MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
2º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS

Ofício nº 119 /2009 – MPF/PRDF/AC

Brasília, 14 de abril de 2009.

Exmo. Senhor
MICHEL TEMER
Presidente da Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados
CEP: 70.160-900 Brasília/DF

Assunto: Recomendação
Referência: Inquérito Civil n. 1.16.000.002149/2005-21

Excelentíssimo Senhor Presidente,

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por meio dos procuradores da República signatários, no uso de suas atribuições institucionais que lhe são conferidas pela Constituição Federal e pela Lei Complementar n° 75/93, vem informar a Vossa Excelência a respeito do andamento do Inquérito Civil em epígrafe, notadamente das irregularidades identificadas na utilização da Cota de Transporte Aéreo paga pela Câmara dos Deputados, bem como recomendar sejam adotadas as medidas ao final descritas.

A investigação teve início a partir do Inquérito Policial 2005.34.00.022021-5, no qual foram apurados diversos ilícitos, inclusive penais que ensejaram a propositura de denúncia criminal pelo PGR.

No âmbito cível, foi proposta a Ação de Improbidade Administrativa em desfavor dos ex-Deputados Federais LAUDENIR LINO ROSSI e THAÍS BERGO DUARTE BARBOSA por terem acordado a utilização indevida da verba da Cota de Transporte Aéreo em afronta direta ao preceito do art. 3º do Ato da Mesa nº 42/2000. Foi proposta também uma segunda Ação de Improbidade contra estes mesmos Requeridos e os secretários parlamentares MARLON MELO

DE ARAÚJO, PEDRO DAMIÃO PINTO RABELO e JOSÉ DOS REIS LIMA DOS SANTOS também por fatos relacionados à irregularidades na utilização da Cota de Transporte Aéreo.

Em razão dos dados sinalizarem falhas graves no controle e utilização da verba da Cota da Transporte Aéreo em relação a todos os parlamentares, a investigação prosseguiu, com a instauração de Inquérito Civil, e foram colhidos novos elementos.

Foram analisados, então, os dados relativos às Requisições de Transporte Aéreo de todos os parlamentares dessa Casa, **no período de 2007 a outubro de 2008**, e às passagens emitidas a partir daquelas pelas principais companhias aéreas, quais sejam, GOL, VARIG e TAM. Não foi feita qualquer distinção de valores tampouco de partido político, conforme se vê da documentação ora encaminhada em meio magnético.

A partir dessa análise, o Ministério Público Federal identificou inúmeras irregularidades envolvendo a utilização da Cota de Transporte Aéreo instituída por meio do Ato da Mesa nº 42, 21/06/2000. São elas, em síntese:

Quanto às passagens emitidas em nome dos Deputados:

i) emissão de passagens para o exterior não relacionados à missão oficial pela Câmara dos Deputados;

ii) emissão de passagens domésticas para destino diverso do Estado de origem[1] do parlamentar;

iii) cessão de créditos da Cota para outros parlamentares;

iv) emissão de passagens aéreas em nome de Deputados nas situações de impedimento previstas no Art. 3º do Ato da Mesa nº 42/2000;

v) desarrazoabilidade dos valores pagos, que, em alguns casos, permitem a realização de até 40 viagens de ida e volta para o Estado de origem do parlamentar num único mês, conforme se vê da Tabela I em anexo;

vi) desproporcionalidade entre os valores pagos a cada um dos parlamentares considerando os respectivos Estados de origem. Enquanto os Deputados de Roraima, por exemplo, compram com os recursos da Cota 12 passagens ida/volta de Brasília até a capital do seu Estado, os Deputados oriundos do MG e do MT, com a verba que lhes é destinada para o mesmo fim, conseguem adquirir, mensalmente, até 40 passagens ida e volta;

vii) as milhas creditadas em favor dos parlamentares não são computadas no cálculo do valor da Cota, o que deveria ser feito para diminuir o montante a ser pago sem prejudicar o interesse público existente nas viagens dos

1 Estado de origem diz respeito ao Estado da Federação a que o mandato do parlamentar está vinculado e não ao seu local de nascimento.

