

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 156, DE 2007 (Apenso o Projeto de Lei nº 544, de 2007)

Dispõe sobre a utilização dos prêmios em milhagens aéreas de agentes ou servidores públicos e dá outras providências.

Autor: Deputado Sérgio Barradas Carneiro
Relator: Deputado Márcio Junqueira

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 156, de 2007, estabelece que os prêmios em milhagens aéreas adquiridos em viagens oficiais, por agentes ou servidores públicos no exercício de seus cargos ou funções, serão revertidos para reutilização na unidade orçamentária em que foi realizada a despesa. O projeto contém, ainda, vedação expressa de utilização dos referidos prêmios em viagens particulares de servidores e demais agentes públicos.

Apenso à proposição tramita o Projeto de Lei nº 544, de 2007, do Deputado Augusto Carvalho, segundo o qual os prêmios ou créditos de milhagem oferecidos pelas companhias de transporte aéreo, resultantes de passagens adquiridas com recursos provenientes da administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, serão incorporados ao erário e utilizados exclusivamente em viagens a serviço da instituição que as tenha custeado. O projeto também veda a utilização de tais bonificações em viagens particulares de servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo ou em comissão.

Não foram oferecidas emendas aos projetos no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto sob exame trata de matéria complexa, que abrange aspectos de diversos ramos do Direito, entre os quais o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e o Direito do Consumidor.

Há dois setores a serem considerados na análise da matéria: a administração pública, na qualidade de adquirente dos serviços de transporte aéreo; e as companhias aéreas, na condição de prestadoras dos serviços mediante concessão do Poder Público. No que tange aos servidores, atualmente beneficiários dos prêmios decorrentes das passagens adquiridas para viagens a serviço, não nos parece que haja impedimento legal ou ético na fruição do benefício, salvo se as aquisições forem dirigidas para esse fim. Nessa hipótese, haveria, de fato, irregularidade, cuja solução estaria na instauração de processo administrativo para apuração de responsabilidades e punição dos culpados. Nesse sentido já se posiciou o Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, na Decisão nº 644/1996 (DOU de 30.10.1996):

“O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 1. conhecer do presente processo como denúncia, porém para considerá-la improcedente; 2. firmar o 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 nº 8.112/90, nem caracteriza ato de improbidade administrativa, previsto na Lei nº 8.429/92; (...)"

Do ponto de vista da administração pública, a aprovação das medidas propostas significaria economia considerável, em razão do elevado volume de recursos despendidos pelos órgãos e entidades públicas com a aquisição de passagens aéreas. É, portanto, do interesse da Administração a aprovação das proposições.

Todavia, a operacionalização de tais medidas depende de mudanças nos regulamentos dos programas de fidelidade e de milhagem das companhias áereas, que concedem os prêmios aos passageiros que utilizam os serviços e não contemplam a possibilidade de sua fruição pela fonte pagadora. Para as empresas de transporte aéreo não há interesse financeiro em promover tais alterações, uma vez que a concentração dos pontos ou milhas em favor do órgão ou entidade pública adquirente implicaria na concessão de maior número de prêmios e poderia, em consequência, interferir em seu fluxo de caixa.

Cabe, então, a seguinte pergunta: seria viável que a lei impusesse às concessionárias de transporte aéreo as modificações em questão, em nome do interesse público? Entendo que não.

A concessão de benefícios pelo uso dos serviços aéreos integra a estratégia de marketing das empresas para captação de passageiros. É medida que se insere no campo concorrencial, da livre iniciativa. Não pode, portanto, a lei impor-lhes a pontuação em favor de pessoa jurídica, pública ou privada, sob pena de violação do princípio constitucional da livre concorrência (art. 170, IV, da Constituição Federal). Entendo, ademais, que nem na condição de poder concedente poderia a União estabelecer exigência do gênero, já que não se trata aqui de condição pertinente à política tarifária ou outro aspecto próprio do regime de concessão de serviços públicos – e menos ainda poderia fazê-lo conferindo a si própria tratamento privilegiado, não extensivo às pessoas jurídicas de direito privado que também adquirem bilhetes para uso a serviço por seus funcionários.

Recentemente, o TCU voltou a se manifestar sobre a matéria, ao apreciar representação formulada pelo Ministério Público Federal versando sobre a utilização de prêmios oriundos de acúmulo de pontos ou milhagens, auferidos por servidor público em viagens a serviço (processo TC 011.367/2004, apenso o TC 012.019/2004-8; Acórdão nº 407, de 10.3.2010). No citado acórdão, o TCU determinou à Controladoria-Geral da União “que verifique a eventual ocorrência de desvio de finalidade na aquisição de passagens aéreas, por parte dos órgãos e entidades jurisdicionadas, em situações tais em que haja direcionamento com o intuito de se beneficiar o servidor público em viagem às expensas do erário, por intermédio da agregação de pontos/milhagem em programas de fidelidade, ou ainda de outras vantagens promocionais, em detrimento do interesse público, uma vez que tais hipóteses configuram ofensa ao princípio da moralidade, adotando-se, neste caso, as medidas cabíveis”.

O voto do relator dos processos no TCU, Ministro Augusto Nardes, é rico em informações e reflexões sobre o tema. Reconhecendo a importância para a União em poder usufruir dos benefícios dos programas de fidelidade ou de milhagem e, ao mesmo tempo, a resistência das companhias aéreas em modificar suas regras, o ilustre Ministro analisa algumas linhas de ação, entre elas a determinação legal de que os prêmios ou créditos sejam atribuídos ao órgão ou entidade pública que efetua o pagamento da passagem, citando expressamente o Projeto de Lei nº 544/2007. O próprio Ministro admite, no entanto, que a proposição esbarra em dificuldades operacionais, já que sua aplicação dependeria da adoção de providências pelas companhias aéreas. É citada, como exemplo, a Lei nº 3.952/2007, do Distrito Federal, com conteúdo análogo ao que se discute, que não logrou êxito em razão da recusa das empresas em alterar suas normas.

