

Aviso nº 70 - GP/TCU

Brasília, 22 de fevereiro de 2024.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 140/2024 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 7/2/2024, ao apreciar os autos do TC-037.058/2023-1, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional originária do Ofício nº 241/2023/CFFC-P, de 18/10/2023, relativo ao Requerimento nº 348/2023-CFFC, de autoria do Deputado Kim Kataguiri.

Consoante disposto no subitem 9.1 da aludida Deliberação, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência a Senhora
Deputada Federal BIA KICIS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília - DF

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 037.058/2023-1.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão: Ministério da Igualdade Racial.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REALIZAÇÃO DE AUDITORIA PARA AVALIAR GASTOS COM VIAGENS NO MINISTÉRIO DE ESTADO DA IGUALDADE RACIAL. ENCAMINHAMENTO DAS INFORMAÇÕES À AUTORIDADE SOLICITANTE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a abaixo transcrita manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (peça 10), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 11 e 12):

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Requerimento 348/2023, de autoria do Deputado Kim Kataguiri, remetido ao Tribunal de Contas da União (TCU) pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputada Bia Kicis, por meio do Ofício 241/2023/CFFC-P, de 18/10/2023, no qual é solicitada a realização de auditoria com o objetivo de apurar eventuais irregularidades nos gastos para custear viagens do Ministério de Estado da Igualdade Racial (MIR) (peças 3 e 4).

II. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. O art. 232, III, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, I, b, da Resolução TCU 215/2008 conferem legitimidade aos presidentes de comissões do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quando por elas aprovadas, para solicitarem junto ao TCU, em nome do Congresso Nacional, a realização de fiscalização nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais entidades da Administração Pública.

3. Perante a esses dispositivos, atesta-se a legitimidade da autoridade solicitante e cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

III. HISTÓRICO

4. A solicitação constante do Requerimento 348/2023 foi formulada com base em supostos gastos desproporcionais com passagens aéreas e diárias de servidores efetuados pelo MIR em 2023. Não foram trazidas, pelo solicitante, evidências de malversação de recursos públicos, mas somente coletânea de informações. Constan do documento os seguintes questionamentos:

- a) necessidade da viagem realizada pela Ministra Anielle Franco e sua equipe para participar do evento esportivo “final da Copa do Brasil entre o Clube de Regatas Flamengo e o São Paulo Futebol Clube, no estádio do Morumbi”, ocorrido na cidade de São Paulo e uso de avião oficial da Força Aérea Brasileira (FAB) no deslocamento;

- b) elevado volume de recursos empenhados pelo Ministério para pagamento de passagens aéreas e diárias, no montante de R\$ 6,1 milhões (49% de todo o empenho que o MIR havia feito à época); e
- c) elevado quantitativo de viagens a serviço realizadas pela assessora da Ministra, Marcelle Decothé, desde que foi nomeada para o cargo, no total de dezenove viagens, o que representava um deslocamento a cada doze dias, em média, sendo três delas para o exterior (Colômbia, Estados Unidos, Portugal e Espanha), gerando gastos de R\$ 130,5 mil com diárias e passagens.

5. Partindo de tais informações, solicitou-se a realização da auditoria pelo TCU, no intuito de analisar dados e documentações pertinentes a tais viagens e verificar se o Ministério agiu em conformidade com as normas e regulamentos vigentes.

IV. EXAME TÉCNICO

IV.1. Critérios normativos e riscos

6. De início, importa mencionar que a concessão de diárias e passagens aéreas no âmbito da Administração Pública Federal deve obedecer ao disposto nos seguintes regramentos:

- a) Decreto 5.992/2006 (dispõe sobre a concessão de diárias no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional);
- b) Decreto 10.193/2019 (estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal); e
- c) Instrução Normativa (IN) SLTI/MPOG 3/2015 (regula procedimentos para aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais e serviços correlatos, bem como procedimentos para emissão de bilhetes de passagens aéreas a serviço pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional); e
- d) Portarias específicas dos órgãos dispondo sobre os procedimentos para afastamento da sede e do país e concessão de diárias e passagens em viagens nacionais e internacionais a serviço.

7. O processo de aquisição de passagens aéreas por órgãos e entidades governamentais apresenta como particularidades as necessárias celeridade e tempestividade que devem ser combinadas com a economicidade. E, basicamente, a maturidade dos controles sobre esse tipo de atividade recai sobre os seguintes procedimentos: a) autorização da viagem; b) reserva da passagem; c) emissão de bilhete; d) pagamento de diárias; e) prestação de contas da viagem; e f) aprovação da prestação de contas.

8. Por força do art. 12-A do Decreto 5.992/2006, a concessão, o registro e o acompanhamento da concessão de diárias e passagens para servidores e colaboradores dos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional devem estar funcionando de modo automatizado com a utilização do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), possibilitando que os dados de cada instituição sejam registrados em ambiente único. Os dados registrados no SCDP são publicados e de acesso livre no Portal da Transparência.

