

Aspectos Inerentes à Aquisição de Passagens Aéreas: Critério de Julgamento de Propostas e Cálculo dos Descontos

Lídia Maria Lopes Pereira da Silva *
João Antônio Robalinho Ferraz *

1. Introdução
2. Navegação aérea e participantes da relação do serviço de transporte aéreo
 - 2.1. Legislação correlata
 - 2.2. Licitação para aquisição de passagens aéreas: critério do julgamento
3. Contrato de passagens aéreas: fornecimento ou serviço?
4. Conceitos pertinentes às passagens aéreas
 - 4.1. Da aquisição das passagens aéreas promocionais
 - 4.2. Do cálculo para a aquisição de passagens aéreas
5. Conclusão
6. Bibliografia

1. INTRODUÇÃO

Atualmente a aquisição de passagens aéreas está presente na Administração Pública através da contratação de empresas de turismo¹. Tal prática tem em vista a conveniência destas firmas assumirem os serviços de viagens de forma ampla, como a escolha dos horários e dias de interesse dos trajetos, além da tolerância em relação aos pagamentos efetuados pela Administração Pública, que por várias razões nem sempre cumpre os prazos acordados para os seus compromissos.

Entretanto, esta conveniência tem trazido prejuízos ao erário por observar-se que a aquisição de passagens aéreas cerca-se de peculiaridades inseridas na relação que se estabelece entre os passageiros, as agências de turismo, as companhias aéreas e o Departamento de Aviação Civil – DAC. Informações estas que a maioria dos administradores públicos não têm conhecimento, dando margem a um gerenciamento

ineficiente de todo o processo da aquisição de passagens aéreas, desde a licitação à execução contratual, gerando ao final prejuízo ao erário.

Partindo deste pressuposto, achamos por bem expor os elementos que envolvem esta despesa, do processo licitatório ao acompanhamento contratual, trabalho este fruto das pesquisas sobre o processamento da aquisição de passagens aéreas, as relações entre os participantes do serviço de transporte aéreo, e, por fim, da experiência obtida nas auditorias nos órgãos da Administração Direta do Estado de Pernambuco.

2. Navegação aérea e participantes da relação do serviço de transporte aéreo

Os serviços de transporte aéreo têm sido prestados pelas companhias aéreas como concessionárias da União, que pode realizá-lo diretamente ou mediante autorização², concessão ou permissão, conforme estipula o art. 21, XII, c, da Constituição Federal de 1988.

A regulamentação e fiscalização dos serviços é realizada pelo Departamento de Aviação Civil – DAC, órgão inserido na estrutura do Poder Executivo Federal. O DAC é uma organização subordinada ao Comando da Aeronáutica – Ministério da Defesa, cuja missão é estudar, orientar, planejar, controlar, incentivar e apoiar as atividades da Aviação Civil pública e privada, além de manter o relacionamento com outros órgãos no trato dos assuntos de sua competência. Incumbe-lhe, outrossim, a consecução dos objetivos da Política Aeroespacial Nacional no setor da Aviação Civil³.

Além das companhias aéreas, concessionárias dos serviços de transporte aéreo, atuam no mercado, empresas de viagens que desempenham um papel de in-

¹ Neste trabalho utilizaremos os termos empresa/agência de turismo e de viagens como sinônimas.

² Celso Antônio Bandeira de Mello assenta a impropriedade técnica do termo *autorização* nesta redação, pois, deveria ter-se referido apenas à permissão e à concessão. (*Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 442)

³ <http://www.dac.gov.br/dac/texto.htm>

intermediação entre as companhias e os passageiros. Os serviços prestados pela venda de passagens aéreas são remunerados através de comissões pagas pelas companhias aéreas.

2.1. Legislação correlata

Diante da necessidade premente de estabelecer critérios para a aquisição desses serviços no âmbito da Administração Pública, recentemente os Poderes Executivos da União e do Estado de Pernambuco introduziram no ordenamento jurídico decretos atinentes à contratação de passagens aéreas - Decreto Federal n.º 2.809 de 22 de outubro de 1998 e Decreto Estadual n.º 21.415 de 13 de maio de 1999.

