

**ALÇANDO VOO: FISCALIZAÇÃO DE
CONTRATO DE PASSAGENS AÉREAS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**
*FLIGHT ENLARGEMENT: INSPECTION OF THE PUBLIC
CONTRACT OF AIRLINE TICKETS IN THE FEDERAL
PUBLIC ADMINISTRATION*

*Edmilson da Silva Quitério*¹

IFMT

*José Vinicius da Costa Filho*²

IFMT

Resumo

Quais as especificidades da fiscalização do contrato público de passagens aéreas que podem contribuir na melhoria da prestação desse serviço para a administração pública? A pesquisa busca analisar a fiscalização dos contratos de passagens aéreas em âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional no âmbito federal, com vista à sua boa prática na administrativa pública. Para essa finalidade, foram analisados os princípios, autores do direito e do turismo, leis e outros documentos relativos para a melhor abordagem do objetivo. O desenho de pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa, combinando métodos de revisão e pesquisa bibliográfica com a análise documental. Esta pesquisa resultou em abordagens contextualizadas dos institutos relacionados com a fiscalização e principalmente das problemáticas mais comuns na atividade do fiscal para o alcance da eficiência na execução do contrato administrativo de passagens aéreas.

Palavras-chave

Fiscalização. Contrato administrativo. Passagem aérea

Abstract

What are the specificities of the public contract inspection of air tickets that can contribute to the improvement of the provision of this service to the public administration? The research seeks to analyze the supervision of air ticket contracts within the scope of the Public Administration, autarchic and foundational at the federal level, with a view to its good practice in public admin-

¹ Graduado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), auxiliar em administração (servidor público federal) no Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT). edmilson.quiterio@cba.ifmt.edu.br

² Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Cuiabano de Educação (ICE), Graduado em Direito pela UFMT, professor de Direito no IFMT. jose.filho@bag.ifmt.edu.br

istration. To this end, the principles, authors of law and tourism, laws and other documents relating to the best approach to the objective were analyzed. The research design uses a qualitative approach, combining methods of review and bibliographical research with documentary analysis. This research resulted in contextualized approaches of the institutes related to the fiscalization and mainly of the most common problems in the activity of the prosecutor to reach the efficiency in the execution of the administrative contract of air tickets.

Keywords

Inspection. Administrative contract Airfare

1. INTRODUÇÃO

A soberania popular expressamente consagrada no artigo art. 1º, *caput* e *parágrafo único* da Constituição Federal de 1988, implica não somente a escolha dos representantes de Estado, mas, também, que todo ato público se legitima deste mesmo valor. Considerando tais premissas, nossa Constituição Federal exige obediência, por parte da Administração, ao princípio da eficiência, dentre outros expressos no art. 37, *caput*.

Neste íterim, este trabalho foi realizado pautando que há interesse público, portanto, interesse do povo em garantir a eficiência na execução dos contratos administrativos. Invariavelmente a eficiência se consolida a partir do aprofundamento do conhecimento de como ocorre a dinâmica gestacional e operacional do serviço que está sendo contratado pela Administração e os protocolos inerentes a essa relação. Marinho et al (2018) complementa essa ideia quando defende a necessidade de desenvolver uma política de gestão de contratos eficientes, baseada em variáveis que satisfaçam e atendam ao dinamismo atualmente exigido do setor público.

Faz-se necessário entender que a finalidade central da Administração Pública é o bem comum da coletividade, segundo Meirelles (2007). Este bem comum é garantido por via da prestação de serviços e da boa administração dos recursos públicos (MEIRELLES, 2007. p. 66). Assim, a Administração Pública não é autossuficiente e precisa de bens e serviços que não são produzidos por sua estrutura. Ou seja, precisa contratar empresas que forneçam os materiais e serviços necessários. Quando essa contratação

for necessária, será obrigatório o procedimento licitatório anterior ao contrato administrativo, pois – diferentemente do contrato celebrado na seara privada – a Administração tem deveres e meios preestabelecidos para contratar.

Assim, o Poder Público realiza anualmente vários procedimentos licitatórios para a aquisição dos mais diversos bens e serviços dos quais necessita dispor. Uma dessas necessidades é da aquisição de passagens de transporte de pessoas, tanto aéreas quanto terrestres. Passagens que serão utilizadas por servidores em missão, alunos de Instituições de Ensino Federais em intercâmbios, por agentes políticos em encontros diplomáticos, dentre muitos outros motivos.

Grande parte dos problemas enfrentados na aquisição da passagem aérea ocorre no momento da efetivação dos comandos contratuais, devido a diversos motivos possíveis: má fé da contratada, falta de conhecimento do fiscal, questões de mercado ou por fatos da própria Administração, motivos extracontratuais, etc. O importante é que são vários os casos em que o processo licitatório é realizado a contento, mas a execução do contrato torna-se onerosa ao erário, na medida em que pode ocorrer problemas relacionados à má gestão, desvio de finalidade e fraudes durante a execução do contrato administrativo, ocasionalmente gerando também o enriquecimento ilícito da contratada.

Ante ao exposto, o objeto principal desta pesquisa se perfaz em analisar a fiscalização dos contratos de passagens aéreas em âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional no âmbito federal, com vista à eficiência administrativa na sua fiscalização. Ademais, a presente pesquisa descritiva utiliza metodologia qualitativa, combinando análise documental e análise bibliográfica.

Serão analisados diversos materiais sobre o assunto, em especial normas jurídicas acerca do tema analisado e jurisprudências. Assim, para atender ao objetivo proposto, o artigo será organizado por três seções. A primeira se perfaz nesta introdução, em que se expõe o objetivo da pesquisa, a metodologia adotada, bem como aborda sinteticamente cada capítulo a ser

desenvolvido. A segunda delimita linhas gerais de atuação dos fiscais de contratos administrativos de agenciamento de viagens, discorrendo sobre o seu perfil, postura, atribuições desse responsável pela fiscalização dos contratos de passagens aéreas. A terceira seção aborda as irregularidades mais comuns na execução do contrato de passagens. A quarta seção apresenta as considerações finais, em que serão pontuados os principais resultados da pesquisa, expondo, nesse desiderato, abordagens contextualizadas dos institutos relacionados à fiscalização e, principalmente, das problemáticas mais comuns na atividade do fiscal para o alcance da eficiência na execução do contrato administrativo de passagens aéreas.

2. POSTURA, PERFIL E ATRIBUIÇÕES DOS FISCAIS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS

A falta de controle, a ineficiência e o desperdício na execução do objeto licitado mediante o contrato público, demonstram como essa é uma fase complexa do processo de contratação; logo, de forma a garantir o fiel cumprimento do que foi contratado, bem como combater possíveis irregularidades e desperdícios, a Lei nº. 8666/93 prevê o seu acompanhamento e fiscalização (FERREIRA et al, 2017; COSTA FILHO et al., 2015b). O não atendimento desse preceito legal pode acarretar má aplicação do dinheiro público, não atendimento do interesse público, dano ao erário e possível superexposição da Administração Pública perante à sociedade (MARINHO, CEVERA, 2018; COSTA FILHO et al., 2015a).

Para garantir o fiel cumprimento dos contratos administrativos e combater as irregularidades e fragilidades apontadas acima, a Lei 8.666/93, no seu artigo 67, caput, determina que um representante da Administração, especialmente designado para tanto, deverá acompanhar e fiscalizar a sua execução.