9. Alguns riscos à economicidade, à transparência e à regularidade desse processo são perceptíveis tomando por base as seguintes disposições contidas no Decretos 5.992/2006, no Decreto 10.193/2019 e na IN SLTI/MPOG 3/2015:

- a) solicitação tardia da proposta de afastamento e não observância da reserva dos trechos com antecedência mínima de dez dias da data prevista de partida (art. 14, § 1º, da IN SLTI/MPOG 3/2015);
- b) concessão de passagem com data da solicitação inferior a dez dias da viagem não justificada e/ou não autorizada pela autoridade superior ou por dirigente com delegação ou subdelegação (art. 18-A, I, da IN SLTI/MPOG 3/2015);
- c) deslocamento realizado em sexta-feira, sábado, domingo e feriado sem a descrição dos motivos ou sem apresentação dos motivos para a concessão das diárias de forma completa e clara (art. 5º, § 2º, do Decreto 5.992/2006);
- d) recebimento indevido de diárias no caso de alteração de percurso, data ou horário de deslocamento por parte do servidor, visando a interesse próprio (art. 18-B, I, da IN SLTI/MPOG 3/2015);

- e) não publicação dos atos de concessão de diárias no boletim interno ou de pessoal do MIR e/ou não publicação das viagens ao exterior no Diário Oficial da União (art. 6º do Decreto 5.992/2006);
- f) autorização excepcional de despesa com diárias e passagens não concedida pela autoridade competente ou pelo dirigente com delegação para tal, nas seguintes hipóteses de deslocamento: b.1) por período superior a cinco dias contínuos; b.2) em quantidade superior a trinta diárias intercaladas por pessoa no ano; b.3) de mais de cinco pessoas para o mesmo evento; b.4) pagamento de diárias nos finais de semana; b.5) prazo de antecedência inferior a quinze dias da data de partida; e b.6) para o exterior com ônus (art. 8º do Decreto 10.193/2019);
- g) omissão e inconformidades na prestação de contas do afastamento: seja por não preencher o SCPD, seja por exceder ao prazo máximo de cinco dias contados do retorno da viagem, seja por não apresentar os bilhetes ou canhotos dos cartões de embarque, ou recibo do passageiro (quando da realização do *check in* via internet), ou declaração fornecida pela companhia aérea (art. 19, *caput*, da IN SLTI/MPOG 3/2015); e
- h) não apresentação de relatório circunstanciado das atividades exercidas pelo servidor no exterior, em caso de viagens ao exterior com ônus ou com ônus limitado, dentro do prazo de trinta dias, contado da data do término do afastamento do país (art. 19, parágrafo único, da IN SLTI/MPOG 3/2015).

IV.2. Precedente de atuação do TCU

10. Em pesquisa realizada nos sistemas de jurisprudência e de gestão processual do TCU, não se identificou processo autuado de fiscalização, denúncia ou representação que trate do objeto aquisição de passagens aéreas e/ou pagamentos de diárias pelo MIR. As questões trazidas pela SCN no Requerimento 348/2023 não têm precedente de atuação do Tribunal.

IV.3. Precedente de atuação da Controladoria-Geral da União (CGU)

11. Em pesquisa realizada no Portal eletrônico da CGU, no *link* Pesquisa de Relatórios, identificou-se auditoria que teve por objetivo avaliar a política de emissão de passagens aéreas adotada pelos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal. O trabalho foi realizado em 2020, não sendo específico ao MIR, mas constatando algumas fragilidades da administração em geral e que vão ao encontro de parte dos riscos apresentados no parágrafo 9 desta instrução.

12. A auditoria avaliou a política e o modelo vigente de aquisição de passagens aéreas quanto a aspectos financeiros e não financeiros, incluindo o exame dos procedimentos administrativos de aquisição e de cancelamento de bilhetes aéreos, a gestão de riscos desse processo e as oportunidades de melhoria da sua eficiência operacional.

13. Dos achados trazidos pela auditoria da CGU, destacam-se: a) independentemente do modelo de compra (por agenciamento de viagens ou por compra direta de passagens aéreas), a análise dos valores dos bilhetes aéreos demonstrou que os valores pagos pela Administração Pública são superiores aos praticados no mercado; b) a Administração não tem emitido suas passagens com antecedência adequada de modo a proporcionar uma maior economia de recursos públicos; e c) parte significativa das concessões de passagens aéreas são autorizadas de forma excepcional, ocorrendo próximas às datas dos voos em razão de deficiências no planejamento dos afastamentos.

IV.4. Delimitação das análises

14. Visando ao atendimento desta SCN, foi realizada consulta ao Portal da Transparência, adotando-se como escopo do trabalho: a) período de exame da emissão de passagens aéreas e concessão de diárias pelo MIR circunscrito ao exercício de 2023; b) seleção de amostra de viagens contemplando os deslocamentos internacionais e nacionais de maior materialidade, incluindo os trechos mencionados no Requerimento 348/2023; c) registros de justificativas e de lançamentos da emissão das passagens aéreas selecionadas na amostra.

15. Como resultado dessa consulta, observa-se que a materialidade das despesas com viagens a serviço do MIR – unidades com vínculo direto no ano de 2023, conforme dados atualizados até 13/9/2023 (dados mais recentes disponíveis no Portal), somavam, à época, R\$ 2.052.633,69 (considerando a

situação da viagem como “Realizada” no sistema), sendo R\$ 1.480.987,79 (72%) com emissão de passagens aéreas e R\$ 571.645,90 (28%) com pagamento de diárias. Em complemento a essas despesas, aquelas realizadas com seguros em viagens internacionais no total de R\$ 14.398,65.

Tabela 1: Despesas do MIR com passagens e diárias, por mês, em 2023.