parlamentares;

viii) ausência de orientação normativa no sentido de que os servidores da Coordenação de Gestão da Cota Parlamentar da Câmara dos Deputado:

viii.1. Exijam, como requisito indispensável à autorização do pagamento, que as faturas apresentadas pelas companhias aéreas relativas às despesas a serem debitadas da Cota de Transporte Aéreo tenham a descrição dos trechos voados e o nome do passageiro em favor de quem foi emitido o bilhete;

viii.2. Apenas autorizarem o pagamento dos bilhetes aéreos emitidos em nome do parlamentar responsável pela Requisição de Transporte Aéreo, desde que não haja qualquer das situações de impedimento descritas no art. 3º do Ato da Mesa n. 42 e que a viagem se destine ao Estado de origem do Deputado;

viii.3. Façam um acompanhamento rígido dos créditos da Cota de Transporte não utilizados pelos parlamentares para evitar que esses recursos permaneçam nos cofres das companhias aéreas sem que tenha havido qualquer emissão de bilhetes;

Nesse ponto, cumpre-nos esclarecer que consoante informações prestadas pelas companhias aéreas, os valores das Requisições de Transporte Aéreo não utilizados no prazo de um ano só são devolvidas à Câmara dos Deputados mediante pedido de reembolso.

ix) ausência de controle eficaz das Requisições de Transporte Aéreo assinadas por servidores designados pelos parlamentares;

x) inclusive parlamentares do Distrito Federal percebem mensalmente Cota de Transporte Aéreo, sendo que não necessitam valer-se deste tipo de transporte para ir até as suas bases eleitorais;

Quanto às passagens emitidas em nome de terceiros:

a) uma quantidade expressiva de passagens, inclusive para o exterior, foram emitidas no período analisado em nome de parentes do Deputado titular da Cota e de terceiros estranhos ao quadro de servidores da Câmara dos Deputados;

c) passagens aéreas em nome de servidores da Câmara lotados em Brasília;

Diante destas irregularidades, e

CONSIDERANDO que a Câmara dos Deputados por força do

disposto no inciso IV do art. 51 da Constituição Federal tem competência para dispor sobre sua organização e funcionamento;

CONSIDERANDO que no exercício da competência atribuída pelo art. 51, IV, da C.F. a Câmara dos Deputados deve observar os princípios implícitos e explícitos na Constituição Federal.

CONSIDERANDO que no atual estágio da evolução da Ciência Jurídica os princípios não mais se limitam à função informativa mas possuem caráter normativo e são hierarquicamente superiores às próprias regras estabelecidas no direito positivado, já que funcionam como elemento estruturante de todo o ordenamento jurídico, surgindo daí a sua natureza coercitiva.

CONSIDERANDO que se revestem das características acima descritas não só os princípios expressamente previstos em nossa Carta Magna e normas infraconstitucionais mas também aqueles que estão implícitos em nosso ordenamento jurídico.

CONSIDERANDO que o regime jurídico administrativo, entre outros princípios, possui suas bases fincadas, segundo a Constituição Federal (art. 37), nos princípios da legalidade, da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

CONSIDERANDO que, na seara do direito administrativo, o princípio da legalidade significa que ao agente do Estado só é lícito agir quando expressamente autorizado por lei ou ato normativo que o valha.

CONSIDERANDO que o silêncio da lei ou da norma que rege a matéria deve ser interpretado como vedação à prática das condutas não autorizadas expressamente.

CONSIDERANDO que o Ato da Mesa nº 42/2000 apenas prevê a utilização da verba da Cota de Transporte Aéreo para o deslocamento do Deputado.

CONSIDERANDO que não há no Ato da Mesa nº 42/2000 qualquer autorização para utilização da referida Cota para emissão de bilhetes aéreos em nome de terceiros que não o parlamentar titular da indenização.

CONSIDERANDO que o Ato da Mesa nº 42/2000 não autoriza a utilização da Cota de Transporte Aéreo para o deslocamento de servidores da Câmara dos Deputados, pois a única autorização que existe é no sentido de que servidores delegados pelo parlamentar podem emitir a requisição e retirar o bilhete na empresa aérea para o deputado, senão vejamos:

> Ato da Mesa n.42/00, §2º do art.2º[2] : A emissão de requisição e a retirada de bilhete na empresa poderá ser feita pelo Deputado ou por no máximo dois funcionários do Gabinete

2 A norma foi alterada na semana passada apenas para permitir que o Deputado autorize um servidor ou invés de dois.

Parlamentar por ele indicados e devidamente credenciados pela Terceira Secretaria.

CONSIDERANDO que os Deputados Federais podem nomear servidores para exercerem suas atividades nas projeções por aqueles indicadas em seus respectivos Estados de origem, o que lhes assegura o assessoramento devido quando estão em suas bases eleitorais, sem necessidade de deslocamento de servidores lotados em Brasília;

CONSIDERANDO que na acepção atual do princípio da legalidade (juridicidade), exige-se não apenas que a conduta do agente público esteja respaldada em regras expressas em leis vigentes/atos normativos equivalentes e na Constituição, mas que também esta conduta atenda aos ditames da moral administrativa e da finalidade pública, que devem coincidir com os valores materiais consagrados na C.F. sob pena de se reconhecer a ilegitimidade da conduta.

