



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

PROCESSO Nº 00191.000569/2018-11

DENUNCIADA: GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA

CARGO: ADVOGADA-GERAL DA UNIÃO

ASSUNTO: APURAÇÃO DE SUPOSTO DESVIO ÉTICO

RELATOR: CONSELHEIRO PAULO HENRIQUE DOS SANTOS LUCON

*"Um homem faz o que deve,
a despeito das consequências pessoais,
a despeito dos obstáculos, perigos e pressões –
e esta é a base de toda moralidade humana".
(JFK – Presidente dos EUA)*

VOTO - VISTA

1. Adoto o bem lançado **relatório** de autoria do ilustre Conselheiro Paulo Lucon.
2. De início, verifico que o objeto deste julgamento gravita em torno da seguinte questão: no tocante aos fatos noticiados na imprensa e à manifestação prévia ofertada pela Sra. Grace Mendonça, **esta Comissão de Ética Pública da Presidência da República dispõe ou não de indícios suficientes para promover a instauração de processo de apuração de prática de ato em desrespeito às disposições do Código de Conduta da Alta Administração Federal?**
3. E se é certo que o presente procedimento não tem por objeto a análise valorativa do mérito da conduta da senhora Grace Mendonça, mais certo é, **no entendimento deste Conselheiro, que não se pode buscar a solução para este julgamento preliminar a partir da análise de provas ou de outros elementos que somente poderão vir aos autos se o processo avançar para a fase instrutória, quando a**



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

interessada e os demais Conselheiros poderão requerer diligências visando ao melhor esclarecimento dos fatos.

4. Desse modo, no tocante à ausência de provas apontada como fundamento do voto do ilustre Relator¹, **não encontro segurança para segui-lo neste momento de análise prévia quanto à existência de indícios**, conforme dispõe o art. 18 do Código de Conduta da Alta Administração Pública Federal, *verbis*:

Art. 18. O processo de apuração de prática de ato em desrespeito ao preceituado neste Código será instaurado pela CEP, de ofício ou em razão de denúncia fundamentada, desde que haja indícios suficientes.

§ 1º A autoridade pública será oficiada para manifestar-se no prazo de cinco dias.

§ 2º O eventual denunciante, a própria autoridade pública, bem assim a CEP, de ofício, poderão produzir prova documental.

§ 3º A CEP poderá promover as diligências que considerar necessárias, bem assim solicitar parecer de especialista quando julgar imprescindível.

§ 4º Concluídas as diligências mencionadas no parágrafo anterior, a CEP oficiará a autoridade pública para nova manifestação, no prazo de três dias.

§ 5º Se a CEP concluir pela procedência da denúncia, adotará uma das penalidades previstas no artigo anterior, com comunicação ao denunciado e ao seu superior hierárquico.

5. Não é demais destacar que, de acordo com o dispositivo em questão, **são os indícios que motivam a deflagração do processo voltado à apuração dos fatos**, vale dizer, não há necessidade da apresentação prévia de provas, uma vez que **estas serão produzidas no curso do processo**.

6. E uma vez que **o objeto deste procedimento preliminar é a verificação da existência ou não de indícios da prática de ato em desrespeito aos preceitos do Código de Conduta da Alta Administração Federal - CCAAF**, faz-se necessário identificar **quais padrões éticos impostos pelas regras em vigor, bem assim os valores por eles tutelados**,

¹ Os demais fundamentos serão abordados em parte específica deste voto.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

possam ter sido em tese violados pela conduta narrada, o que nos remete necessariamente ao exame do disposto no art. 3º do CCAAF, *verbis*:

Art. 3º No exercício de suas funções, **as autoridades públicas deverão pautar-se pelos padrões da ética**, sobretudo no que diz respeito à **integridade, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral.**

7. A regra citada permite afirmar, sem espaço para dúvidas por sua objetividade, que a **observância dos padrões éticos que integram o microssistema normativo voltado a regular o comportamento das autoridades e demais agentes e servidores públicos do Poder Executivo federal não é apenas uma mera recomendação, mas verdadeiro dever** que, por sua vez, tem a clara **finalidade** de "*motivar o respeito e a confiança do público em geral*".

8. Nesse contexto, torna-se correta a afirmação de que, **em qualquer caso submetido à apreciação desta Comissão de Ética Pública da Presidência da República, tanto o exame acerca da presença de indícios da prática de infração ética, quanto a sua própria comprovação**, não podem ignorar a **finalidade** que se busca alcançar mediante a observância dos padrões comportamentais ditados pela ética pública, nem tampouco os **valores** por ela tutelados.