O acompanhamento e fiscalização de contratos administrativos implicam em variados procedimentos e atos que se manifestam

diferentemente a depender do objeto contratual. Algumas dessas atribuições serão gerais e devidas a todos os fiscais de quaisquer contratos e outras atribuições serão específicos aos contratos de passagens aéreas.

São, portanto, várias as atribuições e responsabilidades a cargo do fiscal designado, todas relacionadas à boa execução contratual e à eficiência administrativa, complementando:

Fiscalização: a fiscalização da execução do contrato abrange a verificação do material e do trabalho, admitindo testes, provas de carga, experiências de funcionamento e de produção e tudo o mais que se relacionar com a perfeição da obra, do serviço ou do fornecimento. A sua finalidade é assegurar a perfeita execução do contrato, ou seja, a exata correspondência dos trabalhos com o projeto ou com as exigências *previamente estabelecidas* pela Administração, tanto nos seus aspectos técnicos quanto nos prazos de realização, e, por isso mesmo, há de pautar-se pelas cláusulas contratuais, pelas normas regulamentares do serviço e pelas disposições do caderno de obrigações, se existente (MEIRELLES, 2015, p. 252).

Os citados procedimentos e ações atinentes à fiscalização de contratos administrativos demandam uma postura e perfil desse responsável, sobre o assunto Costa Filho et al. (2015a) explica que a lei nº 8666/93 não faz referência expressa ao perfil e à postura do fiscal do contrato; apesar disso, é aconselhável que o servidor designado para tal tarefa seja dotado ou venha adquirir algumas qualificações, bem como possua uma vida pregressa com conduta social-profissional compatível com o exercício da atribuição que exercerá.

No caso dos contratos de passagens aéreas, o fiscal de contrato possui, quanto à sua postura, ao seu perfil e às suas atribuições, um campo de atuação bem singular. Conforme Costa Filho e Quitério (2017), o fornecimento de passagens aéreas, também as terrestres e outras modalidades, está configurado como prestação de serviços, propriamente, contrato de serviços técnicos profissionais; nesse ínterim, a passagem em si não é um produto, mas apenas o *voucher* que possibilita usufruir do *serviço* técnico de transporte aéreo.

Analisando esse recorte, a presente seção buscará descrever a postura do responsável pela fiscalização do contrato de passagens aéreas face aos princípios da boa-relação e boa-fé, explanar a relação do perfil do fiscal de contrato de passagens com o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens-SCDP e delinear e descrever as atribuições desse agente fiscalizador.

2.1 Postura do fiscal do contrato de agenciamento de viagens quanto à boa relação e à boa fé

A boa relação e à boa fé são atributos inerentes a qualquer relação contratual, alcançando também os contratos administrativos. Salvo melhor abordagem, com a prática percebe-se que a melhor postura para o fiscal de contratos administrativos, quanto à tratativa com a contratada, é a da impessoalidade. Como esse fiscal precisa de um perfil investigativo, as relações de confiança extrema podem atrapalhar suas atividades. Não significa que o fiscal do contrato de passagens deve desconfiar de toda a conduta da contratada, mas toda declaração e justificação da contratada ou irregularidades precisam ser averiguadas com os conhecimentos e meios a disposição do fiscal do contrato administrativo de agenciamento de viagens.

Esta parece ser a melhor conduta, pois relações não formais e de extrema confiança entre a contratada e o fiscal de contratos administrativos implicaria em um conforto ingênuo desse fiscal em presumir e acreditar antecipadamente que a contratada não tem nenhuma intenção de lucros ilícitos perante a Administração. O contrário também é perigoso, sendo o fiscal de contratos administrativos extremamente desconfiado, pode incorrer em acusações desnecessárias e prejudicar a agência de viagens. Numa ponderação entre um e outro perfil, melhor que o fiscal do contrato de passagens se comporte com impessoalidade e em sentido investigativo para apurar toda informação a sua disposição. Pois, as acusações que ele puder fundamentadamente realizar, com base em razoabilidade e proporcionalidade, têm a contratada o

direito do contraditório e defesa prévia, garantindo o melhor para a execução do contrato sem gerar danos injustificados à contratada. Sobre o assunto, Quitério e Costa Filho (2017) apontam que eventuais falhas e erros podem ser decorrentes de atos de boa-fé, ou de atos de má-fé, em ambos os casos o fiscal deve proceder de acordo com orientações legais.

Conclusivamente, a postura indicada ao fiscal dos contratos administrativos de agenciamento de viagens, em sua relação cotidiana com a contratada, é a de uma postura investigativa e analítica, fundamentado pela legalidade, proporcionalidade, economicidade, razoabilidade e defesa do Interesse Público. Assim, a boa relação pautada na boa-fé não deve resultar em confiança cega nos procedimentos e informações repassadas pela contratada (QUITÉRIO; COSTA FILHO, 2017). E, na dúvida, melhor instaurar notificações e apuração dos fatos com abertura para apresentação formal de defesa da contratada e que deverá ser minuciosamente analisada.

2.2 Relação entre o fiscal do contrato administrativo de agenciamento de viagens e os perfis de solicitante de passagens e administrador de reembolsos do SCDP

Existe uma estreita relação entre as atividades do responsável pelas solicitações de passagens, do fiscal de contratos de passagens e do administrador de reembolsos no SCDP³, principalmente estes dois últimos que têm suas responsabilidades ligadas ao atesto de faturas duplicatas e faturas credoras de reembolsos, contudo, não há

³ O Sistema de Concessão de Diárias e Passagens facilita e propõe maior segurança e eficiência aos procedimentos de aquisição de bilhetes de transporte de pessoas, sejam aéreos, terrestres, oficiais, ferroviários ou outros meios possíveis. O SCDP é de uso obrigatório para registrar o afastamento do servidor em missão no âmbito da Administração federal direta, autárquica e fundacional, sendo obrigatório seu uso pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme art. 12-A, do Decreto nº. 5.992/2006.

obrigatoriedade desses perfis serem atribuídos ao mesmo servidor público.

Dentre as atribuições do solicitante de passagens, podemos indicar as de: verificação da cotação e comparação com os preços praticados no mercado, indicação da reserva, solicitação e autorização da emissão dos bilhetes (BRASIL, 2009). Note-se que o exercício da verificação da cotação e sua comparação com os preços praticados no mercado é também atribuição do fiscal do objeto do contrato, na medida em que nesta fase irregularidades de possíveis superfaturamentos serão encontradas. Se não for realizada pelo próprio fiscal de contratos administrativos de agenciamento de viagens, em outro momento, que será ao atestar faturas, ele terá que se utilizar dos documentos produzidos pelo solicitante de passagens e também realizar novas verificações, mesmo que por amostragem. O administrador de reembolsos tem a função de solicitar à agência contratada os valores referentes aos bilhetes emitidos/pagos e não utilizados, independentemente de serem adquiridos por intermediação da agência de viagens ou por compra direta. O próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão orienta que preferencialmente este perfil deve ser dado ao responsável por conferir as faturas, ou seja, ao fiscal do contrato de passagens (BRASIL, 2013), além disso:

O Administrador de Reembolso deverá conferir os valores que a agência de viagem disponibilizar ou rejeitar. Ele pode confirmar os créditos disponibilizados, pode aceitar ou não a rejeição de créditos que a agência processar. Ele deverá registrar aqueles efetivamente recebidos, confirmados por meio de carta de crédito (BRASIL, 2013, p. 37).