No período anterior a estas regulamentações, a condução dos processos licitatórios e da execução da despesa com passagens aéreas na Administração Pública dispunham apenas de informações constantes da Lei Federal n.º 8.666/93, de decisões do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados e em pareceres publicados em periódicos de direito administrativo.

Neste momento é importante destacar a importância destas regulamentações para o processamento das aquisições das passagens aéreas pelo Poder Público, pois ofereceram um norte aos que com elas lidavam sem rumo.

2.2. Licitação para aquisição de passagens aéreas: critério do julgamento

A jurisprudência existente acerca da aquisição de passagens aéreas, versava, fundamentalmente, sobre a possibilidade ou não de se estipular como critério de menor preço, o maior desconto a ser ofertado pelas agências de viagens sobre o valor das tarifas aéreas ou sobre o valor de suas comissões. Após a análise das exposições das partes interessadas nos processos instaurados e estudo do tema, o Tribunal de Contas da União⁴ julgou regular tal procedimento.

A execução desta despesa revelava que a oferta de descontos tinha como base de cálculo as tarifas aéreas utilizadas, já que a comissão paga às agências

pelas companhias aéreas é calculada sobre estas tarifas, representando, os descontos, por conseguinte, renúncia de comissão em prol do órgão contratante.

Em uma ocasião verificada em auditoria, houve uma proposta de 15% de desconto, o que causou perplexidade, já que o Departamento de Aviação Civil – DAC estipula até 10% o percentual máximo de comissão sobre a venda de passagens aéreas. Como poderia uma agência ofertar 15% de desconto? Estaria a empresa assumindo o custo dos 5% excedentes? É evidente que não. A problemática residia no fato de não se estipular com clareza a base de cálculo do desconto. Era possível que se oferecesse desconto sobre o valor da comissão ou sobre o valor da tarifa, fato que permite percentuais de descontos diferentes sem infringir o limite indicado⁵.

Na maior parte das análises das despesas com passagens aéreas os percentuais dos descontos ofertados não ultrapassavam os 9% e os cálculos, quando demonstrados, incidiam sobre as tarifas aéreas.

A edição dos decretos referentes às aquisições de passagens aéreas estipularam de forma expressa que a comissão é a base de cálculo dos descontos, a saber: Decreto Federal n.º 2.809 de 22 de outubro de 1998:

Art. 4º Sem prejuízo das demais cláusulas, o instrumento convocatório de licitação, relativo à prestação de serviços de fornecimento de passagens aos órgãos e as entidades de que trata o art. 1º, deverá conter, obrigatoriamente, cláusula que:

I - (...)

II - permita o julgamento das propostas com base no maior desconto oferecido pelas agências de viagens sobre o valor de suas comissões. (grifou-se)

*Decreto Estadual n.º 21.415 de 13/5/99:
Art. 3º O instrumento convocatório do certame, tendo por finalidade a contratação de serviços de fornecimento de passagens aéreas, deverá conter, obrigatoriamente, cláusulas que:*

⁴ TC-007.913/94-0 e TC-009.802/94-0 - Pedidos de Reexame, BLC - Boletim de Licitações e Contratos - julho/95, pp. 335 a 344; TC-018.716/94-9 - Representação, BDA - Boletim de Direito Administrativo - fevereiro/96, pp. 85 a 88 e TC - 010.630/96-1 - Representação, BLC - Boletim de Licitações e Contratos - outubro/97, pp. 502 a 508

⁵ No caso dado como exemplo os 15% de desconto tinham como base de cálculo o valor da comissão da empresa de viagens, fator que corresponde a 1,5% sobre a tarifa aérea, portanto, abaixo do limite de 10% sobre as tarifas aéreas estipulado pelo DAC. Este exemplo evidencia a equalização como procedimento indispensável ao julgamento das propostas.

I- (...)

II- estabeleçam que o critério de julgamento das propostas será o maior percentual de desconto oferecido pelas agências de viagem sobre a comissão que recebem pela venda das passagens. (grifo nosso)

A regulamentação federal simplificou ao estipular o valor da comissão como base de cálculo, e, não apenas a comissão.

