentual de desconto sobre o faturamento deixou de existir, passando a vigorar o critério de menor preço ofertado pelo agenciamento dos serviços.

4. Alegando prejuízos sofridos por órgãos que teriam adotado o modelo do normativo em suas contratações, solicitou a representante a suspensão cautelar dos efeitos da referida instrução normativa (IN) e, no mérito, que fosse determinada à SLTI a edição de novo normativo com critério de julgamento que resultasse na escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

5. A fim de melhor compreender a questão, a Selog realizou painel de referência com a participação dos agentes envolvidos, a saber, a SLTI do Ministério do Planejamento, a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (Abear), a Associação Brasileira das Agências de Viagens (Abav) e sua seccional do Distrito Federal (Abav-DF), com a presença de representante do Gabinete do Relator, bem como da Secretária-geral Adjunta de Administração e da Gerência de Diárias e Passagens.

6. Concluiu-se que, no cenário então vigente, a escolha da SLTI pelo modelo de taxa fixa de agenciamento para aquisição de passagens pela Administração Pública foi acertada.

7. Naquela ocasião, restou demonstrando que a IN 7/2012 – SLTI foi idealizada em decorrência da alteração da regra de mercado que embasava o antigo modelo de contratação de passagens aéreas pelo critério de maior desconto, o qual se tornou inviável no novo cenário.

8. Também restou demonstrado que, no novo cenário, a taxa fixa prevista no normativo em debate mostrou-se a opção mais vantajosa para a Administração Pública para a remuneração dos serviços de agenciamento.

9. O julgamento de mérito do processo resultou no Acórdão 1.973/2013 – Plenário, com as determinações acima transcritas. Desde então, a SLTI desenvolveu módulos do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), utilizado para compra de passagens, além de aprimorar módulos já existentes do mesmo sistema, e o Ministério do Planejamento, por intermédio da Central de Compras, realizou o Credenciamento 1/2014, no qual foram registradas as quatro principais companhias aéreas brasileiras para a emissão dos bilhetes de forma direta, sem intermediação das agências de viagens.

10. No âmbito do Credenciamento, a compra direta de passagens foi praticada em caráter experimental pelo Ministério do Planejamento até 27/10/2014. Desde então, os órgãos da Administração Direta iniciaram o processo de adesão ao novo sistema, com vistas à emissão de bilhetes aéreos diretamente com as companhias.

11. Importa ressaltar que os contratos em execução com as agências de viagens não estão mais sendo renovados à medida que os órgãos aderem à compra direta de passagens, e uma nova licitação está em andamento, por meio do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 2/2015, cuja sessão de lances foi realizada no dia 19/3/2015, e que tem como objetivo a contratação de empresa para prestar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52639905.

os serviços de agenciamento para toda a Administração, de forma complementar, para os voos não atendidos pelas empresas aéreas credenciadas.

EXAME TÉCNICO

12. O Acórdão fez determinações à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao próprio Ministério e à Agência Nacional de Aviação Civil.

13. A seguir passa-se a aferir o cumprimento das recomendações e determinações.

I. Item 9.5.1 do Acórdão 1.973/2013 – Plenário

14. Recomendações à SLTI:

> 9.5.1 que 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;

15. A IN 7/2012 foi revogada com a edição da IN 3/2015 (peça 22), de 11/2/2015, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

16. Em que pese o citado normativo não se encontrar mais vigente, as recomendações dizem respeito à regulamentação dos contratos para aquisições de passagens aéreas na Administração Pública, sendo assim continuaram válidas para o novo normativo. Nesse contexto, a recomendação do item 9.5.1.1 foi contemplada no art. 7º da IN 3/2015, a seguir transcrito:

> Art. 7º O instrumento convocatório deverá prever que a licitante classificada em primeiro lugar, na fase de lances, apresente planilha de custos que demonstre a compatibilidade entre os custos e as receitas estimados para a execução do serviço.
>
> § 1º A planilha de custos será entregue e analisada, no momento da aceitação do lance vencedor, em que poderá ser ajustada, se possível, para refletir corretamente os custos envolvidos na contratação, desde que não haja majoração do preço proposto.
> § 2º Quando da análise da planilha de custos, se houver indícios de inexequibilidade, a Administração deverá efetuar diligência, solicitando que a licitante comprove a exequibilidade da proposta.
> § 3º Consideram-se preços inexequíveis aqueles que, comprovadamente, sejam insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação.
> § 4º Caso a licitante não comprove a exequibilidade da proposta, esta será desclassificada.
> § 5º Eventuais incentivos, sob qualquer título, recebidos pelas agências de turismo das companhias aéreas, não poderão ser considerados para aferição da exequibilidade da proposta.

17. No que se refere ao item 9.5.1.2, verificou-se que a SLTI despendeu grande esforço, no contexto da implantação da emissão direta de bilhetes junto às companhias aéreas, tratada no TC 019.819/2014-5, para melhorias no SCDP. O sistema permite o acesso direto às tarifas praticadas pelas companhias aéreas, inclusive as promocionais, objetivando a realização da pesquisa de preços, reserva de tarifas, emissão, remarcação e cancelamento das passagens aéreas.

18. Verifica-se que, com a utilização do SCDP, o item 9.5.1.2 do Acórdão perdeu o objeto, uma vez que a emissão das passagens nos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, mesmo quando feita pelas agências de viagens, obrigatoriamente tramitará

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52639905.

pelo sistema, conforme disposto no art. 11, *caput*, da IN 3/2015, garantida, portanto, a menor tarifa possível à Administração:

> Art. 11. Conforme previsto no art. 12-A, do Decreto nº 5.992, de 19 de março de 2006, o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP é de utilização obrigatória pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional para a concessão, o registro, o acompanhamento, a gestão e o controle de diárias e de passagens e envio de informações para a Controladoria Geral da União - CGU.

19. Além disso, uma das funcionalidades do sistema é que toda emissão de passagens que não seja realizada pelo menor preço deverá ser justificada, e uma tela com todos os preços disponíveis é gerada e salva, no momento da pesquisa, para fins de fiscalização.

20. Dessa forma, nesse cenário, não faz sentido oferecer benefícios às agências de viagem pela busca de passagens nas melhores tarifas, uma vez que o próprio Sistema já apresenta todas as tarifas disponíveis, sem possibilidade de geração de máscaras ou ocultação dos preços mais baixos e/ou promocionais, motivo pelo qual entendemos que o atendimento do item 9.5.1.2 foi suprido com as funcionalidades desenvolvidas no SCDP.

II. Item 9.5.2 do Acórdão 1973/2013 – Plenário

21. Recomendações à SLTI:

> 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);

22. Acerca do Módulo Buscador, a SLTI (peça 23, p.5) informa sobre a implantação da solução:

> 10.1.1. Destarte, permitimo-nos registrar que o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens, ao qual se acha integrado o Módulo Buscador, já havia sido customizado e implantado em estrita consonância com o que preconiza a aludida Portaria MP 505/2009, possibilitando que se tenha hoje um processo de compra direta sem a interveniência de agência de viagem, mas com idêntico fluxo de aprovação até então operacionalizado pelos órgãos da Administração Pública Federal (procedimento de avaliação e autorização de concessão de bilhete de passagem e diárias), significando dizer que a inovação em questão não implicou modificação ao rito de fiscalização que sempre se praticou em relação ao processo de aquisição de passagem aérea.

23. Segundo informa, o encerramento do processo de compra da passagem ocorre com o pagamento da despesa. Para a segurança da conciliação e ateste da fatura, o SCDP fornece o relatório de bilhetes emitidos, para a confirmação do que está em cobrança, e o relatório de bilhetes cancelados, para a comprovação dos créditos que devem ser devolvidos. Feita a verificação, é possível ao gestor do contrato decidir o devido encaminhamento. (vide relatório de bilhetes emitidos e cancelados à peça 23, p. 13, item 11.3.6)

24. Em relação ao pagamento, informa que (peça 23, p.23, item 12.5.4.4), diferentemente do que é feito no modelo de aquisição de agenciamento de viagens, em que o pagamento dos serviços e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52639905.

das passagens é efetuado diretamente para as agências, no modelo de aquisição de passagens aéreas com companhias credenciadas paga-se fatura do Cartão de Pagamento do Governo Federal diretamente à instituição financeira responsável pelo processamento do cartão, cabendo a essa realizar a liquidação dos créditos junto às companhias aéreas, num prazo médio de 27 dias.