Já ao fiscal de contrato, figura prevista no art. 67 da Lei de Licitação e designado pelo ordenador de despesas (toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos - Decreto-lei Federal nº 200/67, art. 80, § 1º), acompanha a execução

do contrato; assim sendo, deve agir de forma proativa e preventiva, observando o cumprimento, pela contratada, das regras previstas no instrumento contratual, bem como do processo licitatório, de dispensa ou inexigibilidade de licitação (COSTA FILHO et al., 2015a, p. 1).

Assim, ou os três perfis podem ser atribuídos ao mesmo servidor, ou haverá relação próxima de atividades entre os agentes de cada atividade. Esta escolha fica a critério de cada órgão da Administração Direta, Autárquica ou Fundacional. No entanto, quase todas as irregularidades contratuais serão mais sensíveis ao solicitante de passagem e ao administrador de reembolsos, em detrimento ao fiscal do contrato de passagens, na medida em que aqueles estão mais próximos da execução contratual, embora o fiscal deva acompanhá-la. Então, os relatos e registros destes três perfis, quando não atribuídos ao mesmo agente, podem ser comparados sempre que necessário.

2.3 Atribuições do fiscal de contratos administrativos na perspectiva dos contratos de passagens

Para Costa Filho et al. (2015a, p. 3), o comando normativo contido no art. 67 da Lei 8.666/93 já estampa quatro atribuições gerais do representante pela fiscalização de contratos administrativos, são elas: a) necessidade de anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados; b) as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas aos seus superiores em tempo hábil a fim da adoção de medidas convenientes; c) o agente fiscalizador deve solicitar colaboração dos demais setores de seu órgão, caso enfrente alguma situação em que não detém os conhecimentos técnicos ou intelectuais necessários; d) este é o principal responsável pelos encaminhamentos necessários, em especial relacionados às condutas inapropriadas e às irregulares da empresa contratada, após assinado o contrato.

Essas atribuições gerais do fiscal ganham contornos singulares para os contratos de passagens aéreas, conforme pode ser averiguado nos subtópicos abaixo.

2.3.1 *Manter registro próprio*

O registro próprio serve para acompanhamento da execução contratual e tem implicações administrativas e jurídicas de prova. Todas as averiguações devem ser registradas para fins de notificações, comprovação ou providências cabíveis, caso contrário a fiscalização do contrato administrativo poderá ser declarada omissa. Engano comum é concluir que a única finalidade dos registros é a apuração de falhas e que deveria ser realizado somente quando ocorrerem irregularidades na execução, sobre o assunto a Escola Nacional de Administração Pública acrescenta que:

Igual procedimento deve ser adotado pela fiscalização quando realizar reuniões com a contratada. As reuniões deverão ser documentadas, e o fiscal deverá elaborar atas de reunião que deverão conter, no mínimo, os seguintes elementos: data; nome e assinatura dos participantes; assuntos tratados; decisões, responsáveis pelas providências a serem tomadas e prazos (BRASIL, 2015c, p. 24).

Esta orientação é fundamentada legalmente, então os registros e anotações serão realizados e as providências devem ser tomadas para sanar o averiguado em atendimento ao comando legal abaixo:

Art. 67 - § 1o: O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. [...] § 2o As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes (BRASIL, 1993).

Exemplo de providências que podem ser tomadas pelo fiscal do contrato administrativo de passagens é a glosa de reembolsos não atendidos, quando o contrato prevê seu abatimento em fatura. No entanto, uma punição por inidoneidade, por exemplo, excede a competência desse fiscal; deve-se, então, solicitar a instauração do devido processo administrativo com contraditório e defesa prévia para que, ao final, a autoridade competente avalie a aplicação ou não. Ainda, quanto ao artigo em questão, o texto legal não propõe especificamente qual a melhor interpretação de "registro próprio" e quais formalidades o fiscal de contratos administrativos deve atentar-se. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) orientou que:

Referido registro pode ser livro de capa dura, caderno, folhas impressas em computador, ou qualquer outro meio de anotação que possam ter folhas numeradas, rubricadas, datadas e assinadas pelo representante da Administração e preposto do contratado (BRASIL, 2010, p. 781).

É evidente a preocupação do TCU com a positivação e a legalidade na produção do registro de fiscalização do contrato administrativo. Assim, mera planilha ou anotações virtuais sem comprovada autoria não satisfazem à finalidade do registro. Imagine a possibilidade de o fiscal do contrato de agenciamento de viagens ser dispensado de suas atribuições e, em outro momento, outro fiscal designado para o mesmo contrato precisar dos registros do anterior para fundamentar solicitação de aplicação de penalidade. Qual a validade jurídica de uma planilha virtual? Serviria como indícios para a procura de outros documentos positivados, mas não teria muito poder probatório. Assim, respeitadas as diretrizes acima, fica a critério do fiscal do contrato administrativo de passagens o tipo de documento a ser utilizado como registro próprio. O importante é que estes documentos estejam compilados, devidamente ordenados e que sua autoria seja certa.

2.3.2 Atestar faturas de passagens

Compete, ao fiscal do contrato administrativo de agenciamento de viagens, a verificação dos dados da fatura, duplicatas ou credoras, e averiguar irregularidades com relação aos registros processuais e via sistema SCDP. Se não houver inconformidades, este fiscal deve realizar o ateste da fatura para sua posterior liquidação e pagamento.

Deve, ainda, atestar o procedimento de reembolso, observando seu valor, concordando ou não com a recusa da agência em contratar, e, enfim, deve atestar a finalização do processo em questão (BRASIL, 2015a):

As ações praticadas na funcionalidade de Reembolso também estão disponíveis para a verificação do perfil “FISCAL DE CONTRATO”. Além disso, é de acesso exclusivo a esse perfil a aprovação do reembolso não aceito pela companhia aérea, após a indicação dessa situação pelo Administrador de Reembolso (BRASIL, 2015a, p. 21).

Com a implantação da nova modalidade de aquisição direta, se a entidade ou órgão aderir, o fiscal do contrato administrativo deve verificar possíveis inconsistências no faturamento de passagens com a instituição financeira e agências cadastradas. Ocorre que a instituição financeira envia ao sistema arquivo eletrônico e o SCDP realiza a comparação com suas bases de dados. Isto não dispensa a necessidade de verificação, pois podem ocorrer inconsistências que o próprio sistema não conseguirá solucionar, necessitando a ação do fiscal de contratos administrativos (BRASIL, 2015a), ademais:

Como a execução financeira dos gastos com passagem ainda não é realizada de forma automática pelo SCDP, o Documento de Ateste, o Relatório de Faturamento e a fatura extraída do Portal do Banco do Brasil devem ser impressos para compor o processo a ser encaminhado para pagamento (BRASIL, 2015a, p. 49).

Então, existe diferença de procedimento entre passagens adquiridas pela compra direta e as adquiridas pela contratação da agência de viagens. No entanto, a responsabilidade básica do ateste das faturas permanece comum. Nesta, o fiscal do contrato administrativo de agenciamento de viagens poderá, também, verificar se as devidas retenções da Lei nº 9.430 Art. 64 foram efetivadas pela agência contratada, além das outras possibilidades de divergências nos preços ou objeto descrito na fatura.

