



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 3/2023

IBSAN DEYSE SANTOS SILVA, Cap Int

**A implementação da compra direta como forma de aumentar a eficiência no
processo de aquisição de passagens aéreas no âmbito do
Comando da Aeronáutica**

Rio de Janeiro

2023

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 3/2023

IBSAN DEYSE SANTOS SILVA, Cap Int

**A implementação da compra direta como forma de aumentar a eficiência no
processo de aquisição de passagens aéreas no âmbito do
Comando da Aeronáutica**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da
Aeronáutica como requisito parcial para
aprovação no Curso de Pós-graduação em
Pós-graduação *Lato Sensu* em Liderança
com Ênfase em Gestão no COMAER.
Linha de Pesquisa: Gestão Institucional.
Orientador: Alexandre Fontoura da Silva, Ten
Cel Inf

Rio de Janeiro
2023

IBSAN DEYSE SANTOS SILVA, Cap Int

**A implementação da compra direta como forma de aumentar a eficiência no
processo de aquisição de passagens aéreas no âmbito do
Comando da Aeronáutica**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da
Aeronáutica.

Aprovado por:

Alexandre **Fontoura** da Silva, Ten Cel Inf
EAOAR

Alexandra Vidal Pedinotti Zuma, Maj Farm
EAOAR

Rio de Janeiro
2023

RESUMO

O processo de aquisição de passagens aéreas vigente no COMAER foi estabelecido sob o modelo de compra por meio de licitação e existem diversas medidas de controle para minimizar os riscos administrativos. No entanto, as peculiaridades do mercado de passagens aéreas tornam esse instrumento um meio ineficiente de contratação. Dada a expressiva utilização de recursos públicos com a aquisição dos bilhetes e com o custo administrativo do processo, faz-se necessário o aprimoramento do modelo de compra de passagens aéreas. Nesse contexto, a implementação da compra direta gera eficiência no processo de aquisição de passagens aéreas no âmbito do COMAER. Como argumento inicial, tem-se que a opção pela compra direta de passagens aéreas mitiga o retrabalho e viabiliza a descentralização do processo proporcionando maior eficiência na aquisição, através da economia de tempo e recursos humanos. Ademais, a aquisição de passagens aéreas, mediante compra direta, favorece a otimização dos recursos financeiros, por melhor aproveitar as características do mercado. Além dos ganhos específicos relacionados à obtenção de descontos pela compra direta de bilhetes, a Administração pode ser mais eficiente negociando benefícios por meio de acordos corporativos com as companhias aéreas. É possível arguir, portanto, que o rito simplificado da compra direta seja empregado pelas Organizações do COMAER em outras demandas da Administração, cujas características mercadológicas evidenciem a formação de um oligopólio, potencializando resultados promissores nas aquisições, cuja economia de recursos possibilitará a alocação mais eficiente da dotação orçamentária em favor das necessidades finalísticas da Força Aérea Brasileira.

Palavras-chave: Passagens Aéreas. Compra Direta. Custo de Transação.

1 INTRODUÇÃO

O Orçamento Público está inserido em um contexto em que as necessidades são infinitas e os recursos cada vez mais escassos, exigindo do gestor público competências para racionalizar os meios existentes.

O mercado de passagens aéreas não é exceção a essa premissa, com o qual o Comando da Aeronáutica (COMAER), segundo o Portal da Transparência, entre 2022 e 2023, transacionou mais de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), para atendimento a sua missão constitucional, por meio da contratação de agências de viagens, mediante licitação (Brasil, 2023).

As aquisições de passagens aéreas no âmbito do COMAER são realizadas por meio do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP). Nesse sistema, as Centrais de Aquisição de Passagem Aérea (CAPA), CAPA-BR, do Grupamento de Apoio de Brasília, CAPA-RJ (do Departamento de Controle do Espaço Aéreo, Rio de Janeiro) e CAPA-SJ (do Grupamento de Apoio de São José dos Campos) realizam a compra de bilhetes com a intermediação de agência de viagem contratada.

O fluxo do processo e a modelagem de aquisição das passagens impactam diretamente em sua eficiência e contornar este problema mostra-se um desafio à Administração.

