SF/23846.05669-38

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Sugestão nº 52, de 2019, da Jovem Senadora Bruna Luiza e de outros Jovens Senadores, que *dispõe sobre a utilização de bonificação de milhas decorrentes da aquisição de passagens aéreas pela União*.

Relatora: Senadora **LEILA BARROS**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), a Sugestão (SUG) nº 52, de 2019, da Jovem Senadora Bruna Luiza e de outros Jovens Senadores, que *dispõe sobre a utilização de bonificação de milhas decorrentes da aquisição de passagens aéreas pela União.*

O Programa Jovem Senador, desenvolvido no âmbito do Senado Federal, é um dos mais relevantes instrumentos de fomento à participação política e cidadã dos jovens de escolas públicas existentes em nosso País. Nesse sentido, entendemos ser indispensável nomear todos os autores desta Sugestão. São eles: Jovem Senadora Bruna Luiza, Jovem Senadora Camila Antunes, Jovem Senadora Caroline Antunes, Jovem Senador Elber Almeida, Jovem Senadora Jamily Kelly, Jovem Senador Matheus Alves, Jovem Senadora Monaísa Laís, Jovem Senadora Suzanny Kuhlmann e Jovem Senadora Yasmim Carvalho.

A Sugestão nº 52, de 2019, é composta por cinco artigos.

O art. 1º dispõe que as bonificações de milhas concedidas pelas companhias aéreas e pelas empresas hoteleiras, em caso de passagens e estadias adquiridas com recursos públicos da administração direta ou indireta

Assinado eletronicamente, por Sen. Leila Barros

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5508872120

SF/23846.05669-38

no âmbito da União, serão destinadas à aquisição de passagens ou hospedagens vinculadas a atividades escolares extracurriculares que necessitem do deslocamento de estudantes e professores da rede pública de ensino.

O art. 2º elenca os eventos prioritários no âmbito das atividades escolares extracurriculares mencionadas no art. 1º, quais sejam: i) jogos escolares; ii) feiras e eventos científicos; iii) cursos de capacitação; e iv) olimpíadas escolares.

O art. 3º estabelece critérios para a utilização das milhas concedidas pelas empresas aéreas de que trata o art. 1º, quais sejam: i) distância mínima de 800 km; ii) renda familiar bruta mensal per capita de até três salários-mínimos para os estudantes; iii) renda familiar bruta mensal per capita de até três salários-mínimos para os professores; e iv) aprovação em processo seletivo. O parágrafo único, por seu turno, prevê que a data de solicitação do pedido e a idade do solicitante serão utilizadas como critérios de desempate.

O art. 4º estatui que será dada publicidade em canais de transparência à aquisição e uso das bonificações de milhas aéreas pelo Poder Público.

O art. 5º dispõe que a lei em que eventualmente for transformada a proposição entrará em vigor na data de sua publicação.

Extraímos os seguintes trechos da justificação que bem sintetizam as razões que levaram à apresentação desta Sugestão:

> Atualmente, bonificações, como programas de milhagens, emitidas por companhias aéreas para servidores públicos que viajam custeados pelo Poder Público, são revertidas em novas passagens para esse mesmo servidor. Isso significa que o servidor público ganha passagens aéreas para serem utilizadas privativamente, o que se mostra injustificável, pois os recursos utilizados para essa aquisição são públicos. **Em nome da moralidade, o projeto busca direcionar os créditos de milhagens em retomo ao Poder Público. Mais que isso, que sejam aplicados em programas educacionais que hoje carecem de recursos.** Citamos atividades educacionais como: jogos escolares, feiras e eventos científicos, cursos de capacitação e olimpíadas escolares. Tais atividades são de suma

Assinado eletronicamente, por Sen. Leila Barros

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5508872120

SF/23846.05669-38

> importância para uma formação mais ampla do estudante em termos de desenvolvimento intelectual, social, crítico e profissional. (grifamos)

A SUG nº 52, de 2019, foi distribuída à CDH, nos termos do art. 20, da Resolução nº 42, de 2010. Em 05 de fevereiro de 2020, fui designada relatora da matéria. Com a mudança de legislatura, a proposição continuou a tramitar com base no que estabelece o art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Em 14 de março de 2023, fui, para minha satisfação, novamente designada relatora da matéria no âmbito da CDH.

Passamos, em seguida, à análise da proposição.

II – ANÁLISE

Cabe à CDH, nos termos do art. 102-E, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), proceder à análise das sugestões legislativas apresentadas no âmbito do Senado Federal.

Essa análise, consoante se extrai da interpretação do parágrafo único do art. 102-E do RISF, deve abarcar, além do mérito da proposição, apreciação preliminar dos requisitos de admissibilidade, inclusive constitucionais, da Sugestão.