2.3.3 Tomar diligências para sanar irregularidades

Uma vez identificada a irregularidade, o fiscal do contrato administrativo de passagens tem o poder dever de tomar as devidas providências para saná-la. A dificuldade na maioria das vezes é a identificação da irregularidade, ou quando identificada que dependa de procedimentos complexos para a resolução. Por isso é tão importante o conhecimento do objeto e do contrato, assim como a ciência da responsabilização do fiscal de contratos administrativos por inércia. Há casos em que as providências cabíveis ultrapassam a competência do fiscal de contratos administrativos. Casos estes em que o fiscal do contrato administrativo de agenciamento de viagens deverá solicitar aos seus superiores as medidas necessárias. Segue texto do § 2º do artigo 67 da Lei nº 8.666/93: “§ 2o As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes” (BRASIL, 1993).

Conhecendo suficientemente o objeto e informações relativas, o agente percebe as irregularidades com maior facilidade e, tendo ciência de sua responsabilização, não permanece inerte quando a Administração necessite de sua ação. O exemplo da “glosa” em fatura e da punição por inexecução é um dos que melhores se aplicam para distinguir as diligências que podem ser realizadas pelo fiscal do contrato administrativo de passagens e das que devem ser solicitadas ao superior competente. Aquela pode ser efetivada

diretamente pelo fiscal, considerando cláusula contratual e às vezes não necessitando de contraditório, apenas transcorrido prazo previsto. Este necessita de processo administrativo, apuração, contraditório, defesa prévia e deve ser executada por gestor superior competente.

2.3.4 Solicitar penalidades

O fiscal de contratos administrativos poderá solicitar as penalidades de advertência, multa, suspensão temporária de licitar e impedimento de contratar com a Administração, também a declaração de inidoneidade de acordo com o artigo 86 e 87 da Lei nº 8.666/93. Mas, no processo de penalização da contratada, deve ser observado a Lei nº 9.784/99, em especial seu artigo 2º:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. [...] IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé (BRASIL, 1999).

Demonstra-se, pelo recorte acima, que os princípios quando aplicados em casos práticos resultam em benefícios, proteção e eficiência do contrato. Mas, seu desconhecimento também pode resultar em prejuízos à Administração, à contratada e à sociedade.

2.4 Atribuições específicas do fiscal de contratos administrativos de passagens aéreas previstas na IN – SLTI/MPOG nº 03/2015

A Instrução Normativa - SLTI/MPOG nº 03 de 2015 atribui responsabilidades específicas ao fiscal de contratos administrativos de passagens, que devem ser cumuladas com as responsabilidades gerais dos fiscais de contratos da Administração Pública. Assim, seguem os incisos e parágrafos do artigo 20 da Instrução

Normativa em análise para breves comentários: “I - confirmar se os bilhetes de passagem emitidos pela agência de turismo contratada correspondem às reservas efetuadas pela unidade administrativa” (BRASIL, 2015b).

A confirmação é necessária para não ocorrer pagamentos de serviços não solicitados, divergências de valores, taxas inexistentes e incluídas na fatura ou quaisquer outras divergências entre o faturamento e o solicitado pela Administração. Importante observação é que a verificação dos valores, quando realizadas pelo fiscal do contrato administrativo, poderá ser por amostragem:

II - fiscalizar, por amostragem, se os valores de tarifas encaminhados, via sistema, pelas companhias aéreas ao buscador encontram-se majorados em relação aos valores oferecidos no mercado e se as condições comerciais mais vantajosas estão sendo cumpridas; III - fiscalizar, periodicamente e por amostragem, o valor efetivamente repassado pelas agências às companhias aéreas (BRASIL, 2015b).

Em outra via, a verificação realizada no momento da análise da cotação pelo solicitante de passagens deve ser individualizada a cada reserva. Portanto, são necessárias duas verificações para garantia do cumprimento contratual.

Deve ser salientado que, se a verificação por amostragem indicar divergência de valores, será necessário a realização do procedimento administrativo para apuração e constatando irregularidades devem ser retornados à Administração os valores cobrados indevidamente da Administração, pelo princípio da indisponibilidade do Interesse Público. Nesse caso, o agente realiza apuração detalhada para ressarcir quaisquer valores não percebidos anteriormente e que devam ser devolvidos pela contratada.

Pode ocorrer, por exemplo, de na verificação da reserva e do bilhete com os preços de mercado o solicitante de passagens verificar conformidade. Mas, após a emissão e faturamento, quando o fiscal verificar novamente os valores com as agências aéreas, poderão ter ocorridos repasses de descontos que podem estar

previstos de serem repassados para a Administração. Assim, uma verificação não isenta a outra.

Em temas referentes aos valores inexequíveis e à formação do preço, foi abordado sobre a formação da remuneração da contratada e que em geral os contratos administrativos de passagens na Administração Pública Federal possuem cláusula de obrigação de repasse de quaisquer vantagens concedidas pelas agências aéreas às agências de viagens. Assim, nesta fiscalização por amostragem, o fiscal do contrato administrativo de passagens poderá encontrar nos sites das companhias aéreas os extratos das faturas e valores que a agências repassaram e poderá ocorrer de constarem descontos. Estes descontos, quando verificados e se o contrato expressamente fizer referência, devem ser repassados na fatura para a Administração. Assim, cabe ao fiscal – quando verificar irregularidades – proceder de forma a sanar o problema e garantir o Interesse Público.

O processo de reembolso também deve ser fiscalizado pelo representante da administração, conforme segue: “IV - fiscalizar o reembolso dos bilhetes emitidos e não utilizados” (BRASIL, 2015b).

Esse processo pode ser mais complicado do que o de aquisição da passagem. O valor já foi pago, há diferenças de procedimentos entre uma agência e outra, prazos e multas a depender da passagem e da empresa aérea que forneceu o bilhete. Também, muitas vezes é aparentemente desinteressante para a agência contratada que pode demorar muito para a efetivação deste procedimento. Mas, até onde esta pesquisa concluiu, em geral, há cláusulas que estipulam o prazo para a contratada efetivar o reembolso que quando quebrado deve ser descontado o valor do bilhete e taxa de embarque em fatura posterior.

Ocorrendo qualquer erro na cobrança o fiscal deve comunicar formalmente à instituição financeira ou à agência de turismo, preferencialmente por escrito, senão vejamos: “V - comunicar formalmente à instituição financeira ou à agência de turismo, preferencialmente por escrito, sobre qualquer ocorrência de erro de

cobrança que venha a identificar, para que a devida correção seja realizada na fatura subsequente” (BRASIL, 2015b).

Neste procedimento, a formalidade é fundamental, considerando que as implicações resultantes podem ser graves e devem ser registradas. Assim, não se orienta que o fiscal do contrato administrativo de agenciamento de viagens ligue para a empresa no intento da resolução fácil do que foi averiguado, a não ser que a circunstância exija que assim seja, desde que devidamente motivada.

O parágrafo primeiro do art. 20 da mesma Instrução esclarece que estas orientações não limitam outras que a Administração entenda ser necessário incluir nos contratos ou que outras normas prevejam: “§ 1º Poderão ser atribuídas responsabilidades e obrigações complementares nos instrumentos firmados entre a Administração e as partes mencionadas no caput deste artigo” (BRASIL, 2015b).