A partir da determinação do critério de julgamento e da base de cálculo não ocorrerão mais as distorções que se verificavam nos julgamentos⁶, onde inexistia equalização⁷ e parâmetros claros para escolha da melhor proposta.

3. Contrato de passagens aéreas: fornecimento ou serviço?

A princípio discutiu-se sobre a natureza da relação contratual na aquisição de passagens aéreas quanto a constituir um serviço ou um fornecimento. Airton Rocha Nóbrega⁸ dispôs sobre a problemática da seguinte forma: "Não se compram passagens aéreas como atividade-fim desse tipo de contrato, adquire-se, em realidade, o bilhete que representa o instrumento de acesso ao objetivo final que é o de ver-se, em regra, um servidor ou terceiro autorizado transportado de um ponto a outro, no País ou no exterior. Têm-se, desse modo, não a aquisição de um bem, ca-

racterizando um fornecimento ou uma compra, consoante conceituação contida no art. 6º, III, da Lei nº 8.666/93, mas sim a obtenção de uma utilidade de interesse da Administração. Estabelece-se e disciplina-se nessa relação contratual a prestação de um serviço de transporte, estando o transporte conceituado pelo art. 6º, II, da Lei nº 8.666/93, como serviço."

Com a edição dos decretos federal e estadual expressou-se a natureza de contrato de prestação de serviços de fornecimento de passagens, característica que lhe imprime as condições previstas na Lei nº 8.666/93 para a sua realização desde o processo licitatório, com a elaboração de projeto básico⁹, à execução contratual, quanto à possibilidade da prorrogação¹⁰ do contrato em até 60 meses^{11 12}.

4. Conceitos pertinentes às passagens aéreas

Na prática verifica-se que é necessário conhecer os elementos e conceitos que permeiam o controle da execução desse contrato como pressuposto indeclinável à realização dessa tarefa pelo administrador. Ante a ausência dessas informações de forma consolidada, realizou-se o estudo a seguir exposto.

O acompanhamento dos contratos de fornecimento de passagens aéreas exige entendimento de alguns termos referentes a esta despesa específica. Assim:

- **valor do bilhete** = valor da tarifa + taxa de embarque
- **valor da tarifa aérea nacional ou doméstica**¹³ = valor líquido da tarifa aérea nacional + encargos tributários

⁶ Decisão Nº 896/1998 – TCU-PLENÁRIO, <http://www.tcu.gov.br/cgi-bin/nph-brs.exe...ris/&p=1&r=2&f=G&s1=SEBRAE+MA&D=C003&l=20>, 28/4/00, 21:33, p. 2

⁷ Exemplificaremos propostas que exigem equalização:

1ª oferta • 7% de desconto sobre as tarifas aéreas;

2ª oferta • 60% de desconto sobre o valor da comissão;

3ª oferta • 6% de desconto sobre as tarifas aéreas.

Tendo em vista que as bases de cálculo divergem, inviabilizando, desta forma, a escolha da proposta mais vantajosa, a equalização garante a uniformização da base de cálculo possibilitando a justa competitividade entre os licitantes.

Pela equalização observar-se-á que a 1ª oferta corresponde a 70% sobre o valor da comissão, e a 3ª oferta, a 60% sobre o valor da comissão, sendo, portanto, a 1ª oferta, a melhor proposta.

⁸ "O contrato de transporte aéreo de passageiros e suas peculiaridades." *Boletim de Licitações e Contratos- BLC*. São Paulo, dez., 1996. 584-589, p. 585

⁹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. "Licitação – Passagens Aéreas." *Boletim de Licitações e Contratos – BLC*. São Paulo, jan., 1995. 19-23, p. 20

¹⁰ Discute-se, ainda, acerca da *continuidade* ou não destes serviços. Em recente parecer do Tribunal de Contas de Pernambuco, oriundo de sua Comissão Permanente de Licitação, opinou-se que a aquisição de passagens aéreas não constituiria serviço contínuo, pois abraçou o entendimento de que serviço contínuo seria aquele sem o qual o órgão não poderia exercer suas atividades. Em sendo assim, considerou que a inexistência destes serviços não impedia a sua função institucional, o que implica a necessidade de instauração de processo licitatório, no âmbito desta Corte, a cada exercício financeiro.