CONSIDERANDO a orientação expressa por meio da jurisprudência dos nossos Tribunais:

> "Segundo a doutrina e jurisprudência, a interpretação dos atos administrativos deve levar em conta seus princípios basilares. Dentre eles, sobressaem os da legalidade e da supremacia do interesse público, que só poderão ser mitigados em caso de expressa previsão legal." (Agravo Regimental no Resp n 733.684-CE, rel. Min. Gilson Dipp, 5 Turma do STJ, DJU 29.08.2005. p. 432)

> "O princípio da legalidade adquire, atualmente, compreensão mais ampla, para significar princípio da constitucionalidade (Juarez Freitas), princípio da legitimidade (Diogo de Figueiredo Moreira Neto) ou princípio da juridicidade (Eduardo Soto Kloss), de modo a fazer prevalecer o fim do Direito (justiça) sobre a literalidade da lei." (AMS 2000.01.00.082743-7/AP, 5 Turma do TRF 1 Região, rel. p/ acórdão Des. Federal João Batista Gomes Moreira, DJU de 12.07.2002, p. 147)

CONSIDERANDO que a regra legal, nas palavras de Raquel Melo Urbano de Carvalho[3], "torna-se apenas um dos elementos definidores da noção de juridicidade que, além de abranger a conformidade dos atos com tais regras, exige que sua produção (a destes atos) observe – não contrarie – os princípios gerais de Direito previstos explícita ou implicitamente na Constituição. Destarte, atualmente quando se fala que, segundo o princípio da legalidade, o administrador público somente pode agir se a lei expressamente o autoriza, entenda-se lei como toda norma jurídica, princípios constitucionais explícitos e implícitos, princípios gerais do direito, regras legais, normas administrativas (decretos, portarias, instruções normativas, etc)."

3 CARVALHO, RAQUEL DE MELO URBANO. *Curso de Direito Administrativo.* Editora JusPodivm, 2008; Salvador.

CONSIDERANDO que neste mesmo sentido são as lições do professor e Juiz Federal Edílson Pereira Nobre Júnior[4]: "Depois há de notar que o conceito de legalidade, com parâmetro da atividade administrativa, fora sensivelmente ampliado, representando uma idéia de conformação ao direito. Abandonou-se, com isso, o perfil tradicional de vinculação exclusiva da atuação da administração pública à lei formal, aportando-se na idêntica necessidade de observância dos princípios jurídicos, na condição de suporte e fundamento do sistema jurídico."

CONSIDERANDO, portanto, que a conduta do agente público e de todo aquele que se relaciona com Estado deve ter como pressuposto de legitimidade e juridicidade o atendimento aos princípios integrantes do ordenamento, além da exigência de previsão legislativa como condição de validade do ato.

CONSIDERANDO que no âmbito do direito administrativo a própria C.F. dispôs de forma expressa que devem ser observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da eficiência, moralidade administrativa e da publicidade, seria inadmissível afastá-los sob o pretexto de que determinado comportamento embora não observe tais princípios está de acordo com o nosso ordenamento jurídico por estar respaldo no texto de lei ou ato normativo.

CONSIDERANDO que consoante o princípio da supremacia do interesse público os atos do Estado devem necessariamente atender à finalidade pública, ou seja, ao interesse público primário, que na doutrina é conceituado como aquele titularizado pela sociedade e não pelos agentes públicos que integram o aparelho estatal.

CONSIDERANDO que o interesse público secundário (dos agentes públicos) só é legítimo quando coincide com os interesses da sociedade (interesse primário), vez que a razão de existir do aparelho estatal é valer-se dos instrumentos do direito público para concretizar os anseios da sociedade, que apenas dessa forma estará legitimamente representada seja no Poder Executivo seja no Poder Legislativo.

CONSIDERANDO que os órgãos e entidades estatais são meros instrumentos da necessária realização da função administrativa, e, por isso, seus agentes não possuem poderes para dispor do interesse público (primário) que por força da Constituição estão obrigados a proteger.

CONSIDERANDO que o interesse público é indisponível aos agentes do Estado e que eles não podem abrir mão no exercício de suas funções da aplicação dos princípios explícitos e implícitos na C.F.

CONSIDERANDO que a Cota de Transporte Aéreo paga pela Câmara dos Deputados só é legítima se utilizada dentro da finalidade pública que autorizou a sua criação.

