



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 536 - GP/TCU

Brasília, 26 de julho de 2024.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 852/2024 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para conhecimento, em especial no que tange às informações constantes do item 9.4 da referida Deliberação, proferida pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Extraordinária de 30/4/2024, ao apreciar os autos do TC-037.056/2023-9, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

O aludido processo trata de Solicitação do Congresso Nacional originária do Ofício nº 251/2023/CFFC-P, de 18/10/2023, relativo ao Requerimento nº 396/2023-CFFC, de autoria do então Deputado Federal Junio Amaral.

Nos termos do subitem 9.4.2 da mencionada Deliberação, encaminho-lhe também cópia do Acórdão nº 1.926/2022-TCU-1ª Câmara (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto).

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)
MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal JOSEILDO RAMOS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília - DF

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 037.056/2023-9

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão: Comando da Aeronáutica

Solicitante: Deputada Federal Bia Kicis, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AUDITORIA PARA APURAR A LEGALIDADE, ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA DAS SOLICITAÇÕES, UTILIZAÇÕES E GASTOS DO TRANSPORTE AÉREO EM AERONAVES DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA PELOS MINISTROS DE ESTADO. CONHECIMENTO. AUTORIZAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), inserta à peça 14:

“INTRODUÇÃO

1. *Trato do Ofício 251/2023/CFFC-P, de 18/10/2023, em que a Deputada Federal Bia Kicis, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), encaminha o Requerimento 396/2023-CFFC, aprovado na 45ª Reunião Extraordinária da CFFC, realizada em 18/10/2023 (peça 9, p. 4).*

2. *O requerimento, de autoria do Deputado Federal Júnio Amaral, contém solicitação para que o Tribunal realize auditoria para ‘apurar a legalidade, economicidade e eficiência das solicitações, utilizações e gastos do transporte aéreo em aeronaves da Força Aérea Brasileira pelos Ministros de Estado’.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *O art. 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução TCU 215/2008 e o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) conferem legitimidade a presidente de comissão parlamentar da Câmara dos Deputados para solicitar ao TCU a realização de fiscalização quando referida solicitação for aprovada pela comissão respectiva, razão pela qual ela deve ser conhecida.*

EXAME TÉCNICO

Da identificação do Relator

4. *O relator designado é o Ministro Jorge Oliveira.*

Do Requerimento 396/2023-CFFC-P

5. *No requerimento, o autor aponta acréscimo de, aproximadamente, 50% de voos providos pela Força Aérea Brasileira (FAB) em atendimento a ministros de Estado do governo atual em comparação com o mesmo período do ano anterior; destaca a ocorrência de 1.574 decolagens de aeronaves da FAB nos primeiros nove meses de 2023 para atender autoridades do Governo Federal; e aponta o deslocamento de dois ministros de Brasília a São Paulo, no mesmo dia, sendo que uma das autoridades fez uso de aeronave da FAB, enquanto a outra se deslocou por aviação comercial.*

6. Ainda na mesma peça, o parlamentar pontua a regulamentação contida no Decreto 10.267/2020, que dispõe acerca do transporte aéreo de autoridades em aeronaves do Comando da Aeronáutica, para destacar: a possibilidade de ministros de Estado requererem transporte aéreo à FAB – art. 2º, inciso III; as situações em que o serviço poderá ser requerido e a ordem de prioridade em que será atendido – art. 3º; e o encargo da autoridade solicitante de embasar a efetiva necessidade de utilização de aeronave do Comando da Aeronáutica em lugar de voos comerciais – art. 5º.

7. Sob essas premissas, argui ser necessária uma auditoria, com auxílio do TCU, em relação aos voos demandados por Ministros de Estado à Força Aérea, para avaliar os gastos com esse tipo de transporte, que, segundo opina, poderiam ser mais equilibrados e adequados se utilizada a aviação comercial.

8. Ainda em seu requerimento, destaca a importância da ampliação da transparência na divulgação dos passageiros transportados juntos aos Ministros de Estado, que, segundo assevera, seria possível de ser exigida e adaptada via 'e-Agendas' e pelo próprio sistema de transparência da FAB, quanto aos registros de voo que seguem o disposto no Decreto 10.267/2020.