¹¹ Airton Rocha Nóbrega, *idem*, *ibidem*, p. 585

¹² SZKLAROWSKY, Leon Fredja. "Fornecimento de passagens aéreas e terrestres." *Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública – DCAP*. São Paulo, nº 9, set., 1998. 35-36, p. 36

¹³ Atualmente as tarifas aéreas domésticas são liberadas, as companhias aéreas podem estabelecer seus valores. O DAC- Departamento de Aviação Civil – apenas monitora essas tarifas, ou seja, as companhias aéreas registram previamente as tarifas com as quais irão operar não podendo praticar outros valores senão aqueles registrados. Informações estas obtidas no www.dac.gov.br/faq/fag25.asp, 14/3/00, 23:50, p. 2

- **valor da tarifa aérea internacional** = isenta de encargos tributários
- **valor líquido da tarifa aérea nacional** = valor da tarifa aérea nacional - encargos tributários
- **encargos tributários** = ICMS + Adicional Tarifário
- **fator dedutor dos encargos tributários para se obter o valor líquido** = 1,1257
- **desconto contratual** - valor % descontado sobre o valor da comissão da agência de viagens em favor do Órgão
- **tarifa promocional** – tarifa com desconto ofertado pela companhia aérea
- **tarifa cheia** – tarifa sem desconto pela companhia aérea
- **comissão** – valor pago às agências de viagens pelas companhias aéreas calculado sob a forma de percentual sobre as tarifas.

Há, ainda, algumas considerações importantes a saber:

1. o desconto contratual ofertado pela agência de turismo consiste em renúncia da comissão, a que tem direito junto às companhias aéreas;
2. as companhias aéreas não poderão conceder comissões superiores a 10% (dez por cento) para as passagens nacionais, e a 9% (nove por cento) para as passagens internacionais, a título de remuneração das agências de turismo, conforme Portaria nº 957/GM-5, expedida pelo Departamento de Aviação Civil - DAC em 19/12/89, alterada pelo Ofício nº 232/PL-3/1006, de 13/9/91;
3. a taxa de embarque não é computada para o cálculo do desconto contratual;
4. a comissão paga a título de remuneração das vendas de passagens aéreas nacionais tem como base de cálculo o **valor “líquido” da tarifa aérea nacional**;
5. a comissão paga a título de remuneração das vendas de passagens aéreas internacionais tem como base de cálculo o **valor da tarifa aérea internacional**. Conforme Fax nº 171, de 10/6/99, expedido pelo DAC, os encargos tributários não incidem sobre o valor da tarifa aérea internacionais; e

6. atentar que os Decretos referenciados no capítulo 2.1 definiram a base de cálculo como sendo a comissão que recebem pela venda das passagens, ou seja, o valor monetário.

4.1. Da aquisição das passagens aéreas promocionais

As companhias aéreas trabalham com passagens promocionais cujos descontos variam em percentuais de 15% a 60%¹⁴. Para assegurar a aquisição destas passagens pelos órgãos públicos, o administrador deve estar atento às tabelas das companhias aéreas que informam os percentuais e códigos das passagens promocionais em vigência à época da viagem, e, se, as empresas de turismo e viagens repassam essas passagens sobre as quais também incidem os descontos contratuais. A verificação basear-se-á na simples confrontação dos códigos promocionais das tabelas com os constantes dos bilhetes aéreos de cada companhia aérea.

Outro fato pertinente é que estes descontos ofertados pelas empresas de viagens estão sujeitos a redução, com vistas a estimular a venda das passagens promocionais. Vejamos o que estabelece a legislação pertinente.