---

4 Uma história do direito administrativo: passado, presente e novas tendências. *Boletim de Direito Administrativo,* São Paulo, NDJ, n. 11, nov. 2005)

CONSIDERANDO que o interesse público no pagamento da referida Cota está presente unicamente quando o deslocamento é do parlamentar titular da verba e em total pertinência com o exercício do seu mandato eletivo.

CONSIDERANDO que dentro do exercício do mandato eletivo, só se concebe o pagamento da Cota de Transporte Aéreo para o deslocamento do parlamentar até o seu Estado de origem, tendo em vista ser este o local de domicílio dos eleitores representados pelo mandato desempenhado por aquele junto ao Poder Legislativo.

CONSIDERANDO que fora desta hipótese não há qualquer interesse público que legitime a instituição da Cota de Transporte Aéreo.

CONSIDERANDO que o Ato da Mesa nº42/2000 deixa claro, ao utilizar como critério para fixação dos valores pagos a distância entre Brasília e a capital do Estado de origem do parlamentar, que a Cota de Transporte Aéreo só deve ser utilizada para o deslocamento do deste (parlamentar) ao seu Estado de origem.

CONSIDERANDO que a finalidade pública da criação da Cota de Transporte Aéreo vincula de maneira indissociável a sua utilização, o que impõe seja recusado o pagamento de qualquer fatura referente a bilhete aéreo emitido fora das hipóteses expressamente autorizadas pelo Ato da Mesa nº 42/2000, bem como em desacordo com a finalidade pública da verba.

CONSIDERANDO que quando o deslocamento do parlamentar se dá em missão oficial, seja representando a Câmara dos Deputados ou em razão da sua participação em Comissões ou grupos de trabalho da Casa, o custeio das passagens é feito pela própria Câmara dos Deputados sem a utilização dos recursos da Cota de Transporte Aéreo disponibilizados individualmente a cada Deputado, o que só corrobora a afirmação feita no sentido de que esta Cota apenas serve para o deslocamento do parlamentar até o seu Estado de origem.

CONSIDERANDO que os Deputados Federais eleitos pelo Distrito Federal não necessitam se valer de transporte aéreo para visitar suas bases eleitorais e, por isso, não necessitam ser ressarcidos das despesas com este tipo de transporte.

CONSIDERANDO que em razão disso o Ato da Mesa nº42/2000 deve ser alterado para excluir da incidência da Cota de Transporte Aéreo os Deputados eleitos pelo Distrito Federal, tendo em vista que em relação a eles, apesar de previsto em ato normativo, o pagamento da verba é indevido por afrontar os princípios que norteiam a utilização dos recursos públicos, dentre os quais o princípio da legalidade (juridicidade).

CONSIDERANDO que dentre os princípios de observância cogente por todos os agentes públicos está o da moralidade administrativa, segundo o qual o administrador deve atuar sempre em estrita lealdade e fidelidade aos fins institucionais da sua função pública.

CONSIDERANDO que, além de estar prevista no direito positivo, a conduta do agente público ou de terceiro na relação com o Estado deve atender o valor jurídico da moralidade.

CONSIDERANDO as lições do Min. José Augusto Delgado[5] de que: "A moralidade administrativa, como a moralidade comum, é imanente ao direito por não exprimir-lhe mais que a própria validez da norma. Ela é parte íntima do direito positivo, que a tem como pressuposto fundamental. A sua violação implica em tornar inválido e censurável o ato praticado com apoio na norma, mesmo que não exista qualquer dispositivo regrado expresso dizendo a respeito. (...). A postura constitucional a respeito da conduta imposta ao administrador público de atuar sempre vinculado aos princípios da moralidade, demonstra que não é exata a oposição existente, por determinada corrente doutrinária, entre o domínio do direito e o domínio da moral. Isso porque, conforme revelado em sede de direito positivo de grau máximo, não há superioridade, no campo do direito administrativo, da ordem jurídica sobre a ordem moral. (...) O certo é que a CF/88 percebeu, em atendimento ao coro da Nação, que a administração pública necessita ter a base nuclear dos seus atos na moralidade. Isso significa a negação de apoio para os atos praticados com violação a esse princípio.

CONSIDERANDO que neste mesmo sentido são as conclusões de Raquel Melo Urbano de Carvalho: "Com fulcro em tais ponderações, conclui-se que o agente público não se submete apenas à lei em sentido estrito. A própria sujeição à juridicidade exige que o comportamento estatal subordine-se a motivos verdadeiros e fundamentos jurídicos que lhe sirvam de paradigma. O fato de o administrador usar de suas atribuições para fins diversos daqueles conferidos por lei, implica uma violação direta ao princípio da moralidade. "

CONSIDERANDO que a C.F., ao instituir a moralidade como princípio constitucional expresso, tornou obrigação de todos aqueles que se relacionam como a coisa pública o dever de observar tal valor.