9. Em outras palavras, o **raciocínio** a ser desenvolvido **deve sempre ter como elementos objetivos** da premissa maior normativa a **finalidade** (formação do respeito e da confiança por parte do público em geral) e o **respeito à integridade, à moralidade, a clareza de posições e ao decoro.**

10. E se é certo afirmar que, para que determinada conduta seja caracterizada como em desacordo com os padrões da ética pública, ela deve, a um só tempo, ser comprovada no plano fático e ter desrespeitado um dos valores supracitados ou operar contra a finalidade pretendida pela norma, mais certo é que a **presença de indícios suficientes para fundamentar a instauração do processo de**



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

apuração pode ser verificada não apenas em uma, mas, no mínimo, **em três situações distintas**, a saber:

11. a) estar a **conduta descrita em evidente desacordo com os elementos objetivos da norma** e, ainda que desacompanhada de elementos comprobatórios que a sustentem, **trazer elementos que indiquem a possibilidade de comprovação** da conduta mediante a produção de provas no curso do processo;

12. b) estar a **conduta descrita incontroversa** no plano fático, **haver dúvidas quanto à extensão da conduta** a ser apurada e **existir potencial [não evidente] desacordo** entre a conduta descrita ou apurada e a **finalidade pretendida pela norma** ou, ainda, **entre a referida conduta e o respeito à integridade, à moralidade, a clareza de posições e ao decoro**; ou, ainda,

13. c) estar a **conduta descrita incontroversa** no plano fático e **existir potencial [não evidente] desacordo com a finalidade pretendida pela norma ou com o respeito à integridade, à moralidade, a clareza de posições e ao decoro**.

14. A **primeira situação** pode ser ilustrada, para melhor compreensão do argumento, da seguinte maneira: jornal televisivo reproduz gravação que sugere que determinada autoridade teria recebido valores ilícitos para praticar ato específico.

15. Diante da negativa dos fatos pela autoridade, mas sendo a conduta descrita claramente contrária aos padrões da ética pública, a simples possibilidade de se alcançar o maior esclarecimento dos fatos mediante a oitiva de testemunhas ou da solicitação de perícia da gravação (art. 18, § 3º, CCAAF) já imporia a esta Comissão de Ética Pública da Presidência da República o dever de instaurar o processo apuratório.

16. A **segunda situação**, por sua vez, pode ser ilustrada com a clássica situação de denúncia que afirmasse que o carro oficial que serve a determinada autoridade teria sido visto estacionado em um *shopping center*, mas, a despeito da justificativa da autoridade no sentido de que estava no local em almoço que constava de sua agenda oficial, surgisse a informação de que sua esposa teria sido vista no mesmo *shopping center*, no mesmo horário, fazendo compras.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

17. Nessa hipótese, restaria evidente a necessidade de se instaurar o processo para apurar se o veículo estava sendo utilizado também para atender à esposa da autoridade, já que tal situação, caso configurada, não apenas estaria a ofender a moralidade e o decoro, como serviria para afastar ainda mais o respeito e a confiança do público em geral.

18. Já a **terceira situação** pode ser exemplificada com uma denúncia que indicasse a prática de determinada conduta por autoridade que, reconhecendo a sua prática, buscasse justificá-la ao argumento de que não teria havido qualquer ofensa aos padrões da ética pública, principalmente pelo fato de ser conduta reiteradamente praticada por outras autoridades e agentes públicos.

19. Na situação descrita, a instauração do processo também se apresentaria como necessária, uma vez que o exame quanto a natureza ética da conduta praticada, justamente por guardar o potencial de imposição de penalidade, somente poderia ocorrer, até mesmo por impositivo constitucional, no curso de devido processo legal em que fossem assegurados ao interessado o contraditório e a ampla defesa.

20. Em suma, **o processo de apuração** de prática de ato em desrespeito aos padrões da ética pública **não está condicionado somente à constatação da existência de provas ou de indícios relativos à ocorrência dos fatos**, uma vez que a **interpretação quanto à natureza ética da conduta praticada** se apresenta como **elemento central do julgamento** empreendido no processo.

21. Nesse contexto, razoável é a conclusão no sentido de que, **tratando-se de análise quanto à presença de indícios** suficientes para justificar a instauração do processo de apuração, **duas são as espécies** de indícios que devem ser consideradas por esta Comissão de Ética Pública, a saber, a) os indícios relativos à ocorrência dos fatos; e b) os indícios relativos à natureza antiética da conduta descrita.