No entanto, existe outra forma de compra de passagens aéreas pela Administração Pública Federal, prevista na Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015: a aquisição direta, realizada nas companhias aéreas credenciadas, sem intermediação de agência de viagem (Brasil, 2015).

Diante do exposto, o presente ensaio sustenta que a implementação da compra direta gera eficiência no processo de aquisição de passagens aéreas no âmbito do COMAER.

Como argumento inicial, tem-se que a opção pela compra direta de passagens aéreas mitiga o retrabalho e viabiliza a descentralização do processo proporcionando maior eficiência na aquisição, através da economia de tempo e recursos humanos.

Ademais, a aquisição de passagens aéreas, mediante compra direta, favorece a otimização dos recursos financeiros, por melhor aproveitar as características do mercado.

2 DESENVOLVIMENTO

O conceito de eficiência para Coelho (1979, p. 3 *apud* Gomes, 2009, p. 19) é “aquele relacionado ao emprego de recursos de forma a obter a melhor relação custo-benefício entre os objetivos estabelecidos e os recursos utilizados”. Ou seja, um curso de ação será considerado eficiente tão somente quando maximizar os benefícios e minimizar os custos sociais necessários à sua efetivação.

Nesse contexto, a aquisição de passagens aéreas pelo COMAER representa um grande desafio aos gestores, exigindo celeridade nos processos administrativos, economia de recursos e transparência aos gastos públicos diante das demandas da instituição. Assim, justifica-se a necessidade de aprimorar o modelo de aquisição de passagens aéreas.

2.1 A compra direta e o processo administrativo

A formatação do processo de aquisição de passagens aéreas vigente no COMAER foi estabelecida sob o modelo de compra por meio de licitação. Com a formalização da Ordem de Missão, as Organizações Militares (OM) tramitam a solicitação de passagem para a CAPA a que estiverem vinculadas, onde se iniciará o procedimento de conferência do Pedido e de toda a documentação de suporte, além da realização de cotação da passagem na companhia aérea.

Conferida a documentação, a cotação é enviada ao Órgão de Direção Setorial (ODS) responsável pela missão, que se aprovada, é restituída às CAPA para, então ser dirigida às agências de viagens contratadas, mediante prévia licitação, visando o procedimento de emissão da passagem.

Em apertada síntese, pode-se observar a participação de diversos atores, em diferentes níveis de decisão, para a emissão de uma única passagem aérea. Destaca-se, ainda, a existência de diversos níveis sobrepostos de controles internos na verificação da conformidade e no elevado nível de governança requerido para autorizar a despesa, concentrado em poucas autoridades.

E apesar de todo o rigor no procedimento, ainda há o risco de fracassar o procedimento em virtude de um imponderável aumento repentino da passagem aérea cotada.

Diante desse cenário, é possível suscitar dúvida razoável se o design desse processo atende ao princípio da eficiência, considerando este um importante aspecto para alcance da efetividade da Administração Pública.

Nesse esteio, percebe-se um dos essenciais princípios de controles internos: o Custo-Benefício da implementação de funcionalidades, cuja análise realizada pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) concluiu que: “A questão é encontrar um ponto de equilíbrio. Da mesma forma que recursos, por serem limitados, não devem ser alocados a riscos não significativos, o controle excessivo é dispendioso e contraproducente” (COSO, 2007, p. 103).

A concentração da maior porção do processo executório e decisório em poucos núcleos administrativos não visa à celeridade, mas estabelecer controles que se contrapunham à incerteza, prevenindo comportamento oportunista e lidando com a diferença de informações.

Por sua vez, a compra direta possibilitaria o redesenho do processo de aquisição de passagens, eliminando o risco de sobrepreço e favorecendo a sua descentralização, proporcionando maior eficiência ao fluxo.

Esta medida possibilitaria uma modificação no processo, pela redução dos riscos existentes, consoante a verificação realizada por Ferreira e Souza (2020, p. 37) de que “a existência das estruturas de governança se dá no sentido de viabilizar o relacionamento entre fornecedor e comprador de forma a mitigar os elementos incerteza, oportunismo e assimetria informacional”.