25. No que se refere à prestação de contas, foi desenvolvido um sistema de conciliação automática, sem a necessidade de confronto visual de relatórios pelos fiscais (peça 23, p. 22, item 12.5.4.2.3). A ferramenta utilizada pelo Serpro é acoplada ao SCDP e é capaz de buscar diretamente nos servidores das companhias aéreas a situação do bilhete atual, se voado ou não e se cancelado. Pretende ainda a SLTI desenvolver ferramenta que faça automaticamente a compatibilização dos voos realizados com os bilhetes comprados, buscando a informação do *status* do voo diretamente no sistema das companhias, não sendo mais necessária a apresentação do cartão de embarque para conferência.

26. Quanto à medição dos serviços prestados, afirma que o SCDP tem os registros do que foi adquirido e do que foi cancelado, com possibilidade de consulta dos dados em relatórios, proporcionando condições para confronto dessas informações e apuração do que é devido para pagamento à operadora do CPGF-Passagem Aérea.

27. Assim, embora o fato de os módulos não terem sido criados nos termos do Acórdão, a ferramenta desenvolvida pelo Serpro e utilizada pela SLTI é suficiente para permitir a gestão que se pretendia com as recomendações, visto que é possível obter de forma automática tanto a verificação dos voos voados, conciliação e pagamento. Entendemos, assim, que a recomendação foi atendida.

III. Item 9.6 do Acórdão 1973/2013 – Plenário

28. Determinação à SLTI:

> 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;

29. A resposta à determinação foi apresentada à peça 19, cujos estudos de avaliação da vantajosidade da contratação direta com as companhias aéreas foram elaborados por meio da Nota Técnica 12/Central/Asege/GM-MP (peça 19, p. 10-20). Referidos estudos acabaram evoluindo para a contratação das companhias aéreas para a emissão dos bilhetes por meio do Credenciamento 1/2014, promovido pela Central de Compras e tratado no âmbito do TC 019.819/2014-5.

30. No documento enviado ao TCU (peça 20, p. 7), o Ministério descreve os termos dos acordos corporativos firmados com as companhias aéreas no bojo do credenciamento, os quais garantem que, para as tarifas não promocionais, os descontos mínimos sobre as passagens adquiridas estão compreendidos entre 2 e 5%, ressaltando ainda as vantagens de se garantir a reserva da tarifa por até 72 horas.

31. Além disso, em documentos encaminhados ao Tribunal no âmbito do TC 019.819/2014-5, e anexados à peça 24 deste processo, a SLTI apresentou tabelas comparativas entre os valores de bilhetes emitidos por meio do SCDP no bojo do credenciamento (compra direta), os dos sites das companhias aéreas e os de agências de viagens em operação em contratos firmados com a Administração Pública, os quais demonstrariam, segundo a avaliação do MP, economia para o erário em torno de 30% com a adoção do novo procedimento.

32. Importante frisar que, em análise mais acurada realizada recentemente pela Selog (peça 148 p. 7 do TC 019.819/2014-5), alguns aspectos atinentes à vantajosidade foram questionados e encontram-se pendentes de avaliação de mérito de forma a garantir, inequivocamente, que o credenciamento consiste em procedimento mais vantajoso para a Administração em detrimento dos contratos firmados com intermediação das agências de viagens.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52639905.

33. Essas questões, contudo, não fazem parte do escopo da determinação, que propugnou pela elaboração de estudos de forma preliminar ao Credenciamento 1/2014-MP/SLTI, o que foi feito na Nota Técnica 12/Central/Asege/GM-MP (peça 20, p. 10-20), tendo sido atendido o disposto no item 9.6 do acórdão. Reitera-se que as questões afetas a tal estudo estão sendo tratadas no TC 019.819/2014-5.

