



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

RECOMENDAÇÃO Nº 89/2017-GPJ/PRDF/MPF

PRDF-00070951/2017
Ofício n. 9164/2017/PJ/GAB/PRDF
Inquérito Civil nº 1.16.000.003839/2016-50
Brasília, 14 de dezembro de 2017

Excelentíssimo Senhor
MICHEL MIGUEL ELIAS TEMER LULIA
Presidente da República
Palácio do Planalto

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Comunico a Vossa Excelência que tramita nesta Procuradoria da República no Distrito Federal o Inquérito Civil Público nº 1.16.000.003839/2016-50, instaurado para inicialmente apurar o uso indevido de aeronaves da Força Aérea Brasileira – FAB, por parte de 21 Ministros de Estado em, pelo menos, 238 voos sem a justificativa adequada divulgada nas agendas oficiais, bem como em flagrante descumprimento do que determina o art. 1º do Decreto nº 8.432/2015.

Em suma, as irregularidades constatadas, durante a instrução do inquérito, incluindo as notícias divulgadas na mídia e juntadas aos autos após a manifestação dos representantes, dizem respeito a dois fatos principais:

(i) ao exacerbado número de voos da FAB para atender deslocamentos de Ministros de Estado ao local de domicílio (origem/destino) e

(ii) à utilização dos aviões da FAB para transportar



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

parentes, amigos e lobistas das autoridades solicitantes do transporte.

Instado pelo *Parquet* Federal a se manifestar sobre o custo dos voos e as justificativas das viagens, o Comandante da Aeronáutica encaminhou o Ofício nº 7/GC2/14980, contendo **(i)** tabela com viagens realizadas em aeronaves da FAB e **(ii)** cópias digitalizadas dos documentos oficiais com pedidos de transporte aéreo.

No ofício referido, o Comandante informou, em suma, que *“o transporte aéreo de autoridades é realizado pelo Comando da Aeronáutica de acordo com o previsto na legislação pertinente, sobretudo o Decreto nº 4.244/2002 e suas alterações; que não são prestadas ao Comando da Aeronáutica informações relacionadas com a agenda oficial da autoridade solicitante.”*

Na sequência, foram expedidos ofícios à Secretaria-Executiva de cada Ministério cujo titular foi apontado na representação, tendo sido encaminhados ao *Parquet* a agenda oficial da autoridade da respectiva pasta indagada.

Outrossim, novo ofício foi remetido à FAB, solicitando informações quanto ao custo dos voos realizados pelos 21 Ministros citados na representação, pelo que o Chefe de Gabinete da Aeronáutica enviou planilha que demonstrou o valor de R\$ 34.384.300,68 gastos com os voos dos Ministros de Estado somente no período de 13 de maio de 2016 a 30 de março de 2017.

Por fim, foram juntadas aos autos, em virtude de correlação, notícias jornalísticas. A primeira delas, às fls. 280/283, relata que *“voos de Ministros para casa em jatos da FAB aumentaram*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

40% no Governo Temer, apesar de Decreto". Duas outras informam que "Ministros de Estado estão utilizando voos da FAB para dar carona a parentes e lobistas".

Inexoravelmente, os fatos narrados na representação e veiculados na mídia (Rádio *Band News Fm* e *Folha de S. Paulo*) autorizam a atuação ministerial na qualidade de órgão agente, sobretudo para defender o patrimônio público e social e a observância dos princípios que orientam a Administração no trato com a coisa pública, nos termos dos artigos 127, *caput* e 129, inciso III, da CF/88 c/c o art. 6º, VII, alíneas "a" e "d" da Lei Complementar nº 75/93, bem como dos artigos 1º, *caput*, 4º, inciso IV, da Resolução CSM PF nº 87/2006.

Neste diapasão, os congressistas ora representantes pontuaram que os deslocamentos dos Ministros de Estado nos aviões da FAB têm violado os princípios da legalidade e da moralidade administrativa, considerando que existe norma em vigor proibindo viagens, nos transportes da Força Aérea, para o local de domicílio das autoridades apontadas nos incisos III e IV do art. 1º do Decreto nº 4.244/2002, dentre as quais se inserem os Ministros de Estado, bem como em decorrência do desvio de finalidade materializado em rotinas de compromissos que não guardam relação com a função pública exercida ou não estão devidamente justificados nas agentes oficiais.

Os representantes se expressaram nos seguintes termos, *verbis*:

10. Como aponta a reportagem do Jornal "O Estado de São Paulo" de forma direta os representados descumpriram sistematicamente a norma, o que se demonstra pela ausência de compromissos que justificassem viagens a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

serviço, na forma preconizada pelo art. 11 da Lei nº 12.813, de 2013, ou razões de segurança.