22. Tais espécies, por sua vez, abrem para esta Comissão de Ética Pública **três possibilidades de atuação:**

22.1. a) **fatos controvertidos** e, em tese, **antiéticos**: não sendo **temerária** a denúncia, **instaura-se o processo com vistas à produção de provas;**



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

22.2. b) fatos controvertidos e dúvidas quanto à natureza ética da conduta: instaura-se o processo com vistas à produção de provas e a dirimir as dúvidas a respeito da interpretação das normas éticas e deliberar sobre casos omissos (art. 4º, II, “b”, do Decreto nº 6.029/2007); e

22.3. c) fatos incontroversos e dúvidas quanto à natureza ética da conduta: instaura-se o processo com vistas a dirimir as dúvidas a respeito da interpretação das normas éticas e deliberar sobre casos omissos (art. 4º, II, “b”, do Decreto nº 6.029/2007).

23. Retomando a análise do **caso concreto**, e reafirmando que o momento não é de enfrentamento do mérito, mas de **exame preliminar quanto à existência de indícios**, entendo que a situação se **enquadra** com facilidade na **terceira possibilidade de atuação** acima descrita.

24. Isso porque, no tocante à conduta noticiada nas matérias jornalísticas, e como consta do voto do eminente Relator, **a própria interessada reconheceu ter viajado a diversos países da Europa em jato da Força Aérea Brasileira levando seu cônjuge como companhia**, estando tal fato, portanto, **incontroverso**.

25. Já no que se refere à **natureza (anti)ética de tal conduta**, *data maxima venia*, entendo que a questão **merece exame mais apurado por parte desta Comissão de Ética Pública**, mormente em virtude do **significativo impulso moralizador manifestado pelo povo brasileiro nas eleições de 2018**, que renovou **mais da metade do Congresso Nacional**, deixando sem mandato políticos veteranos justamente por sua afeição a **práticas não republicanas toleradas pelo ordenamento jurídico**, e que elegeu como **mandatário maior da nação** o candidato que apresentou promessas de **eliminação de todo tipo de desperdício do dinheiro público e de completa renovação moral e ética no governo**, inclusive em suas relações com os demais poderes constituídos.

26. Não é exagero afirmar que esta Comissão de Ética Pública da Presidência da República está diante de **momento histórico**, em que **suas competências poderão ser exercidas plenamente**, sem qualquer **uso político ou receio**



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

de retaliações, justamente pelo fato de a razão de sua existência e funcionamento estar em **total consonância com a vontade popular** manifestada nas urnas nas últimas eleições, **vontade** essa que, nunca é demais lembrar, é **soberana**.

27. O **recado** deixado pelo povo brasileiro no último sufrágio **foi claro**: não há mais espaço para os jeitinhos, para as conversas de pé de ouvido, para a justificativa do erro pela prática anterior e reiterada do erro ou pelo exercício hermenêutico de natureza elástica, que se vale do esoterismo linguístico jurídico para fazer parecer corretas algumas práticas que, sem os eufemismos e as perfumarias do “juridiquês”, causariam **indignação imediata** em qualquer cidadão-contribuinte.

28. E se no passado, com todo o **respeito** que é **devido** aos que nos antecederam como membros desta Comissão de Ética Pública, entendeu-se que a realidade cultural de então permitia considerar a ausência de má-fé por parte das autoridades que concediam caronas a cônjuges, companheiros e parentes em aeronaves da Força Aérea Brasileira, penso que passou da hora de esta nova composição mostrar a que realmente veio, sob pena de não sermos perdoados por aqueles que confiaram e esperam de nós o maior dos exemplos.

29. Nesse sentido, pertinente é relembrar alguns trechos da Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000, aprovada em 21/8/2000, que inaugura o Código de Conduta da Alta Administração Federal. Os trechos em questão servem **não apenas para corroborar** o que até aqui expus. Mais que isso, **projetam luz sobre a real natureza de nossa atuação, que não está vinculada à análise do cumprimento das normas legais, mas, sim, ao exercício de um juízo de natureza política quanto aos desvios de natureza ética.**

Este Código, antes de tudo, valerá como compromisso moral das autoridades integrantes da Alta Administração Federal com o Chefe de Governo, proporcionando elevado padrão de comportamento ético capaz de assegurar, em todos os casos, a lisura e a transparência dos atos praticados na condução da coisa pública.

A conduta dessas autoridades, ocupantes dos mais elevados postos da estrutura do Estado, servirá como exemplo a ser seguido pelos demais servidores públicos, que, não obstante sujeitos às diversas



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

normas fixadoras de condutas exigíveis, tais como o Estatuto do Servidor Público Civil, a Lei de Improbidade e o próprio Código Penal Brasileiro, além de outras de menor hierarquia, ainda assim, **sempre se sentirão estimulados por demonstrações e exemplos de seus superiores.**

Além disso, é de notar que a **insatisfação social com a conduta ética do governo – Executivo, Legislativo e Judiciário – não é um fenômeno exclusivamente brasileiro e circunstancial.** De modo geral, todos os países democráticos desenvolvidos, conforme demonstrado em recente estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, enfrentam o **crescente ceticismo da opinião pública a respeito do comportamento dos administradores públicos e da classe política.** [...]