IV. Item 9.7 do Acórdão 1973/2013 – Plenário

34. Determinação ao MP:

> 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;

35. Em resposta à demanda do TCU, a Controladoria-Geral da União (CGU) apresentou (peça 16, p. 2-48) o Relatório da Gestão de Gastos com Custeio do Governo Federal. Informou que o trabalho desenvolvido, que culminou com o relatório em questão, teve como objeto consolidar e disseminar as boas práticas na gestão de aquisição de passagens aéreas e identificar oportunidades de melhoria em alguns órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

36. Assim, segundo informa (peça 16, p.1), a partir das auditorias realizadas em dez órgãos e entidades sediados em Brasília, foram elaboradas recomendações, as quais foram previamente discutidas junto à área técnica do Ministério do Planejamento, em reunião realizada em março de 2014, e as medidas adotadas serão objeto de monitoramento pela CGU até a sua efetiva implantação.

37. Como conclusões (p. 46-48), a CGU apontou elementos críticos na área de gestão, não tendo identificado, nesse rol, fraudes no que se refere à atuação das agências de viagens e à questão principal levantada no processo que gerou o Acórdão 1.973/2013 – Plenário, a falta de transparência na apresentação dos valores cobrados pelas agências de viagem nos contratos com Administração.

38. Além disso, em função da implementação do SCDP no âmbito da Administração Pública e da obrigatoriedade de utilização do sistema, tanto na emissão direta quanto na compra por intermédio de agências de viagem, entende-se que, em virtude da impossibilidade da utilização de máscaras ou de qualquer outro instrumento pelas agências de viagens que possa manipular os valores cobrados da Administração junto ao sistema, não há a necessidade da criação de ferramentas adicionais com vistas a garantir a transparência nas aquisições de passagens aéreas.

39. Feitas as considerações supra, entende-se que a avaliação da situação, em conjunto com a CGU, foi realizada e consolidada no Relatório da Gestão de Gastos com Custeio do Governo Federal (peça 16) e a adoção das medidas preventivas e corretivas foi suprimida com a implantação e melhoria do SCDP de forma obrigatória para toda a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (art. 11 da IN 3/2015-MP/SLTI).

V. Item 9.8 do Acórdão 1973/2013 – Plenário

40. Determinação à Anac:

> 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, informando ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

41. A Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) respondeu à solicitação em documento à peça 4. Informa que o instrumento que formaliza o contrato de transporte pode ser considerado o bilhete de passagem e que este deve conter todas as informações mínimas determinadas pelos atos normativos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52639905.

42. Já o cartão de embarque, segundo descreve, não compõe o bilhete de passagem, pois se trata de instrumento para permitir o trânsito do passageiro no aeroporto até o seu embarque na aeronave, possibilitando um maior controle de segurança por parte do operador aeroportuário e das empresas aéreas, sendo uma mera peça administrativa, como descrito no art. 4º do Decreto 7.168/2010. Assim, a Resolução-Anac 138/2010, mencionada no acórdão, trataria do bilhete de passagem, e não do cartão de embarque, não sendo adequada a alteração determinada.

43. Dessa forma, sugere que as entidades da Administração Pública demandem às agências de viagem que apresentem obrigatoriamente os bilhetes de passagem efetivamente emitidos pelas empresas aéreas.

44. Em relação à essa sugestão, cumpre consignar que a exigência de apresentação dos bilhetes de passagem já consta da maioria dos contratos públicos junto às agências de viagem, no entanto, sabe-se que é justamente no envio do bilhete à Administração que pode ocorrer a alteração dos dados, por meio de máscaras, uma vez que esse é passível de fraude, motivo pelo qual a sugestão feita não atende às necessidades da Administração no tocante à transparência nas compras de passagens aéreas.

45. Cita outro caminho possível para a solução dos problemas de controle, que seria estabelecer rotinas de checagem pelos próprios setores de fiscalização contratual dos órgãos, por meio do código localizador e nos *sites* das companhias, das informações do voo e do real valor pago pelo bilhete.

