

— Em face de lei expressa, a compra de passagens aéreas, em linhas domésticas, por órgãos e autarquias federais, deve ser feita diretamente às empresas de transporte aéreo, sem interferência, direta ou indireta, de agentes ou intermediários.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Processo nº 15.433/83

ANEXO VII DA ATA Nº 69/83

Relatório e voto do Sr. Ministro Alberto Hoffmann, cujas conclusões, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, foram acolhidas pelo Tribunal, na Sessão Ordinária realizada em 22 de setembro de 1983, ao ter presente consulta formulada pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) — Processo nº 15.433/83.

1. Consulta formulada pelo titular da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) quanto à utilização de serviços de agências de viagens.

2. Esclarece que a entidade pretende utilizar os serviços de empresas de turismo, credenciadas junto à Embratur, na compra de passagens aéreas, baseada no § 1º, art. 1º, do Decreto nº 84.363, de 30 de janeiro de 1980.

Justifica, na formulação da consulta, ter dúvidas quanto à regularidade da medida, de vez que o referido dispositivo que a autoriza, é, na interpretação de alguns, conflitante com a regra fixada pelo art. 3º, do Decreto-lei nº 106, de 16 de janeiro de 1967.

A 4.ª IGCE ressalta que o expediente não está acompanhado do parecer do órgão de assistência jurídica da autoridade consultante, requisito exigido no § 1º, art. 123, do Regimento Interno. Todavia, na hipótese de o Tribunal conhecer da consulta, manifesta-se, após estudo minucioso da matéria, por que se responda que a compra de “passagens aéreas em linhas domésticas, deverão ser feitas diretamente às empresas de trans-

porte aéreo, sem interferência direta ou indireta, de agentes intermediários”, conforme estabelece o art. 3º, do Decreto-lei nº 29/66, alterado pelo Decreto-lei nº 106/67, e que a intermediação de agências de turismo, desde que registradas na Embratur, só é admitida na aquisição de passagens aéreas internacionais.

3. O ilustre presidente, Ministro Mario Pacini, tendo em vista a relevância da matéria e a conveniência de uniformização de critérios quanto à sua execução, solicitou o pronunciamento da douta Procuradoria.

O nobre procurador-geral, Dr. Ivan Luz, ao colocar-se de acordo com a instrução, destaca que esta Corte, em sessão de 19.8.82, acolhendo voto do Sr. Ministro José Antônio Barreto de Macedo, emitido no TC nº 18.573/82, já decidiu que “a aquisição ou compra de passagens aéreas pelos órgãos e autarquias federais (Decreto-lei nº 106, de 16 de janeiro de 1967, art. 3º) devem ser feitas, *diretamente*, às empresas de transporte aéreo quando se *tratar de linhas domésticas*”.

É o relatório.

VOTO

A controvérsia quanto à intermediação de empresas de turismo, em exame, evidencia-se pela leitura do disposto no art. 1º, do Decreto nº 84.363, de 30 de janeiro de 1980, que veio permiti-la em contraste com o art. 3º, do Decreto-lei nº 106, de 16 de janeiro de 1967, que estabelece que as operações de transporte aéreo, nas linhas inter-

nas, deverão ser feitas diretamente às empresas aéreas, sem interferência, direta ou indireta, de agentes ou intermediários.

Preliminarmente, não esquecer que o Decreto nº 84.363, de 30 de janeiro de 1980, alterou dispositivos do Decreto nº 79.391, de 14 de março de 1977, que regulamentou e consolidou as “normas vigentes que disciplinam a requisição, a compra e a utilização de passagens aéreas e o pagamento de frete de carga aérea pelos órgãos e entidades de administração federal e pelas fundações sob supervisão ministerial”.

Trata-se, pois, de um decreto regulamentar que, como tal, deve ater-se aos limites do decreto-lei que lhe deu origem, ou seja, não restringi-lo e nem tampouco ampliá-lo.