Ano 2023/Mês	Quantidade de viagens ^{1,2}	Despesas com passagens (R\$)	Despesas com diárias (R\$)	Despesas com passagens e diárias (R\$)
Fevereiro	1	-	334,08	334,08
Março	15	37.894,39	8.661,08	46.555,47
Abril	32	195.178,83	100.499,79	295.678,62
Maió	49	297.026,03	147.279,11	444.305,14
Junho	46	137.179,63	64.305,49	201.485,12
Julho	132	583.208,64	169.578,29	752.786,93
Agosto	61	227.912,06	80.535,11	308.447,17
Setembro ₃	1	2.588,21	452,95	3.041,16
Total	337	1.480.987,79	571.645,90	2.052.633,69

Fonte: Portal da Transparência (<https://portal.datransparencia.gov.br/viagens/consulta?ordenarPor=de&direcao=desc>). Consulta em 13/11/2023.

Notas: 1) Quantidade de viagens internacionais e nacionais considerando as passagens emitidas por pessoa (p. ex. foram consideradas sete viagens relativas à missão do MIR na cidade de Alcântara/MA, no período de 5/4/2023 a 7/4/2023, pois foram emitidas sete passagens para os diferentes servidores/colaboradores partícipes dessa viagem); 2) foram consideradas as viagens com situação "Realizada" na planilha extraída do sistema; 3) dados no Portal atualizados até 13/9/2023.

16.Registra-se que, nos termos do Anexo I, art. 1º, do Decreto 11.346/2023, o MIR tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - políticas e diretrizes destinadas à promoção da igualdade racial e étnica;

II - políticas de ações afirmativas e combate e superação do racismo;

III - políticas para quilombolas, povos e comunidades tradicionais;

IV - políticas para a proteção e o fortalecimento dos povos de comunidades tradicionais de matriz africana e povos de terreiro;

V - articulação, promoção, acompanhamento e avaliação da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, destinado à implementação da promoção da igualdade racial e étnica, ações afirmativas, combate e superação do racismo;

VI - coordenação e monitoramento na implementação de políticas intersetoriais e transversais de igualdade racial, ações afirmativas, combate e superação do racismo;

VII - auxílio e proposição aos órgãos competentes na elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária para atender de forma transversal à promoção da igualdade racial, ações afirmativas, combate e superação do racismo; e

VIII - coordenação das ações no âmbito do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Sinapir.

17.O Ministério, criado no início de 2023, conta com três secretarias finalísticas em sua estrutura regimental: a) Secretaria de Gestão do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial; b) Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo; e c) Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos, cujas competências estão definidas no Anexo I, arts. 16 a 24, do Decreto 11.346/2023. Além desses órgãos específicos singulares, a estrutura do MIR conta também com o Conselho Nacional de

Promoção da Igualdade Racial (CNPJR), órgão colegiado de caráter consultivo, cujas competências estão estabelecidas no Decreto 4.885/2003.

18. Cabe destacar que, comparando-se as despesas com passagens e diárias de 34 órgãos superiores da Administração Pública Federal realizadas em 2023, o MIR está entre os cinco órgãos com menor materialidade de gasto.

Tabela 2: Despesas de órgãos superiores com passagens e diárias, em 2023.

Órgão	Despesas com passagens e diárias de viagem internacional (R\$)	Despesas com passagens e diárias de viagem nacional (R\$)	Total de despesas com passagens e diárias (R\$)	%
Ministério da Educação	14.680.575,07	110.519.495,42	125.200.070,49	15,60%
Ministério da Defesa	24.257.351,41	90.595.865,61	114.853.217,02	14,31%
Ministério da Justiça e Segurança Pública	2.551.793,55	104.055.854,10	106.607.647,65	13,28%
Ministério da Fazenda	2.725.106,77	63.315.380,83	66.040.487,60	8,23%
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	2.243.535,09	47.216.429,08	49.459.964,17	6,16%
Ministério das Relações Exteriores	41.361.372,45	5.129.759,78	46.491.132,23	5,79%
Ministério da Saúde	15.667.177,41	30.801.161,80	46.468.339,21	5,79%
Ministério do Planejamento e Orçamento	1.296.895,89	34.062.904,30	35.359.800,19	4,40%
Ministério da Agricultura e Pecuária	5.943.466,22	26.982.506,04	32.925.972,26	4,10%
Ministério dos Transportes	5.699.028,20	21.117.645,67	26.816.673,87	3,34%
Presidência da República	3.131.064,41	14.559.477,21	17.690.541,62	2,20%
Ministério de Minas e Energia	3.400.921,74	12.040.339,47	15.441.261,21	1,92%
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	2.464.652,81	10.981.752,26	13.446.405,07	1,68%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	2.787.828,54	10.528.982,19	13.316.810,73	1,66%
Ministério dos Povos Indígenas	-	12.088.173,93	12.088.173,93	1,51%
Ministério das Comunicações	5.899.158,49	5.340.625,21	11.239.783,70	1,40%
Ministério do Trabalho e Emprego	1.553.554,16	9.312.317,50	10.865.871,66	1,35%
Ministério do Desenv. e Assist. Social, Família e Combate à Fome	430.740,85	6.411.775,11	6.842.515,96	0,85%
Ministério do Desenv. Agrário e Agricultura Familiar	345.153,71	4.948.569,27	5.293.722,98	0,66%
Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	1.085.779,16	3.883.136,29	4.968.915,45	0,62%
Ministério do Desenv., Indústria, Comércio e Serviços	1.290.710,58	3.162.843,57	4.453.554,15	0,55%
Ministério da Cultura	746.572,72	3.649.128,06	4.395.700,78	0,55%
Advocacia-Geral da União	526.774,79	3.642.974,00	4.169.748,79	0,52%
Ministério de Portos e Aeroportos	2.229.178,21	1.872.626,49	4.101.804,70	0,51%
Banco Central do Brasil	2.952.300,69	1.080.580,86	4.032.881,55	0,50%
Ministério do Turismo	673.922,25	2.823.755,69	3.497.677,94	0,44%
Ministério da Previdência Social	387.550,61	2.761.948,20	3.149.498,81	0,39%
Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	590.652,63	2.553.315,01	3.143.967,64	0,39%
Ministério da Pesca e Aquicultura	657.608,26	1.646.692,51	2.304.300,77	0,29%
Ministério da Igualdade Racial	671.422,06	1.381.211,63	2.052.633,69	0,26%
Ministério do Esporte	575.628,76	1.034.424,07	1.610.052,83	0,20%
Ministério das Cidades	484.236,55	1.078.984,42	1.563.220,97	0,19%
Ministério das Mulheres	220.585,10	1.321.997,50	1.542.582,60	0,19%
Controladoria-Geral da União	480.869,88	851.089,18	1.331.959,06	0,17%
Total	150.013.169,02	652.753.722,26	802.766.891,28	100%