[...]

Nesse novo cenário, é natural que a **expectativa da sociedade a respeito da conduta do administrador público se tenha tornado mais exigente.** E está claro que **mais importante do que investigar as causas da insatisfação social é reconhecer que ela existe** e se trata de uma questão política intimamente associada ao processo de mudança cultural, econômica e administrativa que o País e o mundo atravessam.

A resposta ao anseio por uma administração pública orientada por valores éticos não se esgota na aprovação de leis mais rigorosas, até porque leis e decretos em vigor já dispõem abundantemente sobre a conduta do servidor público, porém, em termos genéricos ou então a partir de uma ótica apenas penal.

Na realidade, grande parte das atuais questões éticas surge na zona cinzenta – cada vez mais ampla – que separa o interesse público do interesse privado. Tais questões, em geral, não configuram violação de norma legal mas, sim, desvio de conduta ética. Como esses desvios não são passíveis de punição específica, **a sociedade passa a ter a sensação de impunidade, que alimenta o ceticismo a respeito da licitude do processo decisório governamental.**

[...]

Por essa razão, **o aperfeiçoamento da conduta ética do servidor público não é uma questão a ser enfrentada mediante proposição de mais um texto legislativo, que crie novas hipóteses de delito administrativo.** Ao contrário, esse aperfeiçoamento decorrerá da explicitação de regras claras de comportamento e do desenvolvimento de uma estratégia específica para sua implementação.

Na formulação dessa estratégia, partiu-se do pressuposto de que a **base ética do funcionalismo de carreira é estruturalmente sólida, pois deriva de valores tradicionais da classe média, onde ele é recrutado.**



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

Rejeita-se, portanto, o diagnóstico de que se está diante de um problema “endêmico” de corrupção, eis que essa visão, além de equivocada, é injusta e contraproducente, sendo capaz de causar a alienação do funcionalismo do esforço de aperfeiçoamento que a sociedade está a exigir.

[...]

Essa tarefa de envergadura deve ter início pelo nível mais alto da Administração – ministros de estado, secretários-executivos, diretores de empresas estatais e de órgãos reguladores – que detém poder decisório. Uma vez assegurado o cumprimento do Código de Conduta pelo primeiro escalão do governo, o trabalho de difusão das novas regras nas demais esferas da administração por certo ficará facilitado.

[...]

Além disso, buscou-se criar mecanismo ágil de formulação dessas regras e de sua difusão e fiscalização, além de uma instância à qual os administradores possam recorrer em caso de dúvida e de apuração de transgressões – no caso, a Comissão de Ética Pública.

Na verdade, o Código trata de um conjunto de normas às quais se sujeitam as pessoas nomeadas pelo Presidente da República para ocupar qualquer dos cargos nele previstos, sendo certo que a transgressão dessas normas não implicará, necessariamente, violação de lei, mas, principalmente, descumprimento de um compromisso moral e dos padrões qualitativos estabelecidos para a conduta da Alta Administração. Em consequência, a punição prevista é de caráter político: advertência e “censura ética”. Além disso, é prevista a sugestão de exoneração, dependendo da gravidade da transgressão.

[...]

Além de comportar-se de acordo com as normas estipuladas, o Código exige que o administrador observe o decoro inerente ao cargo. Ou seja, não basta ser ético; é necessário também parecer ético, em sinal de respeito à sociedade.

[...]

30. Antes de avançar para o exame dos demais fundamentos do voto do ilustre Relator, destaco, para complementar o argumento, as seguintes regras deontológicas constante do Anexo do Decreto nº 1.171/94, que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, *verbis*:

[...]



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

[...]

VIII - Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corretivo do hábito do erro, da opressão, ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação.

31. Considerados os padrões deontológicos atinentes à ética pública acima consignados, **sem avançar em profundidade no mérito** do caso concreto e valendo-me do método socrático para que o conhecimento seja de fácil acesso a qualquer cidadão que venha a tomar conhecimento do teor desse voto, passo a desenvolver minhas considerações pessoais acerca do tema em exame na forma dos seguintes questionamentos:

31.1. a) a utilização de jato da Força Aérea Brasileira por ministro de Estado para viagens internacionais do outro lado do Atlântico, ainda que possível juridicamente, **pode ser caracterizada como demonstração de bom exemplo aos demais níveis do serviço público**, em especial se houver alternativas mais baratas de transporte, como, por exemplo, o uso da aviação comercial, ou, ainda, o uso de transporte ferroviário no trajeto entre países da Europa?