46. No tocante à conferência via código localizador, cumpre ressaltar que apenas surtiria o efeito desejado, de garantia da transparência ao processo, se verificados um a um pelo setor responsável pela fiscalização contratual, o que, a depender da demanda do órgão, e de sua capacidade operacional, pode se mostrar inviável.

47. A Anac consignou, ainda, que, por se tratar de determinação do Tribunal de Contas da União, caso não acatado o entendimento exarado pela área técnica da Agência, há a possibilidade de que o Tribunal se manifeste para que seja iniciado o processo de revisão dos atos normativos que tratam do bilhete de passagem e do cartão de embarque, com vistas à adequação e total cumprimento da determinação exarada.

48. Complementarmente ao posicionamento exarado pela Anac, o Sindicato das Empresas de Turismo do Distrito Federal (Sindetur-DF) trouxe aos autos, à peça 20, manifestação com o intuito de colaborar com as providências determinadas pelo item 9.8 do acórdão.

49. Afirma o sindicato que a sugestão ofertada pela Anac não atende aos requisitos necessários para aferição dos valores das passagens, visto que os bilhetes são justamente os elementos fraudados.

50. Traz aos autos trecho do Ajuste Sinief 05/01, do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), onde a Receita Federal determina que o cartão de embarque, por ser considerado documento fiscal, deve conter, dentre outras informações, o valor da tarifa, e que, em função de tal determinação, algumas companhias aéreas, como a Gol e a Azul, já estariam inserindo o valor da tarifa paga no cartão de embarque, conforme documentos apresentados à peça 79, p. 3-7, do TC 003.273/2013-0, anexada à peça 25 do presente processo.

51. Entende-se que as sugestões ofertadas pela Anac em sede de resposta ao monitoramento não atendem ao objetivo da determinação, de conferir transparência ao processo de compra de passagens aéreas pela Administração Pública. Essa transparência, ao menos em relação aos valores dos bilhetes adquiridos, é atendida pela obrigatoriedade de utilização do SCDP para os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

52. Ocorre que, para os órgãos que não adotam o SCDP no processo de aquisição de passagens aéreas, a determinação ganha contornos mais relevantes, uma vez que consiste em ferramenta direta e eficaz para comprovar o valor da tarifa paga, conferindo transparência às compras de passagens aéreas para o consumidor final, sem onerar a fiscalização dos contratos com excessivos procedimentos para realizar essa verificação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52639905.

53. Dessa forma, entende-se possível e necessária a adequação dos atos normativos da Anac, com vistas a fazer constar o valor da tarifa nos cartões de embarque, como já fazem algumas companhias aéreas, como a Gol e a Azul, considerando ainda o posicionamento da própria Agência, que assinalou com essa possibilidade. Cabe ressaltar que a regulamentação deve prever que, no cartão de embarque emitido pela companhia aérea no momento do *check-in*, conste o valor do bilhete na via do cartão que fica em poder do cliente após o embarque, tendo em vista que parte dele é recolhido pela companhia aérea.

54. Desse modo, em função dos esclarecimentos prestados pela Anac, a determinação de alteração da Resolução-ANAC 138/2010 não se mostrou adequada, tendo em vista tal normativo tratar do bilhete de passagem, e não do cartão de embarque, razão pela qual a determinação constante do item 9.8 do acórdão não foi de pronto atendida.

55. Contudo, entende-se que o objetivo da determinação, de fazer constar dos cartões de embarque o valor da tarifa paga, conferindo transparência às compras de passagens aéreas, notadamente nos órgãos que não se utilizam do SCDP, ainda é válido, e, em virtude da sinalização da Agência da possibilidade da alteração dos normativos para o atendimento do acórdão, propõe-se determinar à Anac que, no prazo de 30 dias, apresente plano de trabalho com os procedimentos e prazos para a implementação da mudança, fazendo constar obrigatoriamente dos cartões de embarque emitidos pelas companhias aéreas as tarifas pagas.

56. Essa determinação encontra esteio, também, no Ajuste Sinief 05/01, do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), peça 26.