O objetivo central da Sugestão nº 52, de 2019, é impedir a apropriação individual das bonificações (especialmente as milhas) pelo servidor para o qual foi emitida passagem aérea pela administração pública e direcionar esses recursos para o custeio de atividades prioritárias para o Estado, no caso, atividades educacionais extracurriculares.

Inicialmente é importante salientar que as bonificações são concedidas por empresas privadas (companhias aéreas) no âmbito de estratégias de aumento de captação e de fidelização de clientela.

Os programas de milhagem são, portanto, projetos privados criados sob a égide do princípio da livre concorrência, um dos princípios gerais da atividade econômica previsto no art. 170, inciso IV, da Constituição Federal (CF).

Assinado eletronicamente, por Sen. Leila Barros

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5508872120

SF/23846.05669-38

Cabe consignar, de plano, o mérito da proposição cogitada que objetiva impedir que os servidores públicos federais, em cujos nomes tenham sido emitidas passagens para viagens aéreas por necessidade de serviço, apropriem-se individualmente de créditos, benefícios ou serviços gerados pela relação comercial originária de compra de passagem aérea pela Administração Pública federal, pelo fato de essa compra ter sido realizada com recursos públicos, que integram o orçamento fiscal da União, nos termos do inciso I do § 5º do art. 165 da Constituição Federa (CF).

Nesse contexto, seria razoável e consentâneo com o princípio da moralidade administrativa que os benefícios fossem apropriados pela Administração Pública.

Há, todavia, alguns aspectos de ordem jurídico-constitucional a serem analisados.

A primeira questão que se coloca é saber se é possível ao Estado interferir nos programas de milhagem propondo nova destinação ao bônus concedido por empresas privadas decorrente da compra de passagem aérea.

Cuidaremos inicialmente da apropriação desses benefícios pela Administração Pública. Há tempos, a questão, no âmbito federal, vem sendo acompanhada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que, em seus julgados, conclui pela inexistência de lei disciplinando a matéria e pela impossibilidade de as empresas aéreas serem obrigadas a transferir os "pontos" ou "milhas" para os órgãos ou entidades públicas que adquirem as passagens.

Poder-se-ia supor, então, que a questão da utilização das milhas pela administração pública estaria equacionada com a aprovação de lei que contivesse determinação nesse sentido. Entendemos ser necessário avançar um pouco mais para tratar da iniciativa desse eventual projeto de lei.

Pode-se argumentar que o que está sendo proposto, em essência, na Sugestão nº 52, de 2019, é a transformação "das milhas privadas" em recursos públicos, visto que originados dos recursos empregados pela administração pública na aquisição de passagens aéreas e que seriam utilizados no custeio de atividades educacionais, de responsabilidade do

Assinado eletronicamente, por Sen. Leila Barros

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5508872120

SF/23846.05669-38

Estado. Nesse caso, há importantes desdobramentos de ordem constitucional que passaremos a analisar.

A regra geral orçamentária, prevista na CF, estabelece que os recursos públicos devem integrar o orçamento da União e serem destinados a custear todas as suas despesas. O direcionamento de determinados recursos a despesas específicas, regra excepcional em face da regra geral, caracteriza o conceito de fundos, como veremos adiante.

Trata-se, então, do debate sobre a possibilidade de apresentação de projeto de lei de iniciativa parlamentar que institua fundo, composto pelos benefícios (“pontos” ou “milhas”) gerados pela compra de passagens aéreas.

É conceitual e legalmente correta a proposta de instituição de fundo para conferir destinação específica a receitas especificadas. A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que *estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal,* trata, em seu Título VII, dos Fundos Especiais.

O art. 71 da Lei nº 4.320, de 1964, estabelece que *constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.* Assim, a destinação específica proposta na SUG nº 52, de 2019, imporia a instituição de fundo.

Devemos alertar, todavia, que a doutrina e a jurisprudência pátrias são firmes no sentido de inadmitir, por inconstitucionalidade formal, a iniciativa legislativa parlamentar em proposições que visem à instituição de fundos no âmbito do Poder Executivo. Explicamos.

A instituição de fundos, como visto, nada mais é do que uma definição da forma como os recursos serão alocados. Confere-se destinação específica a recursos que, em regra, ressalvadas as exceções constitucionais e legais, não possuem vinculação e integram o orçamento geral da União.

Trata-se de clara medida de gestão que se relaciona à organização e funcionamento da administração (art. 84, VI, *a*, da CF) e ao exercício da direção superior da administração federal, de competência

Assinado eletronicamente, por Sen. Leila Barros

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5508872120

SF/23846.05669-38

privativa do Presidente da República, com o auxílio dos Ministros de Estado (art. 84, II, da CF).

