



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N.º 41-A, DE 2004

(Do Sr. Murilo Zauith)

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle para apurar a regularidade das despesas com passagens aéreas, no exercício de 2003, efetuadas pelo Governo Federal, indicando a evolução desses gastos com base no exercício anterior; tendo parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, pelo encerramento e arquivamento por ter alcançado seus objetivos (relator: DEP. LEONARDO QUINTÃO).

DESPACHO:

NUMERE-SE, PUBLIQUE-SE E ENCAMINHE-SE À COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

S U M Á R I O

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

Senhor Presidente,

Com fulcro no art. 100, § 1º, combinado com os artigos 60, inciso I, e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, proponho a Vossa Excelência que, ouvido o digno Plenário desta Comissão, adote as medidas necessárias para realizar ato de fiscalização e controle com vistas a apurar a regularidade das despesas com passagens aéreas, no exercício de 2003, efetuadas pelo Governo Federal, indicando a evolução desses gastos com base no exercício anterior.

JUSTIFICAÇÃO

A imprensa livre tem publicado no transcorrer deste ano, em diversos jornais, notícias sobre determinadas despesas realizadas pelo Governo Federal, incluídas entre elas as referentes a passagens aéreas. Segundo o noticiário, o Poder Executivo é responsável por cerca de 82% das despesas com passagens e diárias. Essa participação é considerada relevante, uma vez que o Poder Legislativo, cujos membros retornam, quase que semanalmente, a seus redutos eleitorais, contribui para tal despesa com apenas 15%.

Ademais, um dos desafios do atual Governo é reduzir esse tipo de despesa, como verifica na reportagem do Correio Braziliense, de 15/03/2004, sob o título “R\$ 1 bilhão gastos com viagens”, que contém o seguinte trecho:

Durante as reuniões do governo de transição, uma das providências determinadas por Lula a um dos assessores mais próximos, Luiz Dulci – que se tornou Secretário Geral da Presidência da República – foi o de baixar a cifra com viagens. No último ano da administração de Fernando Henrique Cardoso, as despesas com locomoção de autoridades ultrapassaram a casa de R\$ 1 bilhão. Apesar da intenção do governo para mudar a rotina de gastos, o cenário quase não se alterou. Em 2003, a conta fechou em R\$ 933 milhões.

Um outro aspecto que chama a atenção refere-se à falta de aproveitamento, pelo Governo Federal, dos benefícios concedidos pelos programas de fidelidade das companhias aéreas. Atualmente, esses programas premiam com uma passagem os seus usuários após determinada quantidade de vôos ou milhagem. Todavia, segundo a referida reportagem, esse prêmio é usufruído pelo próprio funcionário para viagens particulares. Dados levam a crer que se as milhas fossem revertidas para a administração pública, a medida representaria uma economia de cerca de R\$ 54 milhões.

De acordo ainda com a reportagem, a falta de informações precisas sobre essas despesas também é um fator de complicação para os órgãos de

controle. Mesmo com o acesso ao SIAFI, as despesas dessa natureza registradas no sistema não correspondem ao montante efetivamente gasto, pois existe um cartão de crédito corporativo destinado à compra de bilhetes aéreos e materiais e serviços emergenciais de baixo custo. No SIAFI “aparece apenas o valor global da fatura dos cartões. Não há especificações das despesas e nem de quem as efetuou. Apenas os departamentos de controle interno dos órgãos têm acesso às informações detalhadas.”

Desse modo, tendo em vista a elevada monta de recursos financeiros com passagens aéreas e a falta de transparência de informações relacionadas com despesas dessa natureza, é que proponho esta proposta de fiscalização financeira. É importante esta Casa conhecer porque não se consegue reduzir tais dispêndios, apesar da manifesta intenção do Presidente da República nesse sentido.

Sala das Comissões, Brasília, 07 de julho de 2004

Deputado **MURILO** Zauith
PFL/MS

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

**REGIMENTO INTERNO
DA
CÂMARA DOS DEPUTADOS**

RESOLUÇÃO Nº 17 DE 1989

Aprova o Regimento Interno da Câmara
dos Deputados.