Fonte: Portal da Transparência (<https://portal.datransparencia.gov.br/viagens/consulta?ordenarPor=de&direcao=desc>). Consulta em 13/11/2023. Dados no Portal atualizados até 13/9/2023.

19. Ainda, a média de gasto de viagem por servidor e colaborador do MIR, no período analisado foi de R\$ 6.090,00 (vide Apêndice B).

20. A amostra de viagens para análise ficou assim configurada: nove viagens de maior materialidade individual, no valor total de R\$ 824,9 mil, o que representa 40% da despesa total no período analisado, sendo cinco viagens internacionais e quatro viagens nacionais (Tabela 3).

Tabela 3: Amostra de viagens analisada.

Viagem	Qtde. de pessoas	Data ¹	Despesa com Passagens (R\$)	Despesa com Diárias (R\$)	Outras despesas (R\$)	Despesa Total (R\$)	% amostra/total
Estados Unidos	7	27/5 a 4/6/2023	125.774,56	78.906,21	2.932,55	207.613,32	10,0%
Portugal e Espanha	6	20/4 a 27/4/2023	95.764,28	70.829,63	3.473,99	170.067,90	8,2%
Belém/PA	14	2/8 a 9/8/2023	23.877,97	81.817,99	-	105.695,96	5,1%
Colômbia	10	23/7 a 28/7/2023	64.607,87	32.184,54	2.636,27	99.428,68	4,8%
Brasília/DF	15	20/8 a 26/8/2023	26.479,37	36.485,67	-	62.965,04	3,0%
Espanha	3	6/5 a 10/5/2023	45.694,62	15.481,07	948,90	62.124,59	3,0%
Salvador/BA	11	18/7 a 21/7/2023	12.607,26	34.271,19	-	46.878,45	2,3%
Alcântara/M A	7	5/4 a 7/4/2023	6.478,27	30.365,22	-	36.843,49	1,8%
Chile	4	24/4 a 28/4/2023	17.853,12	14.112,20	1.328,86	33.294,18	1,6%
Total da Amostra			419.137,32	394.453,72	11.320,57	824.911,61	39,9%

Fonte: Portal da Transparência (<https://portal.datransparencia.gov.br/viagens/consulta?ordenarPor=de&direcao=desc>). Consulta em 13/11/2023.

Nota: 1) considerou-se a data de início e de fim da viagem de uma ou mais pessoas participantes do evento (não necessariamente todas as pessoas que viajaram permaneceram no período completo).

IV.5. Situações encontradas que justificam ciência ao MIR

IV.5.1 Prática recorrente de solicitação tardia da aquisição de passagens aéreas e da não observância da reserva dos trechos com antecedência mínima da data programada de partida, em respeito aos prazos previstos em norma

21. A tabela a seguir mostra que 97% das viagens do MIR, realizadas em 2023, foram classificadas como urgentes. Dessa forma, observa-se, a princípio, que algo que deveria ser a exceção, tem se mostrado a regra. A antecedência na emissão de passagens aéreas em relação à data do voo é crucial para que a Administração adquira bilhetes a preços menores, proporcionando maior economia de recursos públicos.

Tabela 4: Proporção de viagens do MIR classificadas como urgentes, em 2023.

Viagem Urgente?	Viagens Internacional e Nacional				
	Total	%	Despesa com passagem (R\$)	Despesa com diárias (R\$)	Despesa Total (R\$)
Não	11	3,3%	16.489,38	14.099,29	30.588,67
Sim	326	96,7%	1.464.498,41	557.546,61	2.022.045,02
Total	337	100%	1.480.987,79	571.645,90	2.052.633,69

Fonte: Portal da Transparência (<https://portal.datransparencia.gov.br/viagens/consulta?ordenarPor=de&direcao=desc>). Consulta em 13/11/2023. Dados no Portal atualizados até 13/9/2023.

22. No Brasil, assim como utilizado na maior parte dos países, o regime de liberdade tarifária para serviços aéreos regulares permite que as companhias aéreas tenham ampla autonomia para fixar e alterar os valores cobrados pelos trechos. Nesse modelo, o prazo de antecedência da emissão das passagens aéreas é uma variável fundamental na composição do valor dos bilhetes. Comparativamente a outros órgãos, o MIR possui elevada proporção (praticamente a totalidade) de passagens aéreas compradas em regime de viagem urgente.