A exemplo dessas atribuições complementares, o parágrafo 2º do mesmo artigo e da mesma instrução prevê indicações de outras normativas para a tratativa de problemas averiguados:

§ 2º Caso o servidor designado encontre indícios de fraude ou falhas na execução contratual, no exercício da fiscalização a que se refere esta Instrução Normativa, a Administração deverá instaurar processo administrativo, devendo, se for o caso, aplicar as sanções previstas no art. 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e dos incisos III e IV do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, sem prejuízo das sanções penais previstas no art. 96 da Lei nº 8.666, de 1993 (BRASIL, 2015b).

Complementando todo o exposto, o artigo 7º da chamada Lei do Pregão, indica o impedimento de licitar à empresa que cometer as falhas abordadas acima. Para melhor compreensão, segue a redação do citado artigo:

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não

mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais (BRASIL, 2002).

Nesses casos, a responsabilidade do fiscal de contratos administrativos é de instauração do devido processo administrativo e manifestação quanto à defesa da contratada, podendo, caso entenda, solicitar a aplicação ao gestor competente.

2.5 Distinção entre gestão e fiscalização de Contratos Administrativos

Os perfis de fiscal de contratos administrativos e gestor de contratos administrativos, embora aparentemente similares, não devem ser confundidos, pois não são os mesmos institutos. A gestão é responsável pelo gerenciamento do contrato de um órgão, instituição ou entidade. Já o fiscal é designado formalmente para garantir a execução de contratos em específico, podendo ser um ou mais contratos. Esta distinção está expressa nos incisos I, II e III - § 2º do artigo 31, - da IN/SLTI nº 02/2008:

I - gestor do contrato: servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual; (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013) II - fiscal técnico do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato; e (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013) III - fiscal administrativo do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato (BRASIL, 2008).

Observe que a IN nº6/13, ao incluir a redação acima, especificou diferenciação entre o fiscal técnico e o administrativo dos contratos

administrativos. No entanto, a depender da autoridade que designa o fiscal poderão ter as duas atribuições que, em geral, são dadas aos fiscais de contratos de passagens. Ainda, o fiscal de contratos administrativos estaria em algum nível relacionado ao gestor. Infere-se que cabe ao fiscal ter conhecimentos técnicos do objeto do contrato ou suficiente conhecimento para a fiscalização administrativa da sua execução, e, ao gestor, caberia os conhecimentos necessários para a eficiente coordenação dos processos relacionados à gestão dos contratos. Quanto à definição do perfil do fiscal de contratos administrativos:

O gestor é o representante da Administração para acompanhar a execução do contrato. Assim sendo, deve agir de forma pró-ativa e preventiva, observar o cumprimento, pela contratada, das regras previstas no instrumento contratual e, ainda, buscar os resultados esperados no ajuste e trazer benefícios e economia para o STJ (BRASIL, 2011, p. 25).

Cabe realizar importante observação que em muitos momentos, tanto leis como outros documentos de carácter legal ou de orientação, confundem os atributos do perfil de fiscal de contratos administrativos e do perfil de gestor de contratos administrativos. Nesse sentido, ao leitor orienta-se que realize sempre uma leitura contextual e interpretativa para inferir de qual dos dois atributos o documento em análise diz respeito, ou se o próprio documento já não reafirma claramente a qual se refere.

Na gestão cuida, por exemplo, de questões ligadas ao reequilíbrio econômico-financeiro, a pagamentos, à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação, etc; logo, se perfaz em um serviço geral de gerenciamento dos contratos (MOTA, 2017).

As atividades descritas no parágrafo anterior são mais relevantes ao perfil de gestor de contratos, em contraponto à atribuição do fiscal, sobre este último Mota (2017, p. 35) afirma que: “é pontualmente exercida por um representante designado (fiscal de contrato), que precisa estar preparado para a tarefa que envolve um nível de responsabilidade específica”.

Então, é sempre importante ter essas orientações normativas bem claras. Pois, em vias práticas, o próprio gestor e fiscal podem ter problemas quanto a algumas atribuições. Se a Administração houver editado norma interna, atribuindo as responsabilidades de cada perfil, será mais fácil o trato nas atividades ordinárias. No entanto, na ausência de tal documentação pode ocorrer de, a título de exemplo, os dois perfis não se atentarem para a prorrogação de algum prazo ao concluírem individualmente que a prorrogação deve ser solicitada pelo outro. Por este motivo, é importante a boa definição dos perfis e a boa compreensão das atribuições do gestor e do fiscal de contratos administrativos.

2.6 Aquisição direta e suas afetações para o perfil do fiscal de contratos de passagens aéreas

A portaria do Ministério do Planejamento nº 555, de 30 de dezembro de 2014, trouxe inovações para a fiscalização de contratos de passagens aéreas, na medida em que é possível a aquisição direta, sem intermediação da agência de turismo. Este novo procedimento propõe maior celeridade na aquisição, confiabilidade nos valores informados e economicidade, pois a compra, para os órgãos aos quais se destina, será direta com as agências aéreas. No entanto, esse novo cenário não exclui totalmente a necessidade de eventuais serviços de agenciamento de viagens por empresa competente:

Art. 3º A aquisição de passagens aéreas será realizada diretamente das companhias aéreas credenciadas, sem intermediação de agência de turismo, salvo quando a demanda não estiver contemplada pelo credenciamento, quando houver impedimento para emissão junto à empresa credenciada ou em casos emergenciais devidamente justificados no SCDP, hipóteses em que será aplicado o procedimento previsto na Seção II desta Instrução Normativa (BRASIL, 2015b).

Com a nova modalidade de aquisição direta, muito mudou nos procedimentos de aquisição de passagens aéreas. Foi autorizado que o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) seja utilizado para fins de aquisição de passagens aéreas, conforme redação abaixo:

Art. 1º - Fica autorizada a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) como forma de pagamento, pela administração pública federal, das despesas realizadas com a aquisição de passagens aéreas nas hipóteses de licitação ou procedimento de contratação direta, realizados pela Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2014b).

Uma questão fundamental surge com todas essas inovações, a questão do novo perfil do fiscal de contratos de agenciamento de viagens e qual será sua relação com a nova modalidade de contratação direta e novos procedimentos. Uma vez que o objeto dos contratos já não é o mesmo e, portanto, seria necessária nova designação para quaisquer novos contratos decorrentes da aquisição direta. Neste sentido, a Instrução Normativa – SLTI/MPOG nº 03 de 2015, em seu artigo 20, orienta a designação formal de servidor conforme redação abaixo:

Art. 20. A competência para fiscalizar os instrumentos firmados com as companhias aéreas, com as agências de turismo e com a instituição financeira autorizada para operacionalização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - Passagem Aérea deve ser atribuída a servidor formalmente designado [...] (BRASIL, 2015b).

Então, percebe-se que as novas regras e procedimentos para aquisição de passagens aéreas na Administração do Poder Executivo Federal não excluí a necessidade e obrigatoriedade de designação de servidor para a fiscalização. Em fato, na verdade só

amplia as possibilidades de atuação deste fiscal que poderá ser designado para fiscalizar não somente o contrato realizado com a agência de viagens, mas também os instrumentos firmados com as companhias aéreas e Banco do Brasil, que atualmente é a instituição financeira autorizada para a operacionalização do Cartão de Pagamento do Governo Federal quando utilizado para aquisição de passagens aéreas.