CONSIDERANDO que ao lado da criação deste dever aos agentes públicos, a observância do princípio da moralidade tornou-se também verdadeiro direito subjetivo de cada administrado.

CONSIDERANDO que, além dos princípios expressos no art. 37 da Constituição Federal, todo agente público está obrigado a observar o princípio da proporcionalidade.

CONSIDERANDO que o princípio da proporcionalidade aplicado ao direito administrativo exige que se identifique a finalidade pública a ser realizada pelo Estado, sem o quê a conduta do agente público torna-se ilegítima.

5DELGADO, José Augusto. O princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988. *Revista dos Tribunais,* São Paulo, v. 81, n. 680, p, 39 e 42, jun. 1992

CONSIDERANDO que se deve observar para validade de determinada conduta ou norma a adequação do meio escolhido e a necessidade da medida frente à finalidade pública do ato, além de se perquirir se há proporção entre o ônus imposto e o benefício auferido.

CONSIDERANDO que, no caso em tela, a única finalidade pública que justifica o pagamento da Cota de Transporte Aéreo é possibilitar aos membros da Câmara dos Deputados um contato mais próximo com suas bases eleitorais que estão localizadas em seus Estados de origem.

CONSIDERANDO que os valores gastos no período de 2007 a outubro de 2008 com as Requisições de Transporte Aéreo ultrapassaram os R$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais) levando-se em consideração apenas os valores movimentados nas três principais companhias aéreas.

CONSIDERANDO que a utilização deste montante, que constitui ônus aos cofres públicos e por isso a toda população, não está condizente com o benefício auferido, vez que muitos dos recursos foram utilizados para o transporte do Parlamentar para outras localidades que não o seu Estado de origem e mesmo considerando a utilização correta da verba, vê-se que não há necessidade de tantos deslocamentos do Deputado num único mês.

CONSIDERANDO que muitos dos deslocamentos custeados com recursos públicos foram em benefício de parentes de Deputados e/ou pessoas estranhas ao exercício do mandato eletivo, o que constitui grave ofensa ao princípio da legalidade, indisponibilidade do interesse público, da moralidade e da proporcionalidade, na medida em que há flagrante desvio da finalidade pública que autorizou a criação da referida Cota e torna válido o Ato da Mesa nº42/2000.

CONSIDERANDO que a inadequação da utilização da Cota de Transporte Aéreo para o deslocamento de parentes e terceiros estranhos ao exercício do mandato parlamentar é manifesta, pois inexiste interesse público nestas hipóteses.

CONSIDERANDO que mesmo em relação aos parlamentares titulares da Cota de Transporte há de ser aferida a adequação das viagens para destinos outros que não o respectivo Estado de origem, notadamente para o exterior, que representaram, no período analisado, mais de R$ 2.500.000,00 (dois milhões e meio de reais).

CONSIDERANDO que, além disso, deve-se analisar a adequação/necessidade dos valores fixados para o pagamento da Cota de Transporte Aéreo, vez que para deputados oriundos de alguns Estados, como Mato Grosso e Minas Gerais, os valores recebidos <u>mensalmente</u> permitem mais de 40 viagens ida e volta ao Estado de origem, conforme quadro constante no Anexo II.

CONSIDERANDO que o valor pago referente à Cota de Transporte deve ser razoável com a finalidade pública a que se destina, que é permitir um contato estreito entre o titular do mandato eletivo e os eleitores do

Estado que o elegeram, o que não ocorre atualmente já que os recursos permitem quase 40 viagens ida e volta num único mês.

CONSIDERANDO que no cálculo do montante a ser pago referente à Cota de Transporte Aéreo devem ser consideradas as milhas decorrentes da utilização de passagens pagas com recursos da própria Cota.

CONSIDERANDO que além de razoável, em atenção ao princípio da isonomia, todos os Deputados devem receber valores proporcionais ao custo das passagens aéreas, de forma que os recursos destinados a cada um permita, sem grandes distorções, o mesmo número de viagens ao Estado de origem, o que não ocorre atualmente, tendo em vista que enquanto parlamentares oriundos de Roraima percebem em razão da Cota de Transporte Aéreo valores suficientes para adquirirem 11 bilhetes ida e volta de Brasília até o seu Estado de origem, outros conseguem fazer com os recursos que lhes são destinados até 37 viagens, ida e volta, para o respectivo Estado.