23. Segundo auditoria recente da CGU, a situação da Administração pública nesse quesito tem claras oportunidades de aperfeiçoamento, haja vista que 37% do total de trechos analisados pelo órgão de controle interno foi comprado fora do prazo estabelecido pela IN SLTI/MPOG 3/2015. Dos apontamentos da auditoria, aplica-se ao caso aqui analisado as seguintes ponderações:

É importante destacar que, embora haja situações urgentes que demandem a realização de viagens repentinas, em muitos casos o motivo da viagem já é conhecido com uma grande antecedência, como, por exemplo, participação em eventos de capacitação, como congressos e seminários, realização de encontros por órgãos centrais ou regionais para seus colaboradores, auditorias e correições ordinárias, participação em reuniões de órgãos colegiados, como conselhos setoriais, entre outros.

Infere-se, portanto, que há oportunidades de melhorias no planejamento realizado pela Administração para o deslocamento dos seus colaboradores. O aperfeiçoamento mais evidente é a aquisição das passagens logo após a confirmação da realização do evento em que a presença do colaborador é necessária, especialmente quando o responsável pelo evento é uma entidade diferente do órgão público adquirente dos bilhetes. Já nos casos em que o próprio órgão é o encarregado pelo evento, acrescenta-se a possibilidade de alteração das suas datas a fim de conseguir realizar a compra das passagens com uma antecedência maior.

A definição da melhor antecedência para a aquisição de passagens aéreas em viagens programadas deve considerar dois fatores opostos, quais sejam, a economicidade alcançada com a compra antecipada e o aumento dos riscos que têm o condão de alterar os planos de viagem (alteração na data do evento, superveniência de outro compromisso mais importante para o passageiro, entre outras hipóteses). Portanto, deve haver um equilíbrio entre as duas variáveis para definir a antecedência ideal para a aquisição das passagens.

A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 03/2015 estabelece, no §1º do seu art. 14, que “a solicitação da proposta de afastamento deverá ser realizada de forma a garantir que a reserva dos trechos ocorra com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data prevista de partida”. Destaca-se que o objetivo da norma é viabilizar que a emissão dos bilhetes seja feita com uma antecedência razoável, uma vez que o valor das passagens aéreas tende a subir à medida que a data do voo se aproxima. (extraído de CGU, Relatório de Avaliação – Projeto de Auditoria 818394, de 21/8/2020)

24. Pela situação encontrada, sugere-se dar ciência ao MIR sobre a necessidade de tornar seu fluxo administrativo do processo de aquisição de passagens aéreas mais eficiente, tendo em vista que 97% das viagens analisadas foram realizadas em caráter de urgência, buscando observar a antecedência mínima de aquisição de bilhetes aéreos estabelecida no art. 14, § 1º, da IN SLTI/MPOG 3/2015, como forma de obter maiores descontos nas tarifas junto às companhias aéreas.

IV.5.2. Possíveis inconsistências em valores de passagens praticados

25. O valor da passagem aérea registrado no Portal da Transparência para a PCDP 880/2023, de viagem a Nova York nos Estados Unidos, relativa ao CPF ***.581.367-**, foi de R\$ 54.558,11, o que representou custo de aquisição excessivamente superior aos demais participantes da comitiva do MIR (Tabela 5). A título de comparação, os preços das passagens dos outros seis viajantes no mesmo trecho, variaram de R\$ 8.069,73 a R\$ 16.883,15, com preço médio de R\$ 11.869,41.

Tabela 5: Comparativo entre valores de passagens aéreas de viagem realizada por comitiva do MIR a Nova York, nos Estados Unidos, no período de 27/5/2023 a 4/6/2023.

Identificador do processo de viagem	Número da Proposta (PCDP)	Viagem Urgente	Situação	CPF	Valor da passagem aérea (R\$)
18952504	000911/23	Sim	Realizada	***.422.517-**	8.069,73
18952160	000889/23	Sim	Realizada	***.023.397-**	10.132,34
18952452	000905/23	Sim	Realizada	***.611.217-**	10.264,83
18952311	000912/23	Sim	Realizada	***.911.498-**	11.354,07
18952548	000903/23	Sim	Realizada	***.497.117-**	14.512,33
18952101	000904/23-1C	Sim	Realizada	***.953.057-**	16.883,15
18950575	000880/23	Sim	Realizada	***.381.567-**	54.558,11

Fonte: Portal da Transparência

(<https://portal.datransparencia.gov.br/viagens/consulta?ordenarPor=de&direcao=desc>). Consulta em 13/11/2023. Dados no Portal atualizados até 13/9/2023.

26.O valor da passagem aérea registrado no Portal da Transparência para a PCDP 645/2023, de viagem a Madri na Espanha, relativa ao CPF ***.581.367-**, foi de R\$ 30.020,71, o que representou custo de aquisição excessivamente superior ao preço da passagem do outro viajante que coincide com mesmo trecho e mesmos dias de saída e retorno, que foi de R\$ 15.673,91 (Tabela 6).

Tabela 6: Comparativo entre valores de passagens aéreas de viagem realizada por comitiva do MIR a Madri, na Espanha, no período de 7/5/2023 a 10/5/2023.