Esta constatação guarda aderência ao identificado pela Controladoria Geral da União (CGU), no âmbito de uma análise fática:

Os resultados apresentados indicam a existência de gargalos, especialmente no atual modelo de aquisição, por meio de agenciamento de viagens, sendo, portanto, necessário reavaliar os procedimentos operacionais realizados nas etapas de cotação, reserva e emissão de passagens (Brasil, 2020, p. 30).

A compra direta favorece a descentralização do processo, atribuindo ao setor de cada OM a competência para realizar a cotação diretamente nas companhias aéreas. Essa rotina mitiga o retrabalho, em face do aumento repentino da passagem aérea cotada, o que não acontece no formato atual. Além disso, o retrabalho potencialmente aumenta o tempo de aquisição, reduzindo a antecedência com que a Administração adquire as passagens, que pode resultar em compra de bilhetes por preços superiores aos praticados no mercado.

Por todo o exposto, infere-se que a compra direta permite a redução de tempo e pessoas no processo, mediante a redução de controles internos e a descentralização de tarefas, viabilizando a emissão tempestiva de passagens aéreas com maior eficiência.

2.2 A compra direta e os recursos financeiros

A economicidade é um dos importantes princípios relacionados à eficiência no processo de compras públicas e a compreensão do mercado é condição imprescindível para que a Administração possa garanti-la nas contratações públicas.

Tal comando é premissa na Lei 14.133/2021, ao orientar que as compras devem observar as "condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado" (Brasil, 2021, p. 1).

Nas aquisições de passagens aéreas, a eficiência pode ser evidenciada nos Custos de Transação, que sob a ótica de Hermann (1998, p. 4 *apud* Ferreira, 2020, p. 25): "esses custos se manifestam ex-ante, envolvendo os custos em desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais; ex-post, que se relacionam aos custos de monitoramento e controle dos contratos e relações comerciais".

Considerando as alternativas de aquisição: mediante licitação ou compra direta, tem-se que a opção mais econômica seja àquela que melhor satisfaça a equação: Preço de Aquisição menor que Preço de Mercado.

Para tanto, é relevante caracterizar o bem e o mercado. No primeiro caso, a passagem aérea pode ser identificada como um produto não específico, cuja realocação (venda para outro cliente) não traz custos significativos para a empresa.

Em relação ao mercado de passagens aéreas, destaca-se que este possui contornos de um oligopólio, conforme relatado por Carneiro e Guimarães (2021, p. 25):

O setor de transporte aéreo é conhecido por possuir altos custos fixos associados à propriedade (ou arrendamento) e manutenção de aeronaves, entre outros. Essa característica do setor cria dificuldades para a entrada de novas empresas no mercado brasileiro (barreiras de entrada). Consequentemente, é natural haver altos graus de concentração no mercado.

Portanto, a configuração oligopolista do mercado de passagens aéreas, onde o seu controle está nas mãos de poucos atores, constitui uma falha de mercado. Por

esse motivo, em mercados oligopolistas, a lógica das licitações públicas tende a ser ineficiente, pois elevaria o custo da empresa (participação no certame, gestão e garantia do contrato), influenciando diretamente no Custo de Transação, que tendem a ser tão maiores quanto mais imperfeito for o mercado, consoante concluiu Ferreira e Souza (2020, p. 102):

[...] situações em que a administração pública se vê capturada por um mercado restrito, cujo poder de determinar preços sensivelmente maiores do que os praticados em um ambiente normal de competitividade pode elevar o valor médio das aquisições por meio do processo licitatório.

Nos procedimentos licitatórios conduzidos pelo COMAER, uma das lições aprendidas foi o manifesto desinteresse em participar da licitação das poucas companhias aéreas que dominam o mercado de venda de passagens. A evasão destas empresas fomentou a participação de empresas intermediárias, favorecendo a elevação do preço final do produto a patamares superiores aos transacionados diretamente nas companhias aéreas.

Nesse cenário, é importante evidenciar a conclusão do estudo da CGU de que a contratação centralizada, por meio da compra direta, propicia eficiência ao processo de compra pública, reduzindo a quantidade de licitações e do envolvimento de servidores nas atividades de gestão contratual. Além do credenciamento, a Administração obtém benefícios por meio dos Acordos Corporativos de Descontos firmados com as companhias aéreas que resultaram em descontos nas tarifas e reservas de passagens (Brasil, 2020).