3. IRREGULARIDADES MAIS COMUNS LIGADAS À FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO DE PASSAGENS

A execução do objeto licitado, mediante contrato administrativo, apresenta-se como uma das fases mais sensíveis do processo de contratação, surgindo daí irregularidades e ilegalidades que justificam uma série de providências administrativas e judiciais contra a Administração (Contratante), a empresa vencedora da licitação (Contratada) e o próprio agente fiscalizador do contrato (COSTA FILHO et al., 2015b, p. 1).

Nos contratos de passagens aéreas as fragilidades existentes são muitas e as possibilidades da ocorrência de irregularidades também. Capitularam-se, abaixo, algumas irregularidades que podem ocorrer na prática da fiscalização do contrato administrativo em questão. Alguns itens foram baseados em normativas e outros em experiências práticas e nas conclusões que essas práticas implicaram.

3.1 Morosidade na execução de serviços solicitados

Pelos mais variados motivos, a contratada pode demorar no atendimento da solicitação de emissão de bilhetes. Normalmente o contrato prevê o prazo para o atendimento da solicitação, que pode ser de horas ou dias. Quando essa morosidade extrapolar os prazos contratuais, a contratada pode incorrer em inexecução culposa do contrato, assegurado o devido procedimento de notificação com

contraditório e defesa prévia. Importa dizer que a "[...] inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em Lei ou regulamento" (BRASIL, 1993). Além disso:

Essa inexecução ou inadimplência tanto pode referir-se aos prazos contratuais (mora), como ao modo de realização do objeto do ajuste, como à sua própria consecução, ensejando, em qualquer caso, a aplicação das sanções legais ou contratuais proporcionalmente à gravidade da falta cometida pelo inadimplente. Essas sanções variam desde as multas até a rescisão do contrato, com a cobrança de perdas e danos, e, finalmente, a suspensão provisória e a declaração de inidoneidade para contratar com a Administração (MEIRELLES, 2015, p. 260).

A razoabilidade e a proporcionalidade deverão ser observadas na apuração dos motivos de mora. Assim, a depender da defesa e esclarecimentos da contratada, como a permanência ou não em mora, a Administração poderá rescindir o contrato ou aplicar outra punição que julgar mais razoável.

Considerando que os preços de passagens aéreas variam diariamente, a demora pode implicar no aumento do preço da passagem para a Administração, ou, dependendo se for viagem emergencial, pode frustrar a missão do servidor ou terceiro a quem se destinariam os voos. Se isto ocorrer, a contratada poderá, também, ser notificada a arcar com a diferença dos preços e outras sanções contratuais cabíveis, desde que devidamente fundamentado contratual ou legalmente.

§ 4º Na hipótese do § 3º, a emissão das passagens será realizada pela agência de turismo contratada a partir do encaminhamento da reserva pelo SCDP. § 5º A emissão de que trata o § 4º, deverá ser realizada no prazo estabelecido pela Administração no instrumento convocatório (BRASIL, 2015b).

Neste sentido os dados lançados no SCDP podem ser utilizados para fundamentação de notificação, pois registram o prazo ou a

inexecução de solicitação de emissão das reservas, sendo embasamento mais consistente do que possíveis trocas de e-mails ou telefonemas.

3.2 Preço simbólico ou inexequível

Este tópico está dividido em dois temas para melhor demonstração da possibilidade da formação do preço e do valor inexequível.

3.2.1 Da formação do preço

No mercado turístico, a principal fonte de receita das agências de viagens é a comissão, que poderá ser recebida tanto do fornecedor quanto do consumidor dos serviços turísticos, neste caso, dos serviços de emissão de bilhetes aéreos. Este entendimento está previsto na Lei nº 11.771/2008, conforme redação abaixo:

Art. 27. Compreende-se por agência de turismo a pessoa jurídica que exerce a atividade econômica de intermediação remunerada entre fornecedores e consumidores de serviços turísticos ou os fornece diretamente. [...] § 2º O preço do serviço de intermediação é a comissão recebida dos fornecedores ou o valor que agregar ao preço de custo desses fornecedores, facultando-se à agência de turismo cobrar taxa de serviço do consumidor pelos serviços prestados (BRASIL, 2008).

Verifica-se a possibilidade de a agência receber esta comissão ou não dos fornecedores de passagens aéreas e, ainda, instituir taxa de serviços prestados ao consumidor. Assim, a agência de turismo poderá ser remunerada por ambos ou por apenas um, dentre o fornecedor e o consumidor.

Pois bem, ao analisar este dispositivo legal, com olhar aplicado ao contrato administrativo, pode-se interpretar que na relação contratual com a Administração, a proposta do preço não se trata nem de comissão agregada, nem da comissão recebida dos

fornecedores, mas sim de valor fixo de serviço ao qual compete à agência ponderar seu montante na elaboração da proposta.

Para uma melhor compreensão, podemos dizer que este valor pode variar em função dos valores recebidos em descontos pelos fornecedores, em decorrência da Portaria nº 676/CG-5 de 13/11/2000 do Comando da Aeronáutica:

Art. 60. A comissão paga aos agentes de viagem e de carga, na venda de passagens e/ou fretes aéreos, será livremente acordada entre as empresas aéreas e os agentes credenciados, não sendo permitida a majoração dos valores das tarifas e fretes aprovados pelo DAC, ou nele registrados, em decorrência desses acordos (BRASIL, 2000).

Dentro deste contexto da formação do preço de proposta da agência em relação à influências e possibilidades decorrentes da comissão das agências aéreas, Pinto Nieto (2001, p. 85), ao analisar a comissão em seu sentido restritivo da remuneração, entende que:

[...] se uma agência de turismo resolver celebrar acordo com determinada empresa que se utilize de viagens para sua gerência e diretoria, pela intermediação na venda de passagens, por quantia fixa e mensal, em se tratando de um bom negócio para a agência, nada obsta a que ela aceite a negociação e deixe de receber comissão, passando a receber valor fixo (PINTO NIETO, 2001, p. 85).

Na licitação de menor preço, a remuneração da contratada será o valor fixo da proposta dada em contraprestação ao serviço prestado. E, assim, estará escolhendo o valor fixo em vez da comissão, principalmente porque o instrumento convocatório pode estar prevendo o repasse da comissão do fornecedor. Este entendimento também está implícito na Instrução Normativa - SLTI-MPOG nº 03 de 2015:

Art. 6º A remuneração total a ser paga à agência de turismo será apurada a partir do valor ofertado pela prestação do serviço de agenciamento de

viagens, multiplicado pela quantidade de passagens emitidas, remarçadas ou canceladas e serviços correlatos (BRASIL, 2015b).

Até aqui nenhum problema quanto a esse entendimento da formação do preço em contrato administrativo de passagens. No entanto, considerando que a agência de turismo pode já estar recebendo comissão pelos bilhetes emitidos, poderá em licitação ofertar propositadamente valor simbólico que provavelmente vencerá outras postostas. Se ainda assim a empresa for escolhida para contratar o fiscal de contratos administrativos deverá questionar e arguir a nulidade da proposta.