57. Adicionalmente, propõe-se o apensamento deste processo ao que gerou o monitoramento, em virtude de não haver mais pendências em relação às determinações exaradas pelo Acórdão 1.973/2013 - Plenário.

CONCLUSÃO

58. Em virtude dos dados apresentados (peças 16,19,20,22,23,24,25 e 26), pode-se concluir que houve o atendimento dos itens 9.5.1.1, 9.5.2, 9.6 e 9.7 do Acórdão 1.973/2013 – Plenário. O item 9.5.1.2 resultou em perda de objeto, em função da implantação do SCDP.

59. Já o item 9.8, segundo o informado pela Anac (peça 4), não determinou alterações no normativo adequado, não tendo sido, portanto, implementado. Em que pesem as ponderações realizadas pela agência quanto à desnecessidade de fazer constar, obrigatoriamente, dos cartões de embarque emitidos pelas companhias aéreas as tarifas pagas, a Agência mostrou-se pronta a promover as alterações dos normativos adequados, com vistas ao cumprimento da medida, caso o TCU ainda entendesse necessário.

60. Segundo a análise desta unidade técnica, os argumentos trazidos pela Anac não se mostram suficientes para afastar a eficácia da adoção da medida, notadamente pelos órgãos que não se utilizam do SCDP. Além disso, ao que tudo indica, trata-se de procedimento que já vem sendo adotado por algumas companhias aéreas (a exemplo da Gol e da Azul) e cuja previsão encontra-se positivada no Ajuste Sinief 05/01, do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

61. Feitas essas considerações propomos determinar à Anac que, no prazo de 30 dias, apresente plano de trabalho com os procedimentos e prazos para a implementação das alterações determinadas no item 9.8 do Acórdão, ressaltando que, nos cartões de embarque emitidos pela companhia aérea no momento do *check-in*, o valor do bilhete deverá constar da via que permanece em poder do cliente após o embarque.

62. Por fim, por não restarem mais pendências relacionadas às determinações exaradas pelo Acórdão 1.973/2013 – Plenário, propomos o arquivamento do presente processo.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

63. Como benefícios do exame dos autos, pode-se mencionar o aumento da transparência da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52639905.

gestão, a melhora da qualidade dos serviços públicos prestados e da gestão administrativa, conforme itens 56.4, 56.5 e 56.9 do anexo à Portaria - Segecex 10, de 30 de março de 2012, visto que não há benefício financeiro com a proposta encaminhada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. Ante o exposto, com fulcro no art. 243 do Regimento Interno/TCU e considerando as recomendações e determinações dos itens 9.5 a 9.8 do Acórdão 1.973/2013-TCU-Plenário, esta unidade técnica propõe:

a) considerar cumpridas as determinações e recomendações indicadas pelos itens e subitens 9.5.1.1, 9.5.2, 9.6 e 9.7 do Acórdão 1.973/2013-TCU Plenário;

b) considerar não aplicável a determinação indicada pelo item 9.5.1.2 do Acórdão 1.973/2013-TCU-Plenário, por perda de objeto;

c) considerar passível de cumprimento a determinação indicada pelo item 9.8 do Acórdão 1.973/2013-TCU-Plenário, alterados os normativos adequados para tanto, e determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fulcro no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 30 dias, apresente plano de trabalho com os procedimentos e prazos para a implementação das alterações determinadas no item 9.8 do Acórdão 1.973/2013 – Plenário, ressaltando que, nos cartões de embarque emitidos pela companhia aérea no momento do *check-in*, o valor do bilhete deverá constar da via que permanece em poder do cliente após o embarque;

d) comunicar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Agência Nacional de Aviação Civil a decisão que vier a ser adotada nestes autos;

e) juntar cópia desta instrução e do que vier a ser decidido ao TC 019.819/2014-5, tendo em vista a conexão das matérias; e

e) apensar este processo ao TC 003.273/2013-0, nos termos do art. 5º, II, da Portaria Segecex 27/2009.

Selog, 2ª Diretoria, em 26/3/2015
(assinado eletronicamente)
Rafael Faria Braga
Auditor Federal de Controle Externo
Mat. 8088-8

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52639905.