Decreto Federal nº 2.809 de 22 de outubro de 1998:

Art. 3º Os órgãos e as entidades abrangidos por este Decreto poderão reduzir a taxa de desconto oferecida pelas agências de viagens por eles contratadas para fornecimento de passagens aéreas, quando aplicada sobre o valor dos bilhetes emitidos com tarifas promocionais ou reduzidas, conforme dispuser regulamentação complementar.

Art. 4º Sem prejuízo das demais cláusulas, o instrumento convocatório de licitação, relativo à prestação de serviços de fornecimento de passagens aos órgãos e as entidades de que trata o art. 1º, deverá conter, obrigatoriamente, cláusula que:

I – preveja o compromisso de utilização de tarifas promocionais para os servi-

¹⁴ Fonte: Guia Panrotas, abril, 1998. pp. B53 e B54

ços prestados, sempre que colocadas à disposição pelas companhias aéreas; e
II – (...)

Decreto Estadual nº 21.415 de 13/5/99:

Art. 3º O instrumento convocatório do certame, tendo por finalidade a contratação de serviços de fornecimento de passagens aéreas, deverá conter, obrigatoriamente, cláusulas que:

I – determinem o compromisso de utilização de tarifas promocionais ou reduzidas para os serviços prestados, sempre que tais tarifas forem colocadas à disposição pelas companhias aéreas;
II – (...)

A edição do Decreto Estadual nº 21.415, de 13/5/99, de Pernambuco, representou um avanço na regulamentação do fornecimento de passagens com tarifas promocionais junto às agências de viagem, uma vez que anteriormente não existiam incentivos a essa prática. As disposições nele contidas definiram índices redutores dos descontos contratuais ofertados pelas agências de viagens quando ofertados descontos promocionais pelas companhias aéreas, a saber:

Art. 6º Como forma de incentivo à obtenção da melhor tarifa promocional ou reduzida disponível no momento da compra do bilhete, os órgãos e entidades deverão reduzir o desconto contratual oferecido pela agência de viagem sobre sua comissão de venda, observado o seguinte:

I – quando o bilhete emitido contemplar desconto igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) da tarifa básica ou cheia, não será feito o desconto contratual;

II – quando o desconto no bilhete for na faixa de 30% (trinta por cento) a 49% (quarenta e nove por cento), o desconto contratual será reduzido em 50% (cinquenta por cento);

III – quando o desconto no bilhete, for na faixa de 15% (quinze por cento) a 29% (vinte e nove por cento), o desconto contratual será reduzido em 25% (vinte e cinco por cento);

IV – quando o desconto no bilhete, for na faixa de 5% (cinco por cento) a 14% (quatorze por cento), o desconto contratual será reduzido em 10% (dez por cento).

4.2. Do Cálculo para a aquisição de Passagens Aéreas

Demonstram-se a seguir a decomposição do cálculo e procedimentos para verificação dos valores faturados das passagens aéreas nacionais e internacionais, levando-se em consideração o Decreto Estadual nº 21.415, de 13/5/99.

Exemplo 1:

Dados para aquisição de tarifa cheia:

bilhete aéreo	R\$ 360,00
valor da taxa de embarque	R\$ 9,00
% de comissão	10%
% de desconto contratual	70%

BILHETE AÉREO	360,00
(-) TAXA DE EMBARQUE	9,00
= TARIFA AÉREA NACIONAL	351,00
(÷) 1,1257 (reductor dos encargos tributários)	
= TARIFA LÍQUIDA AÉREA NACIONAL	311,80
(x) 10% de COMISSÃO	
= VALOR DA COMISSÃO	31,18
(x) 70% DESCONTO CONTRATUAL	
= VALOR DO DESCONTO CONTRATUAL ..	<u>21,82</u>

Assim,

BILHETE AÉREO	360,00
(-) VALOR DO DESCONTO CONTRATUAL	<u>21,82</u>
= VALOR CONTRATUAL A FATURAR	<u>338,18</u>

Exemplo 2:

Dados para aquisição de tarifa promocional
trecho REC/SPO

bilhete aéreo *	R\$ 219,60
tarifa promocional c/ desconto de 40%	
valor da taxa de embarque	R\$ 9,00
% de comissão	10%
% de desconto contratual	70%