Em estreita análise, constata-se que os procedimentos de compras devem considerar as características do mercado, de modo a garantir a eficiência do processo de compras. E, no caso abordado neste trabalho, a realização de procedimento licitatório para a compra de passagens aéreas, no COMAER, mostra-se ineficiente, favorecendo a aplicação de outros métodos como a compra direta.

3 CONCLUSÃO

Com o objetivo de aumentar a eficiência na aquisição passagens aéreas no COMAER, para o cumprimento de missões institucionais da FAB, dada a considerável alocação de recursos públicos na aquisição dos bilhetes e nos custos administrativos associados, percebeu-se a necessidade de aprimoramento do modelo de compra de passagens aéreas.

Visando lidar com essa problemática, a adoção da compra direta de passagens aéreas, mitiga o retrabalho e viabiliza a descentralização do processo, proporcionando maior eficiência na aquisição, através da economia de tempo e recursos humanos, consoante apresentado neste ensaio. A descentralização do ato decisório, a eliminação de etapas e a redução de controles são medidas que se tornam factíveis, a partir da utilização da modelagem de compra direta para aquisição de passagens aéreas.

Ademais, a aquisição de passagens aéreas, mediante compra direta, favorece a otimização dos recursos financeiros, por melhor aproveitar as características do mercado imperfeito de transporte aéreo público (caracterizado como um oligopólio), possibilitando a redução do Custo de Transação e produzindo maior eficiência ao processo, sob a perspectiva financeira, em contraponto ao que ocorre com a realização de procedimentos licitatórios.

Além dos ganhos específicos relacionados a obtenção de descontos através da compra direta de bilhetes, a Administração pode ser mais eficiente por meio da negociação de benefícios estabelecidos em acordos corporativos com as companhias aéreas, otimizando os recursos financeiros.

Diante das vantagens expostas, este ensaio sustenta que a implementação da compra direta gera eficiência no processo de aquisição de passagens aéreas no âmbito do COMAER.

É possível arguir, portanto, que o rito simplificado da compra direta seja empregado pelas Organizações do COMAER em outras demandas da Administração, cujas características mercadológicas evidenciem a formação de um oligopólio, potencializando resultados promissores nas aquisições, cuja economia de recursos possibilitará a alocação mais eficiente da dotação orçamentária em favor das necessidades finalísticas da Força Aérea Brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 2 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação:** avaliação da política de emissão de passagens aéreas adotada pelos

órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal. Brasília, 2020. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/878490>. Acesso em: 2 out. 2023.

BRASIL. Portal da Transparência. **Orçamento da despesa pública**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orcamento/despesas?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=2022&ate=2023&orgaos=OR52111&elemento=33&colunasSelecionadas=ano%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CcategoriaEconomica%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CorcamentoInicial%2CorcamentoAtualizado%2CorcamentoRealizado%2CvalorEmpenhado%2CpercentualRealizado>. Acesso em: 2 out. 2023.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015 (atualizada)**. Brasília, 2015. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-3-de-11-de-fevereiro-de-2015>. Acesso em: 4 out. 2023.

CARNEIRO, L. G. P. L.; GUIMARÃES, P. C. O. **Características do mercado de transporte aéreo público**: uma visão do mercado no Brasil e comparação dos níveis de concentração com outros países. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/textos-para-discussao/textos/td-01-caracteristicas-do-mercado-de-transporte-aereo-publico-v201911.pdf>. Acesso em: 2 out. 2023.

COELHO, E. C. **A retórica da racionalidade e o mito da estrutura**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1979.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Gerenciamento de riscos corporativos - Estrutura Integrada**. EUA: COSO, 2007. Disponível em: <https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIIERMExecutiveSummaryPortuguese.pdf>. Acesso em: 2 out. 2023.

FERREIRA, F. C.; SOUZA, A. A. Custos de transação em licitações: análise da eficiência do processo de compra de medicamentos por organizações públicas. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 20, n. 2, p. 1-101, set. 2020. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/68>. Acesso em: 2 out. 2023.

GOMES, E. G. M. **Gestão por resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4652/72050100745.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 2 out. 2023.