3.2.2 Do valor inexecuível

A inexecuibilidade da proposta, ou o valor simbólico, pode ocorrer caso preço ofertado seja de “0,0001”, por exemplo. Os contratos administrativos têm carácter econômico e é devida a remuneração pelos serviços prestados à Administração, pois, de outro modo, estaria configurada doação. A problemática agrava-se ainda mais quando o contrato celebrado possui cláusula de obrigação de repasse de vantagens, a exemplo da cláusula: “f) Repassar à contratante eventuais vantagens concedidas pelas companhias aéreas, tais como promoções, cortesias e demais vantagens” (BRASIL, 2014c).

O preço inexecuível, quando apurado em fase de execução contratual, pode implicar a anulação da licitação e logicamente do contrato, nos termos do artigo 59 da Lei nº 8.666/93. O parágrafo único do mesmo artigo reafirma o dever de pagamento pelos serviços já executados ou prejuízos sob responsabilidade da Administração. Anulação que extingue o contrato com efeito retroativo: “A anulação do contrato é ato declaratório de invalidade preexistente, pelo que opera efeitos *ex tunc*, retroagindo às suas origens, estando, como é natural, sujeita à decadência ou à prescrição” (MEIRELLES, 2015, p. 258).

Então, é claramente possível essas condutas durante o processo licitatório, que podem sim resultar em um contrato viciado. Infelizmente, às vezes até por desconhecimento do responsável pelo pregão/licitação ao questionar o valor simbólico recebe defesa da contratada informando que obterá os recursos das fornecedoras de passagens em contratações globais em que a receita geral resultaria em vantagens não agregadas ao bilhete, mas que por desconhecimento, descuido ou falta de fundamentação aceita a justificativa e, neste momento, o fiscal do contrato administrativo de passagens precisa interferir quando o contrato resultar em execução, conforme texto abaixo, as condutas indicadas para a licitação e contrato nesses casos são:

§ 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 (BRASIL, 2015b).

Diante disso, mesmo que a Lei nº 8.666/93 ou a Lei nº 10.520/02 não explique qual a conduta esperada da Administração nessa possível realidade, há a SLTI-MPOG Instrução Normativa nº 3/2015 orienta especificamente a conduta da Administração neste sentido. No entanto, o desconhecimento do agente público responsável pela licitação pode resultar em um contrato viciado que, posteriormente a sua assinatura, tenderá a ser questionado pelo seu respectivo fiscal do contrato administrativo. Afinal, este conhecimento é necessário para a designação do fiscal do contrato administrativo de passagens aéreas, sendo este um agente qualificado para indicar o problema.

3.3 Erros no câmbio do dólar

Em primeira análise, as passagens aéreas internacionais poderão ser cotadas em moeda nacional ou internacional. Nesta segunda opção deverá ser realizada com base no dólar referência da *International Air Transport Association* (IATA) por convenções do mercado. “O dólar Iata corresponde à cotação da moeda americana definida pela International Air Transport Association, entidade de âmbito internacional à qual se filia a grande maioria de empresas aéreas na defesa de seus comuns interesses” (PINTO NIETO, 2001, p. 71).

Em primeiro momento, então, ao se calcular o câmbio para averiguação da fatura de passagens internacionais, o fiscal do contrato administrativo de passagens deve conferir com a cotação do dólar IATA. Em específico, os erros abordados aqui comumente ocorrem no momento dos lançamentos das taxas e tarifas no sistema SCDP, tanto por parte do solicitante de passagens, quanto por parte da Administração.

Sendo o voo nacional, o SCDP indicará o “R\$” como moeda padrão e, sendo o voo internacional, o “\$” será indicado como moeda. Logo, aos trechos nacionais caberia ao solicitante de passagens realizar o cálculo de câmbio ou solicitar à contratada que sejam detalhados os valores de cada voo em separado.

No entanto, podem ocorrer falhas, independente de intencionais ou não, no momento em que a contratada deve lançar a cotação do dólar IATA no SCDP. O sistema calculará o valor a ser pago na fatura dependendo dessa cotação. Assim, as relações de câmbio devem ser atentamente observadas seja pelo solicitante, pela contratada e principalmente pelo fiscal do contrato administrativo de agenciamento de viagens.

É importante que o fiscal do contrato administrativo de passagens refaça esses cálculos, devido à alta possibilidade de danos ao erário. Havendo distorções, independente de aumento de valores ou sua diminuição, a devida correção deverá ser aplicada ao fato e anotada nos registros. Pois, se for lançado um dígito a menos, por exemplo, a cotação do dólar ficará abaixo de 1,0 e o valor será reduzido. Não é do Interesse Público o enriquecimento e vantagens ilícitas,

mesmo que essas favoreçam a Administração. Nem o contrário, em que o erário será prejudicado.

3.4 Lançamentos mistos de valores e taxas

Outro erro decorrente da prática, que é interessante e importante indicar nesta pesquisa, se perfaz na possibilidade de a contratada, em primeira análise independente de dolo ou não, indicar o valor da tarifa em dólar e indicar o valor das taxas sem o cifrão da moeda em real. Para melhor visualização abaixo está um valor fictício apenas demonstrativo:

Figura 1 – Demonstrativo de tarifa aérea

Ex.:

Fare	Taxes
USD 1012,00	130,00

Fonte: Do autor

No exemplo acima, todas as informações da cotação estão em inglês, mas, em vias de fato, o valor da tarifa está em dólar e o valor das taxas, sem cifrão, correspondem ao valor em moeda nacional. Isto pode implicar no seguinte erro: o solicitante de passagens concluirá que a taxa também está cotada em dólar e a lançará assim. A fatura virá com o valor em moeda nacional já cambiado, multiplicando o valor indicado de 130,00 pela cotação do dólar IATA, e o fiscal do contrato administrativo de agenciamento de viagens pode atestar, de forma desatenta, o erro.

Se a fiscalização do contrato administrativo de passagens e o perfil de solicitante de passagens no SCDP estiverem atribuídos ao um mesmo servidor este deverá diligenciar para não cometer o citado erro. Mas, se o fiscal do contrato administrativo de agenciamento de viagens for pessoa diferente do solicitante de passagem, aquele pode orientar a esse último exigir da empresa a indicação da moeda em que cada valor está cotado. Pois, este erro no câmbio da moeda, aqui analisado independente de dolo ou culpa, implicará em

vantagem ilícita à contratada, enriquecimento sem causa e prejuízo ao erário.

3.5 Superfaturamento da cotação

Com as atualizações e possibilidade de compra direta no SCDP, a cotação poderá ser realizada no próprio sistema, ou com a agência contratada. “Quando a aquisição for realizada por intermédio da agência de turismo, a pesquisa de preços e a reserva serão realizadas por meio do SCDP ou solicitadas à agência contratada” (BRASIL, 2015b). O contexto e fragilidade de superfaturamento desta última possibilidade serão abordados abaixo.

Conforme o artigo 27, § 2º da Lei nº 11.771/2008, a agência de turismo poderia legalmente agregar valores ao preço da tarifa para a formação de sua comissão/remuneração. No entanto, por força das cláusulas contratuais, essa conduta fica impedida, pois a contratada deverá, em regra, fornecer os bilhetes ao mesmo preço que o fornecedor repassar. Nessa lógica contratual, se os descontos devem ser repassados, como já abordado acima no item dos preços simbólicos, o impedimento de agregar valores à tarifa é mais gravoso.