.....

**CAPÍTULO IV
DAS COMISSÕES**

.....

**Seção X
Da Fiscalização e Controle**

Art. 60. Constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões:

I - os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal;

II - os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado;

III - os atos do Presidente e Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União, que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade;

IV - os de que trata o art. 253.

Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes:

I - a proposta da fiscalização e controle poderá ser apresentada por qualquer membro ou Deputado, à Comissão, com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada;

II - a proposta será relatada previamente quanto à oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação;

III - aprovado pela Comissão o relatório prévio, o mesmo Relator ficará encarregado de sua implementação, sendo aplicável à hipótese o disposto no § 6º do art. 35;

IV - o relatório final da fiscalização e controle, em termos de comprovação da legalidade do ato, avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, e quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, atenderá, no que couber, ao que dispõe o art. 37.

§ 1º A Comissão, para a execução das atividades de que trata este artigo, poderá solicitar ao Tribunal de Contas da União as providências ou informações previstas no art. 71, IV e VII, da Constituição Federal.

§ 2º Serão assinados prazos não inferiores a dez dias para cumprimento das convocações, prestação de informações, atendimento às requisições de documentos públicos e para a realização de diligências e perícias.

§ 3º O descumprimento do disposto no parágrafo anterior ensejará a apuração da responsabilidade do infrator, na forma da lei.

§ 4º Quando se tratar de documentos de caráter sigiloso, reservado ou confidencial, identificados com estas classificações, observar-se-á o prescrito no § 5º do art. 98.

Seção XI

Da Secretaria e das Atas

Art. 62. Cada Comissão terá uma secretaria incumbida dos serviços de apoio administrativo.

.....

.....

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle – PFC, apresentada a esta Comissão em julho de 2004, para que fosse realizado ato de fiscalização e controle para apurar a regularidade das despesas com passagens aéreas, no exercício de 2003, efetuadas pelo Governo Federal, indicando a evolução desses gastos com base no exercício anterior.

O relatório prévio à PFC em análise, aprovado por esta Comissão, previa, em seu item IV – Plano de Execução e Metodologia de Avaliação, sua execução mediante pedido escrito de informação ao Ministro Chefe da Casa Civil para que esclarecesse o motivo pelo qual a Administração Pública não usufrui do benefício decorrente dos programas de fidelidade das companhias aéreas, uma vez que o benefício é transferido ao agente que realizou a viagem.

Posteriormente, se esta Comissão, em função da avaliação que fizesse acerca da resposta recebida, sentisse a necessidade de mais esclarecimentos, solicitaria ao Tribunal de Contas da União que realizasse os procedimentos de fiscalização requeridos.

Por conseguinte, a Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, por intermédio do Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 2264/05, de 30.08.2005, encaminhou à Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República cópia do Requerimento de Informação nº 3.122, de 2005, de autoria desta Comissão, em que solicitava esclarecer o motivo pelo qual a Administração Pública não usufrui do benefício decorrente dos programas de fidelidade das companhias aéreas.

Com o Aviso n.º 1007, datado de 21.09.05, a Ministra Chefe da Casa Civil restituiu à Primeira Secretaria desta Casa o supracitado Ofício ‘por não se tratar de assunto de competência da Casa Civil.’

Em vista dessa resposta, entendeu a Presidência desta Comissão, por meio do Ofício nº 042/2007, de 12.04.07, encaminhar ao Tribunal de Contas da União cópia da PFC nº 41, de 2004, bem como do respectivo Relatório Prévio, aprovado por esta Comissão.

Ao conhecer da citada solicitação, a Corte de Contas, em 15.08.2007, nos autos do processo nº TC-009.645/2007-3, proferiu o Acórdão Nº 1606/2007 – TCU - Plenário, a partir do Relatório e do Voto que fundamentaram mencionada deliberação.

Em seu Relatório, o Ministro Relator esclareceu como se segue:

(...)