Identificador do processo de viagem	Número da Proposta (PCDP)	Viagem Urgente	Situação	CPF	Valor da passagem aérea (R\$)
18890363	000647/23	Sim	Realizada	***.953.057-**	15.673,91
18889508	000645/23	Sim	Realizada	***.381.567-**	30.020,71

Fonte: Portal da Transparência
(<https://portal.datransparencia.gov.br/viagens/consulta?ordenarPor=de&direcao=desc>). Consulta em 13/11/2023. Dados no Portal atualizados até 13/9/2023.

27.O valor da passagem aérea registrado no Portal da Transparência para a PCDP 1654/2023, de viagem a Bogotá na Colômbia, relativa ao CPF ***.581.367-**, foi de R\$ 19.450,88, o que representou custo de aquisição excessivamente superior aos demais participantes da comitiva do MIR (Tabela 7). A título de comparação, os preços das passagens dos outros sete viajantes no mesmo trecho, variaram de R\$ 4.809,86 a R\$ 8.091,49, com preço médio de R\$ 6.451,00.

Tabela 7: Comparativo entre valores de passagens aéreas de viagem realizada por comitiva do MIR a Bogotá, na Colômbia, no período de 23/7/2023 a 27/7/2023.

Identificador do processo de viagem	Número da Proposta (PCDP)	Viagem Urgente	Situação	CPF	Valor da passagem aérea (R\$)
19115725	001656/23	Sim	Realizada	***.611.217-**	4.809,86
19115729	001660/23	Sim	Realizada	***.721.861-**	5.202,88
19115728	001657/23	Sim	Realizada	***.497.117-**	5.694,52
19115739	001655/23	Sim	Realizada	***.015.941-**	6.094,70
19113768	001642/23	Sim	Realizada	***.305.221-**	7.631,77
19113996	001642/23	Sim	Realizada	***.305.221-**	7.631,77
19113492	001643/23	Sim	Realizada	***.304.165-**	8.091,49
19115690	001654/23	Sim	Realizada	***.381.567-**	19.450,88

Fonte: Portal da Transparência (<https://portal.datransparencia.gov.br/viagens/consulta?ordenarPor=de&direcao=desc>). Consulta em 13/11/2023. Dados no Portal atualizados até 13/9/2023.

28. É forçoso reconhecer a alta complexidade do mercado de passagens aéreas, muitas vezes dificultando se aprofundar na avaliação de casos como esses a posteriori. A prática das empresas aéreas gera concreta possibilidade de que duas passagens com emissão separada apenas por horas, no mesmo dia, apresentem valores bastante distintos. É comum ocorrer situações inusitadas de dois passageiros no mesmo voo, na mesma classe tarifária, e estando em assentos lado a lado, viajarem pagando tarifas significativamente diferentes. Como registrado no Relatório condutor do Acórdão 1499/2023-TCU-Plenário, que tratou de Representação envolvendo viagem internacional custeada pelo Ministério do Turismo, o aproveitamento de descontos nas compras de passagens aéreas nem sempre é viável:

Destarte, apesar de sempre ser buscada a aquisição de passagens com a maior antecedência possível, a capacidade da aeronave, e dos assentos economicamente mais vantajosos, é limitada. Isso obriga o Órgão a se sujeitar a arcar com o que existe de disponível, sob pena de não poder cumprir com os compromissos assumidos, os quais, de maneira compreensível, não podem ser flexibilizados para a mera obtenção de uma tarifa em dia/horário mais baratos.

Some-se a isso o fato que o perfil dos passageiros precisa ser considerado no momento da seleção das tarifas nos voos, ainda mais quando se trata da aquisição de uma passagem para um Ministro de Estado. Dada a dinâmica da sua agenda, e a importância dos compromissos, se for emitido um bilhete com tarifa promocional, cada eventual alteração representará uma multa.

29. As agendas e eventos de viagens do MIR são bastante diversas em face de suas competências regulamentares. Quanto ao mérito das viagens analisadas a partir da amostra selecionada (Tabela 3), não há elementos que demonstrem que essas viagens estejam desvinculadas ou que não atendam à finalidade das atribuições regulamentares do MIR e de seus órgãos específicos e colegiados, consoante os exemplos citados a seguir, tendo por fonte informações extraídas da agenda dos gestores do MIR e de notícias publicadas no site do Ministério:

- a) Caravana Participativa para construção do Plano Nacional da Juventude Negra Viva, realizada em diversos estados brasileiros no decorrer do ano, a exemplo de São Paulo e Pará, em maio de 2023, e Paraíba e Rio Grande do Norte, em junho de 2023;
- b) Fórum Permanente de Afrodescendentes da Organização das Nações Unidas (ONU), realizado em Nova York, Estados Unidos, entre 30 de maio de 2 de junho de 2023, espaço de discussão e formalização de agendas de cooperação para na promoção, proteção e respeito aos direitos humanos de pessoas afrodescendentes, pactuação de compromissos ao enfrentamento a todas as formas de discriminação racial, entre outras iniciativas;
- c) Cimeira Luso-Brasileira, realizada em Portugal em abril de 2023, acompanhando comitiva da Presidência da República, juntamente com outros Ministérios, tendo como agenda afeta ao MIR a realização de reuniões bilaterais para firmar acordos na promoção da igualdade racial e discussão de políticas para combate ao racismo e à xenofobia da comunidade brasileira que vive em Portugal, entre outras iniciativas; e
- d) escuta ativa de comunidades quilombolas que compõem o Território Étnico de Alcântara/MA, tendo como agenda a coleta em campo das necessidades das lideranças e a discussão dos eixos e das propostas do Programa Aquilomba Brasil, entre os quais incluem o etnodesenvolvimento, a regularização fundiária, o fortalecimento institucional e comunitário, a conservação ambiental e uso sustentável dos recursos, e a educação, cultura e práticas tradicionais; e