11. Ainda de acordo com a reportagem, o descumprimento da norma ocorreu também de forma oblíqua quando os representados, igualmente de forma sistemática, passaram a artificializar rotina de compromissos em suas cidades de origem para assegurar a aparente regularidade do uso das aeronaves da FAB.

12. Neste particular, fica patente a violação ao que preceitua o art. 37 da Constituição Federal e o princípio da moralidade administrativa, por meio do claro desvio de finalidade que marca o agendamento de compromissos em real desconexão com o interesse público, e o gasto potencialmente vultoso e lesivo ao erário do que o despendido por meio do pagamento de bilhetes comerciais.

Pelos documentos juntados aos autos, avaliou-se que, dos 781 voos, 238 tiveram como destino ou origem o local de residência dos Ministros citados na manifestação que deu origem ao procedimento investigativo em epígrafe sob o suposto fundamento de “segurança” e “serviço”, a despeito da proibição inserta no art. 1º do Decreto nº 8.432, **vigente desde 9 de abril de 2015**. É importante pontuar, ainda, que quanto ao motivo “segurança” foi identificado que a solicitação de transporte tinha como destino o local de domicílio do Ministro requisitante às quintas ou sextas-feiras, com retorno previsto para Brasília nas segundas ou terças-feiras.

Com efeito, as aeronaves da FAB são bem público, de sorte que o uso fora das hipóteses permitidas na legislação de regência (serviço, segurança ou emergência médica para os Ministros), configura ato de improbidade administrativa por importar enriquecimento ilícito,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

prejuízo ao erário e violação aos princípios da Administração Pública, consoante os artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, bem como infração administrativa grave no caso de transporte de civis sem autorização, conforme preceitua o art. 5º do Decreto nº 4.244/2002.

Ademais, não se deve ignorar que, além das transgressões ao Decreto nº 4.244/2002 (no que tange aos deslocamentos para viagens ao local de residência) e à Lei nº 8.429/1992, a conduta dessas autoridades públicas tem sido amplamente divulgada nos meios de comunicação, representando verdadeiro ultraje à imagem da Administração Pública no plano nacional e internacional.

Ocorre que, apesar de o art. 1º do Decreto nº 4.244/2002 elencar taxativamente as autoridades públicas autorizadas a solicitar o uso dos aviões do Comando da Aeronáutica, o referido normativo é silente quanto à possibilidade de acompanhantes, quer sejam parentes ou amigos dos autorizados.

Em outras palavras, a lacuna normativa presente no Decreto nº 4.244/2002 dá azo a divergentes interpretações e, por conseguinte, serve de motivo, na ótica das autoridades, para validar as chamadas “*caronas*” a pessoas que, por vezes, compõem o círculo afetivo das autoridades transportadas.

Por outro lado, contudo, essa hermenêutica não parece condizente com os princípios norteadores da atuação administrativa. A propósito, cite-se a Portaria nº 564/GMPR, de 30/7/1992 (aprovou a Instrução do Ministério da Aeronáutica), os Avisos Circulares do GMPR – Gabinete do Ministro da Aeronáutica – de 6/1/1995, 29/5/1996 e 2/6/1997, todos advogando o uso restrito e oficial das aeronaves da FAB.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

Há também outro Aviso Circular do GMRP, de 18/1/1999, que norteia claramente o objetivo do transporte de autoridades nos aviões da FAB: *“resguardar a autoridade de situações adversas e possibilitar o seu deslocamento para a participação em eventos oficiais nas localidades não apoiadas por linhas aéreas regulares ou que, pela distância e incompatibilidade de horários, esses meios não se adéquam às suas necessidades”*.

Ora, considerando que esses outros normativos complementam a aplicação do Decreto em comento para a interpretação jurídica da questão, inclusive, à luz dos ditames constitucionais do *caput* do art. 37, é evidente que a autorização para o transporte de autoridades públicas no Brasil, ainda que aparentemente dentro das hipóteses elencadas no art. 4º do Decreto nº 4.244/2002, está refugindo às suas finalidades originárias.

É dizer, o uso do bem público em referência está reverberando em privilégio indevido para autoridades públicas que estão se valendo da ambivalência do Decreto nº 4.244/2002 e, simultaneamente, ignorando a proibição inserida pelo Decreto nº 8.432/2015; o que não pode ser tolerado pelo *Parquet*, tendo em vista a necessidade de moralização do Estado brasileiro e o cumprimento do ajuste fiscal proposto pelo Governo para reduzir gastos.