Em vista da análise, apresenta-se os questionamentos e as conclusões decorrentes do exame da matéria:

a) elevação das despesas com passagens aéreas e diárias:
Não houve aumento de gasto desses itens entre os exercícios considerados, ainda que elas sejam consideráveis e concentradas

em poucos órgãos da União. Pelo menos no caso das passagens, é extremamente alto o dispêndio de R\$ 438 milhões em 2006, com um número de viagens que se situa entre 877 mil e 438 mil viagens, caso sejam considerados o custo de ida e volta por viagem entre R\$ 500,00 e R\$ 1.000,00;

b) falta de aproveitamento pelo Governo Federal dos benefícios oferecidos pelos programas de fidelidade das companhias aéreas: Essa fragilidade está vinculada aos regulamentos de programas de fidelidade das companhias aéreas, que não contemplam a fruição do benefício pela fonte pagadora da passagem. Em vista dos valores envolvidos, parece razoável sugerir ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, emissor do mais recente normativo sobre a matéria, que envide esforços que permitam a fruição dos benefícios decorrentes da milhagem pela fonte pagadora, a partir de negociações com as empresas aéreas. Outro argumento para a não fruição é a pretensa inexistência de dispositivo legal sobre o aproveitamento dos benefícios, que pode ser facilmente corrigida pelo acréscimo de um dispositivo à Portaria MP/GM n.º 98, de 16 de julho de 2003, caso não se queira invocar o caput do seu art. 2º ou o princípio da indisponibilidade dos bens e interesses da Administração Pública. Quanto à dificuldade de identificação e controle desses benefícios, pode ser suplantada pelo aperfeiçoamento dos procedimentos já previstos nos incisos IV e VI do art. 2º e no art. 3º da retromencionada portaria;

c) falta de transparência do controle de gasto com despesas de passagens aéreas e diárias: Estão registrados no SIAFI as despesas com diárias e passagens dos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social e esse gasto pode ser identificado em consulta ao sistema;

d) os procedimentos usados para a aquisição e fruição de passagens aéreas pelo Poder Executivo, bem como a utilização dos benefícios decorrentes de fidelidade oferecidos pelas companhias, apontando, se for o caso, os motivos da falta de aproveitamento dos referidos benefícios: Os procedimentos estão descritos na Portaria n.º 98 MP/GM, compreendendo utilização preferencial do pregão na contratação de agência de viagens, solicitação de bilhete com dez dias de antecedência, que deve ser emitido ao menor preço, garantida condição laborativa produtiva ao servidor. A emissão dos bilhetes é realizada pela agência de viagens contratada, a partir de reserva solicitada por servidor formalmente designado. Num prazo de cinco dias do retorno da viagem o servidor deve apresentar o

canhoto, a compor o processo de prestação de contas. A última parte do questionamento está respondida no item b acima;

e) o controle, físico e contábil, exercido sobre esses ativos: Não há controle físico ou contábil desses ativos pela União uma vez que, quando existentes, são apropriados pelos servidores ou agentes políticos em nome dos quais foram emitidos os respectivos bilhetes.

Ademais, sugere-se que seja recomendado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que envide esforços no sentido de permitir a apropriação dos benefícios decorrentes dos programas de milhagem pela fonte pagadora da passagem, a partir de negociações com as empresas aéreas.

Em seu Voto, o Ministro Relator acrescentou que:

(...)

Não obstante considerar apropriadas as ponderações e sugestões formuladas pela unidade técnica, as quais adoto como razões de decidir, entendo oportuno ressaltar que esta Corte de Contas, ao apreciar denúncia formulada por servidor do TRE/TO (Decisão n.º 644/1996 - Plenário), firmou entendimento de que “o recebimento por servidor público de prêmios de passagens gratuitas, concedidos em decorrência de programas promocionais instituídos pelas companhias aéreas com amplitude genérica, extensivos a todos os usuários de seus serviços, ainda que auferidos em razão de viagem a serviço paga pelo erário, não configura infração às proibições elencadas na Lei n.º 8.112/1990, nem caracteriza ato de improbidade administrativa, previsto na Lei n.º 8.429/1992”.