30. Todavia, nas três viagens analisadas nas tabelas 5, 6 e 7, não ficou evidenciado que a data de emissão dos bilhetes, conjugada com a taxa de câmbio praticada no dia, ou seja a conjuntura do mercado à época de realização das viagens, tenha influenciado e justificado as discrepâncias nos preços finais em reais para os mesmos itinerários. Por esse motivo, sugere-se dar ciência dessas ocorrências ao MIR para que o órgão apure eventual erro quando do lançamento das informações no sistema de pagamento de diárias e passagens, afastando, assim, possível irregularidade, cabendo, se constatado o erro, proceder à retificação do valor da passagem aérea praticado.

V. CONCLUSÃO

31. Ante todo o exposto, sugere-se que a presente solicitação seja conhecida, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, I, b, da Resolução TCU 215/2008, dando conhecimento das análises e das medidas adotadas pelo TCU à Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputada Bia Kicis.

32. Adicionalmente, sugere-se dar ciência ao MIR sobre as situações encontradas e consignadas no capítulo IV desta instrução, que tratam, respectivamente:

- a) da prática recorrente de solicitação tardia da aquisição de passagens aéreas e da não observância da reserva dos trechos com antecedência mínima da data programada de partida, em respeito aos prazos previstos em norma, que impacta na economicidade do processo, com perda de oportunidades de compra de bilhetes a preços mais vantajosos para a Administração (Seção IV.5.1); e
- b) possíveis inconsistências em valores de passagens praticados, tendo em vista os registros de despesas com bilhetes aéreos do SCDP extraídos via Portal da Transparência (Seção IV.5.2).

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. **Conhecer** da presente Solicitação, uma vez presentes os requisitos e formalidades previstos no art. 232, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, I, b, da Resolução TCU 215/2008;

II. Com fulcro no art. 9º, II c/c o art. 10 da Resolução TCU 315/2020, **dar ciência ao Ministério da Igualdade Racial** sobre as seguintes ocorrências apontadas nesta instrução:

- a) necessidade de tornar seu fluxo administrativo do processo de aquisição de passagens aéreas mais eficiente, tendo em vista que 97% das viagens analisadas foram realizadas em caráter de urgência, buscando observar a antecedência mínima de aquisição de bilhetes aéreos estabelecida no art. 14, § 1º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG 3/2015, como forma de obter maiores descontos nas tarifas junto às companhias aéreas e, conseqüentemente, ganhos de economia para a Administração (Seção IV.5.1);
- b) possíveis inconsistências em valores de passagens aéreas praticados nas Propostas de Concessão de Diárias e Passagens (PCDP) nº 880/23 (Identificador 18950575), nº 645/23 (Identificador 18889508) e nº 1654/23 (Identificador 19115690), consoante registros extraídos do Portal da Transparência, de modo a que o órgão apure eventual erro quando do lançamento das informações no sistema de pagamento de diárias e passagens e, se confirmado, proceda à retificação do valor da passagem aérea praticado (Seção IV.5.2);

III. **Encaminhar cópia** desta instrução, do voto e da deliberação que vier a ser proferida nestes autos à Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, informando-lhe sobre as análises realizadas e as notificações encaminhadas ao Ministério da Igualdade Racial, em atendimento à Solicitação formulada por meio do Requerimento 348/2023, remetido ao TCU pelo Ofício 241/2023/CFFC-P, de 18/10/2023;

IV. **Arquivar** os presentes autos, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

É o relatório.

VOTO

Em exame, solicitação do Congresso Nacional a esta Corte de Contas oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle para a realização de auditoria com o objetivo de apurar eventuais irregularidades nos gastos para custear viagens do Ministério de Estado da Igualdade Racial (MIR).

2. A auditoria teria por objetivo verificar a eventual realização de gastos desproporcionais com passagens aéreas e diárias de serviços efetuados pelo MIR em 2023. Embora o solicitante não tenha apresentado evidências de malversação de recursos públicos, colacionou informações sobre o tema e questionou a necessidade da realização de algumas viagens, o elevado volume de recursos empenhados por aquele ministério para as despesas em questão e o quantitativo de viagens realizadas por assessora daquela Pasta Ministerial.

3. Conforme evidenciado pela unidade técnica especializada, os dados constantes de auditoria realizada pela CGU em 2020, com o objetivo de avaliar a política de emissão de passagens aéreas adotada pelos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal, conquanto não tenha sido especificamente realizada em função do MIR, apontam fragilidades da administração em geral que também foram identificadas nestes autos.

4. A mencionada auditoria avaliou a política e o modelo vigente de aquisição de passagens aéreas quanto a aspectos financeiros e não financeiros, incluindo o exame dos procedimentos administrativos de aquisição e de cancelamento de bilhetes aéreos, a gestão de riscos desse processo e as oportunidades de melhoria da sua eficiência operacional.