Outra alternativa abordada no referido voto é a possibilidade de cessão de direitos pelo servidor que utiliza a passagem aérea, de modo que, uma vez atingido o montante previsto em cada programa de fidelidade ou milhagem, os prêmios correspondentes fossem trocados por passagens aéreas, à conveniência da Administração, à qual caberia manter um banco de dados com informações por servidor, abrangendo dados relativos a número de viagens, data, quantidade total de pontos ou milhas auferidos e seu prazo de validade. Para tanto, a lei deveria viabilizar o acesso dos órgãos e entidades públicas ao cadastro de cada servidor junto às companhias aéreas.

Parece-me que a chance de êxito da última alternativa aventada é diminuta. Além das dificuldades previstas para a formação e manutenção do referido banco de dados, inclusive pela impossibilidade de acesso às informações pessoais mantidas pelas companhias aéreas, a cessão propriamente dita do direito dependeria, além do compromisso do servidor ao receber os bilhetes custeados pela Administração, em sua participação direta na posterior conversão dos pontos acumulados em passagens, já que a transferência de pontos ou milhas não é admitida pelos regulamentos das companhias aéreas.

O voto aborda ainda artigo veiculado pelo Jornal Valor Econômico, de 18.07.2006, que, sob a ótica do Direito do Consumidor, discorre sobre a natureza jurídica dos contratos de planos de fidelidade ou milhas oferecidos pelas companhias aéreas. Do referido artigo foram extraídas as seguintes conclusões: o plano de "milhagem" para o consumidor funciona

como se lhe fosse entregue um carnê cujas parcelas são pagas periodicamente, até atingir o valor final, em forma de bilhete aéreo; os pontos ou milhas são créditos cumulados nas mãos dos consumidores, que pertencem à categoria de credores de um serviço, e a companhia aérea passa a ser devedora da obrigação de fazer; o direito adquirido ao benefício, normalmente convertido em passagem aérea, consolida-se a cada prestação paga, ou seja, a cada ponto (ou grupos de pontos) somado. Ainda segundo a matéria jornalística: "Milhagem não é brinde: é ticket pago antecipadamente, de forma indireta, com direito a uso posterior. As companhias aéreas já embolsaram o pagamento de seu preço, embutido na venda de passagens regulares. Tais créditos que, em princípio são de propriedade da companhia aérea, possuem vínculo obrigatório com o contrato principal, que obriga o consumidor (se quiser pontuar) em viajar somente através daquela companhia, em adquirir produtos ou serviços somente com os parceiros da mesma companhia ou com um cartão de crédito emitido por ela".

Os argumentos acima apresentados são consistentes, sem dúvida. Todavia, parece-me prematuro, por agora, formar opinião nesse sentido, sobretudo porque a obtenção de pontos nos programas de fidelidade não se dá unicamente a partir da aquisição de passagens aéreas. Há outros mecanismos amplamente utilizados para esse fim, como a conversão, em pontos, de valores acumulados mediante o pagamento de despesas com cartões de crédito cujas operadoras mantêm parcerias com as companhias aéreas. Creio que, sob essa ótica, é preciso aprofundar o debate, preferencialmente com a ampla participação dos segmentos envolvidos e dos órgãos públicos e entidades civis de defesa consumidor.

Duas outras linhas de ação são mencionadas no referido voto. A primeira, que sugere negociações diretas entre a Administração Pública e as companhias aéreas visando a celebração de acordo que beneficie a primeira, já pode ser adotada, independentemente de determinação legal. A segunda prevê o estabelecimento de condições no processo licitatório que antecede a aquisição das passagens. Conforme o voto do ilustre Ministro relator:

"Um dos meios para tanto pode ser pela estimulação da ampla concorrência, via leilão ou pregão eletrônico, conforme colocado pelo MP/TCU, de modo a exigir das companhias, como requisito de habilitação, a previsão de reversão aos cofres públicos de milhagem adquirida na compra de passagens aéreas."

A última alternativa é juridicamente viável. Com efeito, não há impedimento para que a lei condicione a aquisição de passagens aéreas pela administração pública à inclusão de cláusula, nos regulamentos das empresas de transporte aéreo que possuem programas de fidelidade ou de milhagem, de modo a viabilizar a reversão dos benefícios correspondentes ao órgão ou entidade adquirente. Evidentemente, tal regra só poderia valer no âmbito federal, em razão da autonomia constitucionalmente assegurada aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Do ponto de vista operacional, embora num primeiro momento possa ocorrer resistência por parte das prestadoras de serviços, entendo que essa posição tende a evoluir para a adaptação à nova regra, dada a significativa participação do setor público na demanda por passagens aéreas.

Em face do exposto, proponho, ao final deste parecer, substitutivo que estabelece tal exigência no processo de aquisição de passagens aéreas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, medida essa que, a meu ver, contempla os objetivos dos projetos ora analisados.

Assim, voto pela aprovação dos Projetos de Lei nº 156 e nº 544, ambos de 2007, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2010.

Deputado MÁRCIO JUNQUEIRA
Relator

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 156, DE 2007

Dispõe sobre a aquisição de passagens aéreas por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional só poderão adquirir passagens aéreas de empresas que possuem programas de milhagens ou fidelidade e congêneres caso essas empresas incluam em seus regulamentos a previsão de reversão dos créditos, prêmios e demais benefícios relativos àqueles programas em favor do órgão ou entidade que tenha custeado as passagens.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2010.

Deputado MÁRCIO JUNQUEIRA
Relator