Na oportunidade, o então Relator, Ministro Carlos Átila, trouxe à discussão questões relacionadas à legalidade e à moralidade de tal prática e concluiu por não encontrar qualquer óbice quanto ao usufruto desse benefício por parte dos agentes públicos.

Em que pese o entendimento à época, compulsando os argumentos expostos na instrução da unidade técnica, julgo que o momento atual exige desta Corte a adoção de nova posição. O aproveitamento dos benefícios oferecidos pelos programas de fidelidade das companhias aéreas trará à Administração Pública uma redução significativa de custos, tendo em vista o montante envolvido.

Para viabilizar a transferência desse benefício para um “caixa de milhas”, a ser gerido pela fonte pagadora, há necessidade de

superar restrição imposta pelos regulamentos das empresas, ou seja, a de que tais pontuações são pessoais e intransferíveis. (...)

Assim, tal percalço deverá ser superado com gestões, feitas pelo Poder Público, junto às companhias aéreas, para permitir a apropriação desses benefícios pela fonte pagadora.

(...)

Assim, por intermédio do Acórdão nº 1606/2007–TCU-Plenário, acordaram os Ministros do Tribunal, diante das razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.2. informar à referida Comissão que:

9.2.1. não houve aumento das despesas com passagens aéreas e diárias entre os exercícios considerados, ainda que os valores sejam consideráveis e concentrados em poucos órgãos da União;

9.2.2. estão registrados no SIAFI as despesas com diárias e passagens aéreas dos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e de seguridade social;

9.2.3. a falta de aproveitamento pelo Governo Federal dos benefícios oferecidos pelos programas de fidelidade das companhias aéreas está vinculado aos impedimentos previstos nos regulamentos dos programas de fidelidade das companhias aéreas, que não contemplam a fruição do benefício pela fonte pagadora da passagem e à inexistência de dispositivo legal sobre o aproveitamento desses benefícios;

9.2.4. os procedimentos usados para a aquisição e fruição de passagens aéreas pelo Poder Executivo, bem como a utilização dos benefícios decorrentes de fidelidade oferecidos pelas companhias estão descritos na Portaria n.º 98 MP/GM, compreendendo utilização preferencial do pregão na contratação de agência de viagens, solicitação de bilhete com dez dias de antecedência, que deve ser emitido ao menor preço, garantida condição laborativa produtiva ao servidor;

9.2.5. não há controle físico ou contábil desses ativos pela União uma vez que, quando existentes, são apropriados pelos servidores ou agentes políticos em nome dos quais foram emitidos os respectivos bilhetes;

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG que, a partir de negociações com empresas aéreas, verifique a possibilidade de apropriação dos benefícios decorrentes

dos programas de milhagem pela fonte pagadora dos bilhetes de
passagem aérea;
(...)

É o relatório.

II – VOTO

As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos por esta proposta de fiscalização e controle.

Diante do exposto, **VOTO pelo encerramento e arquivamento da presente PFC**, uma vez que os trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos, não restando nenhuma providência a ser tomada por parte desta Comissão.

Sala da Comissão, 2 de abril de 2008.

Deputado LEONARDO QUINTÃO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu pelo encerramento e arquivamento por ter alcançado seus objetivos da Proposta de Fiscalização e Controle nº 41/2004, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Leonardo Quintão.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Dr. Pinotti - Presidente, João Oliveira - Vice-Presidente, Carlos Willian, Damião Feliciano, Jaime Martins, João Pizzolatti, Léo Vivas, Leonardo Quintão, Manato, Mário Negromonte, Rubens Otoni, Vicentinho Alves, Ayrton Xerez, Celso Russomanno, Duarte Nogueira, Eunício Oliveira, Geraldo Resende, Manoel Salviano e Wellington Roberto.

Sala da Comissão, em 9 de abril de 2008.

Deputado DR. PINOTTI
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