31.2. b) a utilização de jato da Força Aérea Brasileira por ministro de Estado para viagens internacionais do outro lado do Atlântico, ainda que possível juridicamente, **motiva a confiança e o respeito do público em geral**, como exige o art. 3º do CCAAF?

31.3. c) **levar o cônjuge, companheiro ou parente como carona em jato da Força Aérea Brasileira para a Europa**, ainda que a autoridade esteja viajando para participar de ato oficial, **motiva a confiança e o respeito do público em geral?**



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

31.4. d) levar o cônjuge, companheiro ou parente como carona em jato da Força Aérea Brasileira para a Europa, ainda que a autoridade esteja viajando para participar de ato oficial, é ato decoroso, que além de ser ético aparenta ser ético, sinalizando respeito à sociedade, como exige a exposição de motivos do CCAAF?

31.5. e) levar o cônjuge, companheiro ou parente como carona em jato da Força Aérea Brasileira para a Europa, ainda que a autoridade esteja viajando para participar de ato oficial, é ato carregado de moralidade administrativa, nos termos do Anexo do Decreto nº 1.171/94, uma vez que guarda por finalidade o bem comum?

31.6. f) a Comissão de Ética Pública da Presidência da República, a quem compete apurar, mediante denúncia, ou de ofício, condutas em desacordo com as normas éticas em vigor, quando praticadas pelas autoridades a ela submetidas (art. 4º, II, "c", do Decreto nº 6.029/2007), deixar de apurar a conduta descrita nas alíneas anteriores, ao argumento de que há precedentes cuja conclusão não resultou no reconhecimento de desvio ético, não seria buscar uma estabilidade apoiando-se no *"...poder corretivo do hábito do erro, da opressão, ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação"*?

32. Entendo que os questionamentos acima formulados são suficientes para conduzir o mais leigo dos leitores à definição de **uma só posição**, qual seja, a de que **esta Comissão de Ética Pública da Presidência da República não pode se omitir no enfrentamento completo e definitivo sobre o uso das aeronaves da Força Aérea Brasileira**, inclusive para que possa bem exercer sua competência decorrente do disposto no art. 4º, inciso II, alíneas "a" e "b", do Decreto nº 6.029/2007, c/c o art. 2º, incisos II e III, da Resolução nº 4/2001 (RICEP/PR), sempre em reforço ao que dispõe o art. 1º, incisos I e II, do CCAAF, *verbis*:

Decreto nº 6.029/2007

Art. 4º À CEP compete:

[...]

II - administrar a aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, devendo:



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

- a) submeter ao Presidente da República medidas para seu aprimoramento;
 - b) dirimir dúvidas a respeito de interpretação de suas normas, deliberando sobre casos omissos;
- [..]

Resolução nº 4/2001 (RICEP/PR)

Art. 2º Compete à Comissão de Ética Pública (CEP):

[...]

II - submeter ao Presidente da República sugestões de aprimoramento do Código de Conduta e resoluções de caráter interpretativo de suas normas;

III - dar subsídios ao Presidente da República e aos Ministros de Estado na tomada de decisão concernente a atos de autoridade que possam implicar descumprimento das normas do Código de Conduta;

[...]

Art. 1º Fica instituído o Código de Conduta da Alta Administração Federal, com as seguintes finalidades:

I - tornar claras as regras éticas de conduta das autoridades da alta Administração Pública Federal, para que a sociedade possa aferir a integridade e a lisura do processo decisório governamental;

II - contribuir para o aperfeiçoamento dos padrões éticos da Administração Pública Federal, a partir do exemplo dado pelas autoridades de nível hierárquico superior;

Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCAAF)

[...]

33. É bem verdade que o Brasil, sob diversos aspectos, é um país rico, afinal, somos considerados a sétima economia do mundo. Mas não podemos esquecer que em um aspecto específico talvez sejamos o país mais rico do mundo. Refiro-me certamente **às desigualdades sociais.**

34. A mim não parece que estejamos em **condições de esbanjar dinheiro público com luxos e futilidades**, ainda que **no exercício de atribuições funcionais**, enquanto **milhões de brasileiros morrem nas filas dos hospitais, por falta de remédios**, agonizam com suas **doenças por falta de atendimento** ou não tem **nada a dar de comer**



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

a **seus filhos**, enganando a fome com um engrossado de água fervente e papelão. Certamente **não é isso que a sociedade espera de seus governantes**.

35. Ao assumir a Presidência da República, uma das primeiras medidas do presidente Michel Temer foi determinar que as aeronaves da Força Aérea Brasileira teriam por prioridade o transporte de órgãos destinados a transplantes médicos (Decreto nº 8.783/2016).