A doutrina e a jurisprudência têm afirmado, ainda, que a instituição de fundos leva à necessidade de criação de órgão responsável por sua gestão, ou, então, essa nova competência deve ser atribuída a órgão já existente. Em ambas as hipóteses, a proposição tratará da organização e do funcionamento do Poder Executivo federal, razão pela qual a iniciativa legislativa deve caber ao Presidente da República (art. 61, § 1º, II, *e*, da CF).

Entendemos, por todos os argumentos apresentados até aqui, que projeto de lei de iniciativa parlamentar que vise à instituição de fundo no âmbito do Poder Executivo para conferir destinação específica aos benefícios gerados pela compra de passagens aéreas para servidores públicos em razão de serviço pode ser tachado de inconstitucional, por caracterizar usurpação da iniciativa legislativa presidencial.

Destacamos que essa reserva de iniciativa é uma das manifestações expressas e concretas em nosso texto constitucional do princípio da separação e harmonia dos Poderes, inscrito no art. 2º da CF e elevado a *status* de cláusula imodificável de nossa Carta Magna por força do que estabelece seu art. 60, § 4º, inciso III.

Nessa esteira, eventual projeto de lei de autoria da CDH, decorrente da aprovação da SUG nº 52, de 2019, consoante o que dispõe o inciso I do parágrafo único do art. 102-E do RISF, poderia ser tachado de inconstitucional.

Questão adicional, que se situa na fronteira do mérito e da constitucionalidade, diz respeito à possibilidade de a utilização em maior escala dos pontos ou milhas pela administração pública constituir um desincentivo à manutenção do programa pela companhia aérea, em ofensa à sua liberdade de iniciativa econômica (art. 170, *caput*, da CF).

Quanto ao mérito, há que se louvar a ideia contida na Sugestão nº 52, de 2019, pelo fato de impedir a apropriação privada por servidor público de benefício que foi gerado pela compra de passagens aéreas pela administração pública. Trata-se de medida que dialoga com os princípios da

Assinado eletronicamente, por Sen. Leila Barros

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5508872120

SF/23846.05669-38

moralidade, impessoalidade e eficiência, todos postos no *caput* do art. 37 da CF.

Entendemos que a questão trazida pela Sugestão nº 52, de 2019, é absolutamente meritória e deve ser, após tantos anos, definitivamente enfrentada pelo Poder Público.

É insustentável para a organicidade e higidez de nosso ordenamento infraconstitucional que siga sendo admitida a apropriação privada pelos servidores que têm que viajar a serviço, por determinação da administração pública, de eventuais bonificações concedidas por empresas de transporte aéreo, como se elas tivessem sido originadas de uma relação privada de consumo. Essa situação agride o senso de moralidade pública e de justiça de todos nós.

Temos presente, todavia, o risco de impugnação de eventual projeto de lei de iniciativa parlamentar sobre o tema, em face das ponderações de natureza constitucional já apresentadas neste relatório.

Parece-nos, então, que a melhor alternativa que se apresenta seria a aprovação da SUG nº 52, de 2019, pela CDH e sua transformação em indicação, nos termos do que estabelece o art. 102-E, inciso I, e seu parágrafo único, inciso I, do RISF.

O art. 224, inciso I, do RISF estabelece que *indicação é a proposição por meio da qual o Senador ou a comissão sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva*.

O art. 227-A, inciso II, do RISF, por seu turno, estabelece que a proposição na qual for verificado vício insanável de iniciativa poderá ser convertida em indicação, por conclusão do parecer da comissão incumbida de analisar sua constitucionalidade.

A indicação a ser encaminhada ao Sr. Presidente da República, decorrente da conversão da SUG nº 52, de 2019, seria, então, de autoria da CDH.

Assinado eletronicamente, por Sen. Leila Barros

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5508872120

SF/23846.05669-38

Avaliamos que essa solução preserva, de um lado, a íntegra e o mérito da proposição dos Jovens Senadores e, de outro lado, afasta o risco significativo de impugnação por inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa de eventual projeto de lei a ser apresentado pela CDH. Esta nos parece ser a solução mais equilibrada e que sopesa o mérito e o juízo de constitucionalidade da proposição.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela aprovação da Sugestão nº 52, de 2019, e sua consequente transformação na Indicação que se segue, de autoria desta CDH, a ser posteriormente encaminhada ao Presidente da República pelo Presidente do Senado Federal, nos termos que estabelecem o inciso I do art. 224, o inciso I do art. 226, e o inciso II do art. 227-A, todos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Assinado eletronicamente, por Sen. Leila Barros

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5508872120

SF/23846.05669-38

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

Assinado eletronicamente, por Sen. Leila Barros

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5508872120

SF/23846.05669-38

SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

Minuta

INDICAÇÃO Nº , DE 2021

Sugere ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República que encaminhe ao Congresso Nacional projeto de lei com o objetivo de dispor sobre a utilização de bonificação de milhas decorrentes da aquisição de passagens aéreas pela União.