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consoante o qual: "O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do *subtantive due process of law* – acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais."[6]

CONSIDERANDO que o princípio da razoabilidade impõe seja feito um juízo adequado de ponderação, sensatez e bom-senso entre os valores atribuídos à Cota de Transporte Aéreo e a sua finalidade pública, de forma a servir como parâmetro limitador do poder conferido pela C.F., art. 51, à Câmara dos Deputados.

CONSIDERANDO que em se tratando dos agentes políticos, que em razão da relevância dos seus cargos não se submetem à hierarquia, deve-se exigir um rigor ainda maior do que dos demais servidores públicos quanto à observância dos princípios que informam a atividade administrativa, ainda mais quando estão no exercício de poderes delegados diretamente da Constituição Federal.

CONSIDERANDO que além de ferir os princípios da legalidade (juridicidade), da moralidade administrativa, da proporcionalidade, a utilização de recursos da Cota de Transporte Aéreo para o custeio de emissão de passagens para parentes e pessoas estranhas ao exercício do mandato do parlamentar constitui grave ofensa ao princípio da impessoalidade.

CONSIDERANDO que o princípio da impessoalidade veda que o agente público se aproveite do seu cargo para atingir interesses pessoais próprios ou de terceiros que não coincidam com o interesse da sociedade.

6ADI-MC N 1.407-DF, rel. Min. Celso de Mello, Pleno do STF, DJU de 24.11.00, p. 86

CONSIDERANDO os apontamentos feitos por André Ramos Tavares[7] no sentido de que o princípio da impessoalidade possui duas vertentes: "em primeiro lugar impede-se o tratamento desigual baseado em critério pessoal. Não se toleram benefícios ou encargos atribuídos desigualmente para certas pessoas. (...). Consoante o princípio da impessoalidade, a atividade da Administração deve ser neutra, objetivando exclusivamente a realização de interesse de todos, jamais de uma pessoa ou um grupo em particular."

CONSIDERANDO que nos dados analisados pelo Ministério Público e ora encaminhados à Vossa Excelência vê-se que parte dos recursos públicos vinculados ao custeio do transporte aéreo dos deputados foi destinado de forma indevida para emissão de bilhetes em favor de pessoas estranhas ao exercício do mandato parlamentar, tais como familiares dos deputados.

CONSIDERANDO que outra parcela da mencionada verba foi utilizada para emissão de passagens aéreas dos parlamentares em viagens que a princípio não guardam pertinência com o exercício do mandato, o que configuraria proveito indevido do exercício do cargo.

CONSIDERANDO que aplicação dos recursos da Cota de Transporte Aéreo sem pertinência com o exercício do mandato eletivo afronta o Ato da Mesa nº42/2000 e o art. 37 da C.F..

CONSIDERANDO que o interesse da sociedade que legitima a existência do aparelho estatal exige dos órgãos responsáveis pela gestão da coisa pública um tratamento objetivo e impessoal por parte dos seus membros e servidores.

CONSIDERANDO que o princípio da impessoalidade está consagrado de forma inconteste na Súmula Vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal, que veda a prática do nepotismo em todos os Poderes da República.

CONSIDERANDO que não há mais qualquer espaço no nosso ordenamento jurídico para prática de privilégios ou perseguições pessoais no trato da coisa pública.

CONSIDERANDO que não há transparência na prestação de contas dos gastos da Cota de Transporte Aéreo, tanto na perspectiva do controle interno da Câmara quanto para a população de um modo geral.

CONSIDERANDO que sem a publicidade destes gastos não é possível um controle eficaz destas despesas não apenas pelos órgãos públicos destinados a esta função mas também pela população em geral.

CONSIDERANDO que os recursos referentes à Cota de Transporte Aéreo são de natureza pública e, por isso, não há que se falar em sigilo das informações que lhes são afetas.

---

7 TAVAVES, André Rarmos. *Curso de Direito Constitucional.* Editora Saraiva: São Paulo. 5ª Edição. 2007

CONSIDERANDO que a ausência de transparência dos gastos envolvendo a Cota de Transporte Aéreo atinge inclusive o controle interno da Câmara dos Deputados, que sequer toma conhecimento por ocasião do pagamento das faturas apresentadas pelas companhias aéreas dos trechos voados e dos passageiros beneficiados pela emissão dos bilhetes.

CONSIDERANDO que essas informações são essenciais para haja um controle da legalidade da destinação dada por cada parlamentar a sua respectiva Cota.