5. Dos achados trazidos pela auditoria da CGU e que permeiam toda a Administração Pública, destacam-se o pagamento de valores em montantes superiores aos praticados no mercado; a emissão de passagens sem antecedência adequada, impossibilitando maior economia de recursos públicos; e a deficiência de planejamento nos afastamentos, ante a prática da autorização excepcional para a concessão de passagens aéreas, normalmente próxima às datas dos voos.

6. A Consulta deste Tribunal ao Portal de Transparência identificou que a materialidade das despesas com viagens a serviço do MIR – unidades com vínculo direto no ano de 2023, conforme dados atualizados até 13/9/2023 (dados mais recentes disponíveis no Portal), somavam, à época, R\$ 2.052.633,69 (considerando a situação da viagem como “Realizada” no sistema), sendo R\$ 1.480.987,79 (72%) com emissão de passagens aéreas e R\$ 571.645,90 (28%) com pagamento de diárias. Em complemento a essas despesas, aquelas realizadas com seguros em viagens internacionais no total de R\$ 14.398,65.

7. Na comparação com os 34 órgãos superiores da Administração Pública Federal realizadas em 2023, o MIR está entre os cinco órgãos com menor materialidade de gasto, com média de gasto de viagem por servidor e colaborador do MIR na ordem de R\$ 6.090,00, conforme tabela que integra o relatório precedente.

8. A pesquisa realizada identificou que 97% das viagens do MIR, realizadas em 2023, foram classificadas como urgentes, o que importa na adoção como regra do que deveria ser exceção. Vale lembrar que a antecedência na emissão de passagens aéreas em relação à data do voo é crucial para que a Administração adquira bilhetes a preços menores, proporcionando maior economia de recursos públicos.

9. Segundo auditoria recente da CGU, a situação de toda a Administração pública nesse quesito tem claras oportunidades de aperfeiçoamento, haja vista que 37% do total de trechos analisados pelo órgão de controle interno foi comprado fora do prazo estabelecido pela IN SLTI/MPOG 3/2015.

10. Dessa forma, concordo com a proposta de encaminhamento de ciência ao MIR acerca da necessidade de tornar seu fluxo administrativo do processo de aquisição de passagens aéreas mais eficiente,

buscando observar a antecedência mínima de aquisição de bilhetes aéreos estabelecida no art. 14, § 1º, da IN SLTI/MPOG 3/2015, como forma de obter maiores descontos nas tarifas junto às companhias aéreas.

11. Quanto ao mérito das viagens analisadas a partir da amostra selecionada, não foram evidenciados elementos que demonstrassem que essas viagens estivessem desvinculadas ou que não atendessem à finalidade das atribuições regulamentares do MIR e de seus órgãos específicos e colegiados, consoante fonte informações extraídas da agenda dos gestores do MIR e de notícias publicadas no site do Ministério.

12. Também foram identificadas eventuais inconsistências em valores de passagens registrados no Portal de Transparência.

13. Conforme apontou a unidade técnica, algumas passagens registradas no Portal de Transparência apresentaram custos de aquisição excessivamente superior aos demais participantes da respectiva comitiva do MIR, sem que tenha sido apurado que a conjuntura do mercado à época de realização das viagens em questão tivesse influenciado ou justificado as discrepâncias nos preços finais em reais para os mesmos itinerários, conforme explicitado na manifestação que integra o relatório precedente.

14. Diante de tal constatação, anuo à proposta da unidade técnica de cientificar o órgão auditado para que apure eventual erro quando do lançamento das informações no sistema de pagamento de diárias e passagens, afastando, assim, possível irregularidade, cabendo, se constatado o erro, proceder à retificação do valor da passagem aérea praticado.

15. Ante o exposto, considero integralmente atendida a presente SCN, possibilitando o arquivamento do presente processo, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008 e do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

Assim sendo, voto para que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de fevereiro de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 140/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 037.058/2023-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Igualdade Racial.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional para a realização de auditoria com o objetivo de apurar eventuais irregularidades nos gastos para custear viagens do Ministério de Estado da Igualdade Racial (MIR).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008, em:

9.1. considerar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional oriunda do Requerimento 241/2023/CFFC-P, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. dar ciência ao Ministério da Igualdade Racial, com fulcro no art. 9º, inciso II, c/c o art. 10 da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes ocorrências identificadas neste processo:

9.2.1. necessidade de tornar seu fluxo administrativo do processo de aquisição de passagens aéreas mais eficiente, tendo em vista que 97% das viagens analisadas foram realizadas em caráter de urgência, buscando observar a antecedência mínima de aquisição de bilhetes aéreos estabelecida no art. 14, § 1º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG 3/2015, como forma de obter maiores descontos nas tarifas junto às companhias aéreas e, consequentemente, ganhos de economia para a Administração;

9.2.2. da existência de possíveis inconsistências em valores de passagens aéreas praticados nas Propostas de Concessão de Diárias e Passagens (PCDP) 880/23 (Identificador 18950575), 645/23 (Identificador 18889508) e 1654/23 (Identificador 19115690), consoante registros extraídos do Portal da Transparência, de modo a que o órgão apure eventual erro quando do lançamento das informações no sistema de pagamento de diárias e passagens e, se confirmado, proceda à retificação do valor da passagem aérea praticado;

9.3. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e dos arts. 14, inciso IV, e, 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008; e

9.4. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam.

10. Ata nº 4/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/2/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0140-04/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.070/2024-GABPRES

Processo: 037.058/2023-1

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 26/02/2024

(Assinado eletronicamente)

Maria de Fátima Silveira Borges

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.