36. Ou seja, até o ano de 2016, **cidadãos brasileiros morriam aguardando órgãos que não chegariam em tempo de serem transplantados**, enquanto alguma autoridade **viajava luxuosamente pelo país e até mesmo pelo mundo apenas para não se submeter às filas ou ao desconforto da aviação comercial**, muitas vezes, como é sabido, contorcendo suas agendas para que o voo se enquadrasse em alguma hipótese juridicamente autorizada.

37. Apenas para ilustrar, somente **nos primeiros 365 dias da vigência** do referido decreto, a **Força Aérea Brasileira transportou 275 órgãos para transplante**, sendo que, ao comparar os números dos seis primeiros meses de 2017 com os do mesmo período do ano anterior, constatou-se um **aumento de 1.720% no número de órgãos transportados**.²

38. Ou seja, não fosse a **sensibilidade do ex-presidente em ouvir a voz das ruas**, os efeitos nefastos da manutenção da **inversão de valores por cortesia** resultaria na morte de 275 cidadãos brasileiros, muitos desses arrimos de suas famílias, **apenas para assegurar mais conforto e comodidade** a alguns agentes públicos, ainda que no exercício de seus deveres.

39. A voz das ruas também se fez ouvir pelo ex-presidente Michel Temer na questão dos gastos públicos com carros oficiais e viagens para o exterior, dois temas que em tudo se aproximam da questão do uso das aeronaves da Força Aérea Brasileira por ministros de Estado.

² <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/30314/TRANSPORTE%20DE%20C3%93RG%C3%83OS%20-%20Em%20um%20ano,%20275%20C3%B3rg%C3%A3os%20doados%20para%20transplante%20foram%20transportados%20pela%20FAB>>, acesso em 20 de janeiro de 2019.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

40. Nesse sentido, destaco os Decretos de nº 9.280/2018 e 9.287/2018, que, respectivamente, vedou a concessão de passagens aéreas em primeira classe e classe executiva e reduziu consideravelmente o uso de veículos oficiais, o que nos leva a questionar se esse movimento no sentido de reduzir o gasto público com o conforto não deveria ser considerado no enfrentamento do uso de aeronaves da Força Aérea Brasileira, especialmente os jatos de porte executivo, por ministros de Estado.

41. Ressalte-se, por oportuno, que as medidas acima citadas foram aplaudidas até mesmo por opositores radicais do ex-presidente Michel Temer, o que reforça a ideia de que, no tocante ao gasto público com transporte de autoridades, a sociedade espera cada vez mais a eliminação do desperdício e dos privilégios.³

42. Outros questionamentos estão ainda a merecer resposta no caso em exame. Nesse sentido, ainda que em juízo preliminar, cabe afastar algumas das ponderações lançadas no voto do eminente Relator, especialmente no tocante à existência de precedentes no uso de aeronaves da Força Aérea Brasileira e ao transporte de cônjuges e parentes. São elas, *verbis*:

Em outras oportunidades essa Comissão de Ética já se manifestou em casos análogos pela regularidade do agir das autoridades que se utilizam de aeronaves da FAB para cumprimento de agenda oficial de compromissos, como pode ser visto no processo 00191.000253/2018-11 de relatoria do Conselheiro José Saraiva e no processo 00191.000176/2013-94 do conselheiro Marcello Alencar de Araújo.

A respeito da alegada presença do cônjuge e dos filhos da denunciada nos deslocamentos sob análise, já foi esclarecido que a Advogada-geral se fez acompanhar apenas pelo seu cônjuge.

Ante a natureza oficial dos compromissos para os quais a denunciada foi convidada a participar e a representação institucional que realiza, que pressupõe atribuições de natureza política e protocolar, os

³ Merece registro que durante o mandato do presidente Michel Temer, seus filhos que não mais residiam com ele, tendo direito de se deslocar na aeronave presidencial por questões de segurança, não o faziam. Se estivessem todos indo para São Paulo, o presidente, a primeira dama e o filho do casal iam na aeronave presidencial, enquanto os demais, com os seguranças a que tem direito por lei, seguiam em voo de carreira.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

convites internacionais recebidos naturalmente se estendem ao seu cônjuge.

Pela redação do Decreto nº 4.244/2002 inexistente vedação legal expressa para que o cônjuge da autoridade lhe acompanhe no deslocamento oficial.

43. No que se refere ao **primeiro argumento**, qual seja, o da existência de manifestações desta Comissão de Ética Pública em situações análogas, **destaco** o que dispõe a sétima **regra deontológica** constante do Anexo do Decreto nº 1.171/94, que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, *verbis*:

VIII - [...] **Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corretivo do hábito do erro**, da opressão, ou da mentira, **que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação.**

44. Não me parece que o respeito e a confiança da sociedade em geral quanto aos atos da Administração pública será estimulado por meio da reiteração de equívocos e sob o argumento de que a Comissão de Ética Pública da Presidência da República sempre decidiu assim.