CONSIDERANDO que não há orientação no sentido de que os servidores responsáveis pelo pagamento das faturas apresentadas pelas companhias aéreas analisem a legalidade da efetiva utilização dos recursos, sob a perspectiva do beneficiário e do destino das passagens.

CONSIDERANDO que a Câmara dos Deputados apenas analisa para autorização do pagamento das mencionadas faturas se a Requisição de Transporte Aéreo foi emitida por parlamentar ou por servidor autorizado a fazê-lo e se os recursos requisitados estão dentro da Cota do Parlamentar.

CONSIDERANDO que todo o agente público está obrigado a observar o princípio da eficiência na gestão da coisa pública, o que necessariamente inclui a análise do fiel cumprimento da finalidade pública dos seus atos.

CONSIDERANDO que os dados analisados no bojo do presente Inquérito Civil comprovam que não há controle por parte da Câmara a respeito da destinação dos recursos da Cota de Transporte Aéreo, inclusive no que toca os impedimentos expressos no Ato da Mesa n. 42/2000.

CONSIDERANDO que não há normativo da Câmara dos Deputados orientando os seus servidores a respeito do procedimento a ser adotado para o pagamento das faturas apresentadas pelas companhias aéreas referente à utilização da Cota de Transporte Aéreo.

CONSIDERANDO que o princípio da efetividade também não foi observado nas atualizações dos valores pagos referentes à Cota de Transporte Aéreo, pois destoam entre si e não são compatíveis com a finalidade da norma que instituiu a indenização.

CONSIDERANDO que, apesar de ao agente público só ser permitido fazer aquilo que está expressamente previsto em lei ou em ato normativo que o valha, a falta de disciplinamento claro no Ato da Mesa n. 42/2000 dos limites impostos pelo nosso ordenamento jurídico para efetiva utilização da Cota de Transporte Aéreo, notadamente pelos princípios constitucionais que orientam a utilização dos recursos públicos, tem servido como álibi para o desvio constante desta verba.

CONSIDERANDO que todas essas omissões têm contribuído de

maneira significativa para a malversação de recursos públicos destinados à Cota de Transporte Aéreo, comprometendo em grande parte a eficácia da aplicação da verba para o fim público a que se destina.

CONSIDERANDO que os agentes públicos devem empregar, nos limites impostos pelo nosso ordenamento jurídico, todos os meios adequados para garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma coerente com a finalidade pública que legitimou a sua destinação.

CONSIDERANDO dentre os meios disponíveis à Câmara dos Deputados para preservação da finalidade pública existente na Cota de Transporte Aéreo está o exercício do poder normativo autorizado pelo art. 51, IV, da C.F. para coibir o clientelismo, evitar os desvios na utilização da verba e viabilizar, através de uma orientação clara, seja feito um controle eficaz pelos órgãos internos da Câmara.

CONSIDERANDO que ao dever de bem gerir a coisa pública corresponde a prerrogativa de autotutela da Administração, consoante a qual o Estado pode e deve unilateralmente sanar suas omissões indevidas e anular seus atos viciados.

CONSIDERANDO que no caso em tela a C.F. expressamente prevê que a Câmara dos Deputados é competente para dispor a respeito do seu funcionamento e dos seus serviços.

CONSIDERANDO que dentro desta competência se insere o poder de regulamentar de forma clara e precisa não só os contornos constitucionais do uso da Cota de Transporte Aéreo mas também as orientações necessárias aos órgãos responsáveis pelo controle desta verba no âmbito da Câmara.

CONSIDERANDO que a Constituição Federal atribui ao Ministério Público, nos termos do art. 127, a "defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" e ainda, segundo o art.129, incisos II e III, respectivamente, "zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia" e "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos".

CONSIDERANDO que no exercício de suas atribuições cabe ao Ministério Público informar aos órgãos responsáveis as irregularidades identificadas no bojo de suas investigações a fim de que estas sejam sanadas por meio do exercício do poder-dever de autotutela da Administração Pública.