A problemática parece de fácil percepção, no entanto, o superfaturamento pode passar despercebido. Cabe observar que se fala do superfaturamento intencional por parte da contratada nesse exemplo. Essas falhas do solicitante seriam: 1 – a não conferência da cotação repassada pela contratada com os valores que as companhias informam em seus sites; 2 – a não conferência no momento do atesto dos valores com as companhias aéreas.

O primeiro desses casos gera um vício cíclico que implica o segundo, a agência superfatura as tarifas, essas tarifas são lançadas despercebidas pelo solicitante de passagens no SCDP e o trâmite prossegue, no momento do atesto da fatura o fiscal do contrato administrativo de passagens observa e compara o valor da fatura apenas com os valores lançados no SCDP e também não percebe o superfaturamento. Assim, uma atitude não lícita dentro do contexto

normal do contrato administrativo passa despercebido pelos gestores e o erário fica prejudicado.

É função principalmente do fiscal do contrato administrativo de agenciamento de viagens evitar esses possíveis danos ao erário, tomando as providências cabíveis que, nesse caso, poderia implicar orientação ao solicitante de passagens, talvez revisar faturas já pagas para apurar se não ocorreram esses problemas anteriormente e notificar a contratada indicando as punições infacionadas e quaisquer outras providências necessárias.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eficiência na fiscalização de contratos de passagens aéreas perpassa necessariamente por conhecer os institutos e fluxo de procedimentos que se relaciona com essa prestação de serviço. Ocorre que o contrato administrativo de passagens aéreas e sua respectiva execução demandam conhecimentos específicos dessa relação de serviço, que geralmente os servidores imbuídos pela fiscalização desse contrato não possuem, bem como não são tratadas adequadamente pela agenda de pesquisa da área.

Nessa perspectiva, relacionou-se neste estudo institutos relacionados ao acompanhamento e fiscalização de contrato com a problemática mais comum da atividade do fiscal de agenciamento de passagens aéreas.

Assim, a postura indicada para o fiscal do contrato administrativo de agenciamento de viagens, em sua relação cotidiana com a contratada, deve ser investigativa e analítica, privando sempre pela legalidade, proporcionalidade, economicidade, razoabilidade, defesa do Interesse Público. Percebeu-se que existem três etapas no fluxo procedimental de solicitação e fiscalização dos serviços de passagens aéreas que podem ser atribuídas a pessoas diferentes, são elas: do responsável pelas solicitações de passagens, do fiscal de contratos de passagens, e do administrador de reembolsos no SCDP.

Já quanto às atribuições do fiscal, essas seguem, via de regra, as gerais que são comuns a qualquer fiscalização de contrato

administrativo, contudo, existem especificidades concernentes aos contratos de passagens aéreas, estipuladas pela Instrução Normativa - SLTI/MPOG n° 03 de 2015, que visa normatizar todo o fluxo de solicitação do serviço analisado, envolvendo em seu escopo os agentes, sua atuação processual e o SCDP. Para tal desiderato, a pesquisa abordou procedimentos relativos à confirmação da passagem, fiscalização individual e por amostragem, reembolso, dentre outros procedimentos, bem como analisou as inovações advindas da portaria do Ministério do Planejamento n° 555/2014.

Por fim, foram descritas as principais irregularidades ligadas ao processo de aquisição de passagens pós-contratação pela Administração concernentes à morosidade da Contratada, preço simbólico e inexecutável, erros na informação do câmbio, lançamento de valores no SCDP e superfaturamento de cotação. Todas essas irregularidades ocasionam danos ao erário, bem como o não atendimento do interesse público em voga.

Diante do exposto, obteve-se um estudo que apontou conhecimentos que serão úteis para a agenda de pesquisa que trata da fiscalização de contrato administrativo, bem como para os agentes que realizam qualquer atividade relacionada ao acompanhamento e fiscalização de contratos públicos de passagens aéreas.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 505, de 29 de dezembro de 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual Operacional do Sistema de Conscessão de Diárias e Passagens SCDP Perfis: Administrador de Reembolsos / Fiscal de Contrato Titular do cartão de Crédito. 2015a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 555, de 30 de dezembro de 2014. Atribui exclusividade à Central de Compras e Contratações, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para realizar procedimentos para aquisição e contratação dos serviços que visam à obtenção de passagens aéreas para voos domésticos e internacionais, pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo federa. 2014a.

BRASIL. M. D. P. O. E. G. E. M. D. F. Portaria Interministerial n° 441, de 20 de novembro de 2014. Autoriza a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal para pagamento de despesas realizadas com passagens aéreas. 2014b.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Portaria n° 676, de 13 de novembro de 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Manual de Gestão de Contratos do STJ. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contratos da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. ISBN 978-85-7018-319-4.

BRASIL. Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa n° 03, de 11 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, 2015b.

BRASIL. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Guia para implantação da nova versão do SCDP. 2013.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos - nível intermediário. 2/2015. Módulos III, 2015c.

COSTA FILHO, José Vinicius da, et al. “Art. 67 da Lei nº 8666/93: Conhecimentos fundamentais para o responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato administrativo”. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 133, fev 2015a. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/art-67-da-lei-n-8666-93-conhecimentos-fundamentais-para-o-responsavel-pelo-acompanhamento-e-fiscalizacao-do-contrato-administrativo/>. Acesso em: 08 julho 2019.

COSTA FILHO, José Vinicius da, et al. “O alvorecer do art. 67 da Lei nº. 8.666/93 na Administração Pública Federal”. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 134, mar 2015b. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-alvorecer-do-art-67-da-lei-n-8-666-93-na-administracao-publica-federal/> . Acesso em: 08 julho 2019.

COSTA FILHO, José Vinicius da; QUITÉRIO, Edmilson da Silva. “Implicações do contrato administrativo de agenciamento de viagens para a Administração Pública Federal”. *Cognitio Juris – Revista Científica Jurídica/Markus Samuel Leite Norat, João Pessoa*: ano VII, número 17, Junho, 2017.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto et al. “Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública”. *Gest. Prod.*, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 444-457, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2018000300444&lng=en&nrm=iso. Acessado em: 07 Julho 2019.

MARINHO, Luciana; CEVERA, Maria Christina S. F. “Contratos Administrativos: A importância do acompanhamento e fiscalização da execução”. *Revista Internacional de Debates da Administração Pública*; São Paulo, SP, v.3, n.1, pp. 172-187, Jan–Dez, 2018.

MEIRELLES, H. L. *Licitação e Contrato Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 482 p. ISBN 85-7420-717-9.

MEIRELLES, H. L.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, J. E. *Direito Administrativo Brasileiro*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. 959 p. ISBN 978-85-392-0276-8.

MOTTA, Aline Fonseca. *Estudos dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos no IFMG – Campus Montes Claro*. Dissertação (Mestrado do Núcleo de Pós Graduação em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017.

PINTO NIETO, M. *Manual de direito aplicado ao turismo*. 3. ed. Campinas: Papirus, 2001. 151 p. ISBN 85-308-0629-8.

QUITÉRIO, Edmilson da Silva; COSTA FILHO, José Vinicius da. “Princípios sob a luz da fiscalização dos contratos administrativos”. *Fórum de Contratação e Gestão Pública: FCGP*. Ano 16, n. 186, (junho - 2017), Belo Horizonte: Fórum, 2017.