Sugerimos ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República que encaminhe ao Congresso Nacional projeto de lei com o objetivo de dispor sobre a utilização de bonificação de milhas decorrentes da aquisição de passagens aéreas pela União, com amparo na parte final do inciso I do art. 224, no inciso I do art. 226, e no inciso II do art. 227-A, todos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), e em face do que estabelece a alínea *e*, do inciso II, do § 1º, do art. 61 da Constituição Federal (CF), quanto à reserva de iniciativa legislativa do Presidente da República de projetos de lei que tratem da organização e funcionamento da administração pública.

Sugerimos, ademais, que seja utilizada como parâmetro na elaboração do referido projeto de lei a Sugestão nº 52, de 2019, de autoria de estudantes de escolas públicas de todo o Brasil, que integraram o Programa Jovem Senador. O Programa Jovem Senador, desenvolvido no âmbito do Senado Federal, é um dos mais relevantes instrumentos de fomento à participação política e cidadã dos jovens de escolas públicas existentes em nosso País. Nesse sentido, entendemos ser indispensável nomear todos os autores desta Sugestão. São eles: Jovem Senadora Bruna Luiza, Jovem Senadora Camila Antunes, Jovem Senadora Caroline Antunes, Jovem Senador Elber Almeida, Jovem Senadora Jamily Kelly, Jovem Senador Matheus Alves, Jovem Senadora Monaísa Laís, Jovem Senadora Suzanny Kuhlmann e Jovem Senadora Yasmim Carvalho.

Encaminhamos, em anexo, a íntegra da Sugestão nº 52, de 2019, aprovada, em , pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal e o Parecer que a aprovou.

Assinado eletronicamente, por Sen. Leila Barros

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5508872120

SF/23846.05669-38

Sala das Sessões,

SUGESTÃO Nº 52, DE 2019

(Projeto de Lei do SENADO JOVEM nº 2, de 2019)

Dispõe sobre a utilização de bonificação de milhas decorrentes da aquisição de passagens aéreas pela União.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º As bonificações de milhas concedidas pelas companhias aéreas e pelas empresas hoteleiras, em caso de passagens e estadias adquiridas com recursos públicos da administração direta ou indireta no âmbito da União, serão destinadas à aquisição de passagens ou hospedagens vinculadas a atividades escolares extracurriculares que necessitem do deslocamento de estudantes e professores da rede pública de ensino.

Art. 2º As atividades escolares extracurriculares mencionadas no art. 1º priorizarão os seguintes eventos:

I – jogos escolares;

II – feiras e eventos científicos;

III – cursos de capacitação; e

IV – olimpíadas escolares.

Art. 3º A concessão dos benefícios referidos no art. 1 º observará os seguintes critérios:

Assinado eletronicamente, por Sen. Leila Barros

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5508872120

SF/23846.05669-38

I – distância mínima de 800 km;

II – renda familiar bruta mensal *per capita* de até três salários-mínimos para os estudantes;

III – renda familiar bruta mensal *per capita* de até três salários-mínimos para os professores; e

IV – aprovação em processo seletivo.

Parágrafo único. A data de solicitação do pedido e a idade do solicitante serão utilizadas como critérios de desempate.

Art. 4º Será dada publicidade em canais de transparência à aquisição e uso das bonificações de milhas aéreas pelo Poder Público.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Atualmente, bonificações, como programas de milhagens, emitidas por companhias aéreas para servidores públicos que viajam custeados pelo Poder Público, são revertidas em novas passagens para esse mesmo servidor.

Isso significa que o servidor público ganha passagens aéreas para serem utilizadas privativamente, o que se mostra injustificável, pois os recursos utilizados para essa aquisição são públicos.

Em nome da moralidade, o projeto busca direcionar os créditos de milhagens em retomo ao Poder Público. Mais que isso, que sejam aplicados em programas educacionais que hoje carecem de recursos. Citamos atividades educacionais como: jogos escolares, feiras e eventos científicos, cursos de capacitação e olimpíadas escolares. Tais atividades são de suma importância para uma formação

Assinado eletronicamente, por Sen. Leila Barros

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5508872120

SF/23846.05669-38

mais ampla do estudante em termos de desenvolvimento intelectual, social, crítico e profissional.

Segundo o art. 205 da Constituição, a educação visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Nesse sentido, o projeto atende a essa diretriz constitucional.

Ressaltamos que a proposta não irá onerar os cofres públicos, pois, apesar de serem decorrentes de gastos públicos, essas bonificações não estão sendo utilizadas.

Por se tratar de matéria altamente meritória e com grande impacto social, rogamos o apoio dos demais jovens senadores para sua aprovação.

Sala das Sessões,

Assinado eletronicamente, por Sen. Leila Barros

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5508872120