45. Ao analisar todos os casos apreciados por este Colegiado no tocante ao uso de aeronaves da Força Aérea Brasileira por ministros de Estado, inclusive outros que não foram citados no voto do ilustre Relator, não me deparei com qualquer enfrentamento dos fundamentos jurídicos e políticos trazido neste voto.

46. **Em nenhum deles se reforçou a natureza política de nossa atuação, como determinam as normas que nos regem.**

47. Também não houve **qualquer análise no tocante ao desrespeito à moralidade e ao decoro, na forma em que tais molduras indeterminadas estão preenchidas pelas regras que regem a atuação das autoridades e agentes públicos do**



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

Poder Executivo federal, a saber, a ideia de que a legalidade do ato deve estar associada à finalidade do bem comum e que o agente público, ao praticar o ato, não basta estar sendo honesto, mas deve ainda parecer honesto.

48. **Nenhum desses casos análogos enfrentou, ainda, a questão da finalidade sob o aspecto da motivação do respeito e da confiança do público em geral.**

49. **Todos os argumentos acima citados, registre-se, não decorrem apenas da minha indignação pessoal enquanto cidadão-contribuinte. Antes, decorrem de comandos claros constantes das normas que regulam os padrões da ética pública que devem ser observados por todas as autoridades, agentes e servidores públicos do Poder Executivo federal.**

50. **Já no tocante ao segundo argumento, que busca validar a carona concedida ao cônjuge em viagem à Europa sob a justificativa de que a natureza oficial dos compromissos para os quais a interessada foi convidada a participar e a representação institucional que realiza, que pressupõe atribuições de natureza política e protocolar, tornam os convites internacionais recebidos estendidos naturalmente ao seu cônjuge, *data maxima venia*, tudo o que já foi citado neste voto, impõe a divergência.**

51. **Isso porque, além de toda a argumentação relativa ao bem comum, à motivação do respeito e da confiança da sociedade em geral, à observância do respeito à moralidade e ao decoro, o simples fato de existirem convites internacionais dirigidos a cônjuges ou parentes de autoridades brasileiras não autoriza qualquer autoridade a impor aos cofres públicos a realização desse tipo de despesa.**

52. **Demais disso, não vejo como, em uma república, estender aos cônjuges de agentes públicos representatividade protocolar que, por tradição, somente é reconhecida ao cônjuge do Chefe de Estado.⁴**

⁴ Em raríssimas exceções, tal representatividade poderia ser exercida por Ministro de Estado, contudo mediante ato específico em que constasse expressamente tal delegação nessa condição.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

53. Quem age em nome do Estado brasileiro são as autoridades regularmente constituídas, e não seus cônjuges, companheiros ou parentes, a exemplo do que ocorre nas monarquias.

54. A análise da documentação apresentada pela interessada não permite afirmar que o presidente da República estava ciente de que a viagem para o exterior se daria em jato de porte executivo da força Aérea Brasileira, na companhia de cônjuge, gerando um impacto negativo de quase um milhão de reais aos cofres públicos, segundo estimativas gerais.

55. Sustentar a lisura de tal procedimento ao argumento de que houve autorização do presidente da República publicada no Diário Oficial é, no mínimo, uma falta de compromisso moral com o Chefe de Governo, que certamente desconhecia esses fatos.

56. Uma viagem internacional desse porte, **com aproximadamente trinta e duas horas de voo, ao custo de U\$ 2.700,00 p/h (dois mil e setecentos dólares americanos por hora de voo), consome dos cofres públicos cerca de U\$ 86.400,00 (oitenta e seis mil dólares americanos) somente em combustível, o que no câmbio atual vai bem além dos R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).**

57. Demais disso, **existem as despesas com as diárias da tripulação (normalmente 5 ou 6 tripulantes) e as despesas com a permanência da aeronave nos aeroportos internacionais, que se caracteriza como o maior custo de uma viagem desse porte.**

58. Apenas para efeitos de comparação, outros doze advogados da União, que não puderam usufruir do mesmo privilégio da ministra, de seu cônjuge e de sua adjunta, também participaram do curso em questão. Contudo, em valores atuais, o custo total de suas passagens girou em torno de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais).

59. Nesse contexto, restam diversas questões carentes de explicação, como, por exemplo:

59.1. a) com quantos lugares vazios a aeronave da Força Aérea Brasileira se deslocou para a Europa?



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

59.2. b) se havia lugares vazios, porque o custo total da missão não foi reduzido mediante a ocupação de tais lugares com outros advogados da União?