Para elucidar a matéria em questão, valho-me do entendimento do insigne jurista, Victor Nunes Leal, quando, ao tratar dos regulamentos, afirma:

“Se o intuito do poder público é alterar algumas das disposições legais em vigor, está obrigado a servir-se da lei formal, não lhe bastando para isso o regulamento. Se, ao contrário, apenas pretende facilitar a execução da lei, especificá-la de modo mais inteligível, sem contudo dispensar exigências que ela faz ou exigir mais do que ela pede, então o regulamento é veículo apropriado e tecnicamente aconselhável” (in *Problemas de direito público*, 1.<sup>a</sup> ed. Forense, 1960, p. 75).

De igual modo, mestre Hely Lopes Meirelles, ao discorrer sobre o poder regulamentar, ensina:

“O regulamento não é lei, embora a ela se assemelhe no conteúdo e poder normativo. Nem toda lei depende de regulamento para ser executada, mas toda e qualquer lei pode ser regulamentada se o Executivo julgar conveniente fazê-lo. Sendo o regulamento, na hierarquia das normas, ato inferior à lei, não a pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe explicar a lei, dentro dos limites por ela traçados” (in *Direito administrativo brasileiro*, 7.<sup>a</sup> ed. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p. 106).

Leia-se, a propósito, o art. 3º, do Decreto-lei nº 29, de 14 de novembro de 1966, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-lei nº 106, de 16 de janeiro de 1967:

“Art. 3º. As requisições de transporte atendidas a conta dos recursos concedidos pelos órgãos e autarquias federais, bem como o pagamento das passagens e fretes, nas linhas domésticas, *deverão ser feitas diretamente às empresas de transportes aéreos, sem interferência, direta ou indireta, de agentes ou intermediários*” (o grifo é meu).

Já o Decreto nº 84.363, de 30 de janeiro de 1980, ao alterar o art. 1º e seu § 1º, e o art. 5º do Decreto nº 79.391, de 14 de março de 1967, que regulamentou o Decreto-lei nº 106/67, assim dispôs:

“Art. 1º. A utilização de passagens aéreas pelos órgãos e entidades da administração federal e pelas fundações sob supervisão ministerial só poderá ser efetuada nas empresas brasileiras concessionárias de serviço aéreo de transporte regular.

§ 1º. Respeitado o disposto no art. 3º do Decreto-lei nº 29, de 14 de novembro de 1966, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 106, de 16 de janeiro de 1967, quanto às passagens de linhas domésticas, a requisição ou compra de passagens aéreas será feita à empresa brasileira em que deva ser realizado o transporte, diretamente ou através de agência de turismo registrada na Empresa Brasileira de Turismo (Embratur).

Art. 5º (...)

Das transcrições dos textos legais em discussão, verifica-se, pois, que o art. 3º, do Decreto-lei nº 29, de 14 de novembro de 1966 (com a redação do Decreto-lei nº 106/67), é taxativo ao impor que as requisições de transporte, nas linhas domésticas, *deverão ser feitas diretamente às empresas aéreas*.

Por seu turno, o art. 1º, do Decreto nº 84.363/80, não obstante ressaltar o acima disposto, além de estabelecer exceção, amplia a norma legal, extrapolando dessa forma, os limites nela traçados.

Gostaria de consignar, neste passo, que não se discute aqui as vantagens ou as inconveniências da intermediação. Tenho conhecimento de que as passagens adquiridas

em agências de turismo não sofrem qualquer majoração, pois a tarifa é rigorosamente respeitada. Além disso, essas empresas prestam serviços complementares sem ônus adicional.

A questão, ora apreciada, repito, é de natureza legal e, somente por outra norma, de igual hierarquia, poderá ser solucionada.

Dessa forma, em conclusão, acolho os pareceres no sentido de:

a) conhecer da consulta para responder à entidade consulente que a compra de passagens aéreas, em linhas domésticas, deve ser feita diretamente às empresas de trans-

porte aéreo, sem interferência, direta ou indireta, de agentes intermediários;

b) determinar, em face da necessidade de uniformização de critérios sobre a matéria, que se adote como orientação para toda a administração federal, direta e indireta, bem como às fundações sob supervisão ministerial, as conclusões deste voto;

c) dar conhecimento do inteiro teor desta decisão ao Ex.<sup>mo</sup> Sr. Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

TC, 22 de setembro de 1983. *Alberto Hoffmann*, Ministro-Relator.