Frise-se, além de fazerem o uso abusivo e ilegal, segundo alerta a notícia da Folha de S. Paulo mais recente, os Ministros citados estão utilizando as aeronaves para transportar pessoas sem vínculo com a Administração Pública, emprestando o argumento, no ato da solicitação, de necessidade de serviço. Ainda que a presença de terceiros acompanhantes na comitiva não reflita em ônus significativo para a Administração, o fato é que um bem público está sendo utilizado para



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

proveito particular, violando o art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Com efeito, os próprios Ministros, em situações verdadeiramente não alcançadas pelo Decreto, poderiam optar por voos comerciais disponíveis e mais econômicos para a Administração, nos termos do art. 4º-A da norma de regência.

Para se ter uma ideia do vultoso desperdício de recursos públicos, segundo um levantamento da *Band News FM*, à fl. 282, um voo comercial entre São Paulo e Rio de Janeiro custaria, em média, R\$ 1.500,00 reais por passageiro, ao passo que o uso de um jatinho da FAB custa R\$ 22.000,00 reais só com combustível por transporte realizado.

Destarte, como se vê, não há justificativa plausível para que a Administração Pública continue financiando esses gastos desmedidos, razão pela qual a revisão do Decreto nº 4.244/2002, bem como a punição dos que infringiram a restrição inserta no inciso III do art. 4º do mesmo decreto é medida que se impõe.

A partir de um aperfeiçoamento constante da legislação, a tendência ao abuso da prerrogativa de utilização de aviões oficiais pode ser amenizada, de modo a evitar eventuais ações de improbidade ou de ressarcimento. Desse modo, as reformas no Decreto nº 4244/2015 ajudarão a regular e a coibir comportamentos abusivos por parte das autoridades públicas que se utilizam dos aviões da FAB.

Assim, incumbindo ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a **proteção do patrimônio público e social**, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

(inteligência dos artigos 127, *caput*, e 129, III, da CF/88) e tendo em vista as razões de fato e de direito expostas, **RECOMENDA**, com fundamento no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, que Vossa Excelência proceda à integração do Decreto nº 4.244, de 22/05/2002, eliminando potenciais dúvidas na interpretação da norma regulamentadora frente ao texto constitucional. Para tal fim, sugere-se a alteração da norma para:

(i) informar se as autoridades solicitantes podem ou não embarcar em companhia de parentes ou terceiros e, em caso, positivo, discriminar em que circunstâncias é possível ocorrer a “*carona*”;

(ii) que se defina objetivamente “*viagens a serviços*” e “*compromissos oficiais*”, especificando os eventos com tais características, de modo a ser possível distingui-los daqueles considerando eminentemente de interesse particulares da autoridade;

(iii) incluir a previsão de ressarcimento aos cofres públicos pelo uso indevido do transporte da FAB;

(iv) incumbir ao Gabinete de Segurança Institucional-GSI ou à Polícia Federal a classificação do motivo “*segurança*” a ser apresentado pela autoridade solicitante do transporte;

(v) que as viagens para comparecimento a compromissos constem previamente da agente pública do Ministro requisitante com o indicativo de uso da aeronave oficial, bem como o retorno seja programado para o mesmo dia ou o próximo, ainda que não útil; e

(vi) que o uso de aeronaves civis para treinamento de pilotos da aeronáutica seja regulamentado a partir do interesse público de preparo das Forças Armadas, e não para o atendimento de necessidades



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

peçoais dos Ministros de Estado.

Esta específica recomendação tem natureza de notificação e não possui o condão de obrigar o recomendado, mas de sugerir soluções que proporcionem a melhoria dos serviços públicos e a resolução de litígios na via extrajudicial.

Acreditando no compromisso das autoridades na preservação do erário frente a restrição orçamentária presente, aguardamos resposta de Vossa Excelência em 60 dias, findos os quais vosso silêncio será interpretado como recusa.

Atenciosamente,

Ana Carolina Alves Araújo Roman
Procuradora da República

Anna Carolina Resende Maia Garcia
Procuradora da República

Anselmo Henrique Cordeiro Lopes
Procurador da República

Carolina Martins Miranda de Oliveira
Procuradora da República

Cláudio Drewes José de Siqueira
Procurador da República

Frederico de Carvalho Paiva
Procurador da República

Frederico Siqueira Ferreira
Procurador da República

Luciana Loureiro Oliveira
Procuradora da República

Melina Castro Montoya Flores
Procuradora da República

Paulo José Rocha Junior
Procurador da República

Sara Moreira de Souza Leite
Procuradora da República