59.3. c) o lugar ocupado pelo cônjuge poderia ter sido preenchido por outro advogado da União, com o fim de economizar na despesa de seu deslocamento?

59.4. c) foi considerado o deslocamento por transporte ferroviário na Europa, transporte esse que corta todo o território europeu com alta frequência, qualidade e velocidade, quando da afirmação da necessidade de deslocamento não coberto pela aviação comercial no tempo necessário para cumprir todos os compromissos?

60. São dúvidas que, por sua própria natureza, dependem da instauração do processo de apuração para serem devidamente sanadas, tornando o assunto mais transparente para a sociedade que custeou a viagem em questão.

61. Enfim, no tocante ao terceiro e último argumento, a saber, o de que inexistente vedação legal expressa para que o cônjuge da autoridade lhe acompanhe em deslocamento oficial, a simples natureza do **princípio constitucional da legalidade** aplicado à Administração pública resolve a questão: **o que não é expressamente permitido ao gestor é definitivamente proibido**. E se é assim sob a perspectiva legal, mais ainda o é sob a perspectiva ética.

62. E não se diga que a interessada agiu de boa-fé ao consultar ao Comando da Aeronáutica quanto à existência de qualquer restrição ao embarque de seu cônjuge, pois, **sendo ela própria a responsável por orientar juridicamente, com força decisiva, todos os órgãos da Administração pública federal**, a autoridade em questão não pode alegar desconhecimento das **regras que atribuem a esta Comissão de Ética Pública – e somente a ela – o esclarecimento de dúvidas sob a perspectiva ético-moral**.

63. Ressalte-se, por oportuno, que, sobre o tema do uso indevido das aeronaves da Força Aérea Brasileira, além de ações populares em curso pelo país, tramita na Procuradoria da República no Distrito Federal o Inquérito Civil nº 1.16.000.003839/2016-50, sob a condução de uma força-tarefa composta por 11 ilustres procuradores da República.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

64. Tal fato, por si só, é suficiente para demonstrar que não estamos diante de situação simples, inofensiva, que não esteja em tese em conflito com os princípios que devem reger a Administração pública e que deva merecer por parte desta Comissão os tradicionais panos quentes à brasileira.

65. Nesse contexto, e em razão de minhas atribuições funcionais junto à Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República, registro que já venho mantendo contato institucional com a referida força-tarefa desde janeiro de 2018, quando chegou às minhas mãos o Ofício nº 38/2018 – Chefia GAB/PGR, que por sua vez trouxe ao conhecimento do governo federal o teor da Recomendação nº 89/2017-GPJ/PRDF/MPF.

66. Não se pode tratar desvios éticos no âmbito da Administração pública levando em consideração uma costumeira tolerância com os erros do passado, pois o fato de ser ético é condição que não admite meio termo; é conduta que não se caracteriza como objeto passível de composição.

67. De igual modo, a simples existência de dúvida quanto à natureza ética de uma conduta já se apresenta como indicativo suficiente para justificar a instauração de processo de apuração.

Conclusão

Em face de todo o exposto, **abro divergência** no tocante ao voto do eminente Relator e **VOTO** no sentido de **reconhecer como incontroversos os fatos até aqui noticiados**, bem como de **reconhecer a existência de indícios suficientes para instaurar, contra a Sra. Grace Mendonça, Ministra-Chefe da Advocacia Geral da União à época dos fatos em exame, processo de apuração de prática de ato contrário aos padrões da ética pública**, o que faço com amparo nos fundamentos expostos neste voto.

Acompanho integralmente o Relator, contudo, na parte em que seu voto propõe o encaminhamento de recomendação ao Excelentíssimo Presidente da República “...para que discipline, de forma clara, a utilização por parte de cônjuge,



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA
(Decreto de 26 de maio de 1999)

parentes e terceiros não pertencentes à Administração pública de aeronaves oficiais em eventos igualmente oficiais...”, bem como “...para que discipline de forma clara que todos os Ministros de Estado devam consultar a Presidência da República a respeito da necessidade de utilização de aeronaves oficiais em eventos no exterior, apresentando fundamentadamente a sua relevância para os interesses do Estado brasileiro”.

Consigno, por fim, que em virtude dos fatos descritos nos itens 58 e 60 deste voto, bem como em cumprimento às regras que regulam a atuação dos servidores públicos federais, será por mim remetida cópia integral do presente procedimento à força-tarefa responsável pelo Inquérito Civil nº 1.16.000.003839/2016-50, em curso na Procuradoria da República no Distrito Federal, para conhecimento dos fatos e adoção das providências que entender cabíveis no âmbito da sua competência.

É como voto.

Brasília, 21 de janeiro de 2019.

ERICK BILL VIDIGAL

Conselheiro