(*) descontado o % promocional sobre tarifa aérea

BILHETE AÉREO	219,60
(-) TAXA DE EMBARQUE	<u>9,00</u>
= TARIFA AÉREA PROM. NACIONAL	210,60
(÷) 1,1257 (reduzidor dos encargos tributários)	
= TARIFA LÍQ. AÉREA PROM.. NACIONAL.	187,08
(x) 10% de COMISSÃO	
= VALOR DA COMISSÃO	18,70
(x) 70 % DESCONTO CONTRATUAL	
= VALOR DO DESCONTO CONTRATUAL ..	<u>13,09</u>

Assim,

BILHETE AÉREO	219,60
(-) VALOR DO DESCONTO CONTRATUAL	<u>6,54</u>
(deduzido 50% ¹⁵)	
= VALOR CONTRATUAL A FATURAR	<u>213,06</u>

Exemplo 3:

Dados para aquisição de tarifa internacional promocional

bilhete aéreo *	R\$ 219,60
valor da taxa de embarque	R\$ 9,00
% de comissão	10%
% de desconto contratual	70%
tarifa internacional promocional c/ desconto de 40%	
(*) descontado o % promocional sobre tarifa aérea internacional	

BILHETE AÉREO	219,00
(-) TAXA DE EMBARQUE	<u>9,00</u>
= TARIFA AÉREA INTERNACIONAL	210,00
(x) 10% COMISSÃO	
= VALOR DA COMISSÃO	21,00
(x) 70% DESCONTO CONTRATUAL	
= VALOR DO DESCONTO CONTRATUAL ..	<u>14,70</u>

Assim,

BILHETE AÉREO	219,00
(-) VALOR DO DESCONTO CONTRATUAL	<u>7,35</u>
(deduzido 50% ¹⁶)	
= VALOR CONTRATUAL A FATURAR	<u>211,65</u>

A partir destes exemplos esperamos ter contribuído de forma didática para a elucidação dos cálculos a serem acompanhados durante a execução contratual da aquisição de passagens aéreas.

5. CONCLUSÃO

Não é simples o entendimento dos conceitos peculiares ao transporte aéreo cuja composição das tarifas sofre regulamentação técnica e econômica pelo Poder Público, e, ainda, que para a obtenção do serviço lida-se com a intermediação de agências de viagens.

No entanto, não é possível aceitar que a Administração Pública abstenha-se do processo de gerenciamento das aquisições de passagens aéreas, de forma a deixar de cumpri-lo com eficiência. Como usuária desses serviços e obrigada que está a contratar a melhor proposta em função do Princípio da Economicidade deve estar ciente da composição dos valores que lhe são apresentados para pagamento, da oferta de tarifas promocionais a que tem direito por força de cláusula contratual, e da orientação devida por parte da contratada quanto à execução contratual, além da contínua atualização sobre o assunto, evitando, assim a malversação dos recursos que acarretam prejuízos ao erário.

6. BIBLIOGRAFIA

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.
- JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. "Licitação – Passagens Aéreas". **Boletim de Licitações e Contratos – BLC**. São Paulo, jan., 1995. p.p. 19-23.
- NÓBREGA, Aírton Rocha. "O contrato de transporte aéreo de passageiros e suas Peculiaridades." **Boletim de Licitações e Contratos – BLC**. São Paulo, dez., 1996. p.p. 584-589.
- SZKLAROWSKY, Leon Fredja. "Fornecimento de passagens aéreas e terrestres." **Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública - DCAP**. São Paulo, nº 9, Set., 1998. p.p. 35-36.

* *Lídia Maria Lopes Pereira da Silva*
Auditora das Contas Públicas

* *João Antônio Robalinho Ferraz*
Técnico de Auditoria das Contas Públicas

¹⁵ Conforme faixa de redução contida no inciso II, do art. 6º, do Decreto n.º 21.415/99

¹⁶ Conforme faixa de redução contida no inciso II, do art. 6º, do Decreto n.º 21.415/99