CONSIDERANDO que a recomendação é um dos instrumentos postos à disposição do Ministério Público para o desempenho de suas atribuições.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por reconhecer nos membros dessa Casa a disposição e o compromisso necessários à readequação do destino dado às verbas públicas da Cota de Transporte Aéreo instituída por meio do

Ato da Mesa nº 42/2000, ao tempo que informa a respeito das irregularidades identificadas no bojo da presente investigação, inclusive com a remessa dos dados analisados, **RECOMENDA** à Câmara dos Deputados, com fulcro no art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93, **que:**

sejam feitas as alterações normativas necessárias no Ato da Mesa nº 42/2000 a fim de que:

i) vede expressamente a utilização da Cota de Transporte Aéreo para emissão bilhetes aéreos em nome de terceiros que não o Deputado responsável pela Requisição de Transporte Aéreo;

ii) sejam excluídos do rol dos beneficiários do pagamento da Cota de Transporte Aéreo os parlamentares eleitos pelo Distrito Federal;

iii) sejam os órgãos de controle dessa Casa responsáveis pelo pagamento das faturas apresentadas pelas companhias aéreas referente à Cota de Transporte Aéreo <u>orientados</u> a:

iii.1) só autorizar o pagamento das faturas depois de comprovarem que o bilhete aéreo foi emitido em nome do Deputado responsável pela Requisição de Transporte Aéreo e para o trecho Brasília – Estado de origem do parlamentar, ou vice-versa;

iii.2) solicitem às companhias aéreas o reembolso dos recursos objeto de Requisições de Transporte Aéreo que não foram utilizados no prazo de um ano, haja vista ser este o período de caducidade do crédito segundo informações prestadas pelas companhias aéreas.

Isso tudo sem prejuízo da adoção de quaisquer outras medidas que possam ser úteis para sanar as irregularidades identificadas pelo Ministério Público Federal.

Por fim, solicita-se seja-nos informado em 30 (trinta) dias a respeito do acatamento à presente recomendação.

Atenciosamente,

ANNA CAROLINA RESENDE DE AZEVEDO MAIA
PROCURADORA DA REPÚBLICA

BRUNO CAIADO DE ACIOLI
PROCURADOR DA REPÚBLICA

CARLOS HENRIQUE MARTINS LIMA
PROCURADOR DA REPÚBLICA

DANIELA BATISTA RIBEIRO
PROCURADORA DA REPÚBLICA

PAULO JOSÉ ROCHA JÚNIOR
PROCURADOR DA REPÚBLICA

ANEXO I

Os dados constantes na coluna dos valores das passagens foram obtidos no site www.submarinoviagens.com.br. Já o valor mensal da Cota de Transporte Aéreo está de acordo com a Portaria n. 007/2009.

Estado de Origem	Valor Mensal da Cota de Transporte Aéreo	Valor da Passagem ida e volta de bsb ao Estado de origem	Número de Viagens
AC	R$ 17.809,74	R$ 1.178,00	**15**
AM	R$ 16.804,17	R$ 909,00	**18**
BA	R$ 12.488,54	R$ 510,00	**24**
GO	R$ 9.171,98	R$ 260,00	**35**
MG	R$ 9.726,34	R$ 240,00	**40**
MT	R$ 12.883,43	R$ 318,00	**40**
PB	R$ 15.348,77	R$ 1.100,00	**13,9**
PI	R$ 14.344,68	R$ 718,00	**19,9**
RJ	R$ 9.411,37	R$ 350,00	**26,8**
RO	R$ 16.901,07	R$ 980,00	**17**
SP	R$10.626,34	R$ 340,00	**31**
AL	R$14.318,48	R$ 1.100,00	**13**
AP	R$16.619,28	R$ 1.050,00	**15,8**
CE	R$15.745,58	R$ 600,00	**26**
ES	R$ 10.986,40	R$ 800,00	**13**
MA	R$15.461,54	R$ 620,00	**24,9**
MS	R$ 13.938,66	R$ 740,00	**18,8**
PA	R$ 15.533,25	R$ 760,00	**20**
PE	R$ 15.012,04	R$ 720,00	**20,8**
PR	R$ 12.356,97	R$ 700,00	**17**
RN	R$ 16.010,83	R$ 650,00	**24**
RR	R$ 18.737,44	R$ 1.500,00	**12**
SC	R$ 13.309,14	R$ 1.000,00	**13**
SE	R$ 13.556,65	R$ 850,00	**15,9**
TO	R$12.954,96	R$ 520,00	**24,9**

ANEXO II

VALORES DE REQUISIÇÕES DE TRANSPORTE AÉREO E PASSAGENS EMITIDAS DE 2007 A OUTUBRO DE 2008.

1) TAM:

RPA´S: R$ **39.441.210,98**

TOTAL DE PASSAGENS E TAXAS PAGAS NO PERÍODO: R$ **52.378.030,00**

TOTAL DE PASSAGENS E TAXAS PAGAS PARA O EXTERIOR NO PERÍODO: R$ **2.555.531,20**

2) GOL/VARIG:

RPA´S EMITIDAS: R$ **42.131.305,00**

3) TOTAL DE RPA´S EMITIDAS NO PERÍODO: R$ **81.572.515,98**