9. Ao cabo, sob premissa dos princípios da legalidade, economicidade e eficiência, bem como da transparência dos gastos públicos, requer a adoção de providências para que o TCU realize uma auditoria de conformidade no tema.

Do requerimento 456/2023-CFFC-P

10. No âmbito do TC [038.883/2023-6](#), em 10/11/2023, foi recebido o Ofício 276/2023/CFFC-P, em que a Deputada Federal Bia Kicis, presidente da CFFC, encaminha o Requerimento 456/2023-CFFC, aprovado na 51ª Reunião Extraordinária da CFFC, realizada em 8/11/2023 (peça 10, p. 8).

11. O requerimento, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo, contém solicitação ao Tribunal para que informe:

a) quais são os critérios adotados pelo Ministério da Justiça para solicitar apoio aéreo da FAB? Como é avaliada a real necessidade de uso da aeronave por motivos de segurança?

b) existe apuração detalhada dos custos associados a essas viagens, considerando o custo de operação da aeronave, manutenção, taxas aeroportuárias e gastos adicionais?

c) como o Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa garantem a transparência e a prestação de contas em relação ao uso das aeronaves da FAB?

d) quantos dos voos realizados tinham caráter estritamente oficial? Existem registros de viagens por motivos pessoais?

e) há justificativas documentadas para os deslocamentos pessoais do Ministro Flávio Dino usando aeronaves da FAB?

f) o valor total gasto com os voos de autoridades está compatível com os custos médios de operação da FAB para esse tipo de deslocamento?

g) como o Ministério da Justiça avalia e documenta a real necessidade de uso da aeronave da FAB por questões de segurança? Existe algum critério ou matriz de risco?

h) em casos anteriores, houve determinação por parte do TCU sobre o ressarcimento ao erário relacionado ao uso de aeronaves da FAB? Qual seria a orientação do Tribunal neste caso?

i) foram consideradas outras alternativas de transporte que pudessem ser mais econômicas ao erário, mantendo-se a segurança das autoridades?

j) existe documentação comprobatória que ateste a finalidade oficial de todos os voos realizados?

k) quais mecanismos de controle interno são adotados pelo Ministério da Justiça e pelo Ministério da Defesa para garantir a correta utilização das aeronaves da FAB e a devida prestação de contas?

l) como são justificados e documentados os voos com caráter pessoal, como os realizados por Flávio Dino para o Maranhão?

m) o procedimento adotado para solicitação, aprovação e realização dos voos está em conformidade com as normativas aplicáveis?

n) em auditorias anteriores realizadas pelo TCU relacionadas ao uso de aeronaves da FAB por autoridades, quais foram as principais recomendações e determinações? Houve cumprimento destas pelo Ministério da Defesa e Ministério da Justiça?

o) há registro ou indício de que outras pessoas, que não as autoridades em questão, se beneficiaram dos voos?'

12. Na justificativa, o autor aponta o sigilo de informações acerca de voos de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) em razão do suposto risco de segurança de altas autoridades, conforme indicado em notícia da mídia de 20/10/2023 – Revista Oeste (disponível em <https://revistaoeste.com/politica/governo-lula-coloca-sob-sigilo-voos-da-fab-para-ministros-do-stf/>, acesso em 2/4/2024). A partir da mesma fonte, destaca a realização de 54 viagens, sendo 40 com apenas um passageiro, que configuraria um verdadeiro 'Uber aéreo'. Segundo registra, o custo já teria superado R\$ 800 mil. Ainda, conforme aponta, quem mais viaja é o ministro Alexandre de Moraes.

13. Segundo assevera, a pedido do STF, o então ministro da Justiça teria solicitado ao Ministério da Defesa, em fevereiro de 2023, apoio aéreo para os ministros do Supremo, que estariam sendo incomodados e até ameaçados em aeroportos, em especial, após as manifestações de 8 de janeiro. Referidos registros de voos, assevera, estariam disfarçados sob a classificação de 'à disposição do Ministério da Defesa', e os registros da Aeronáutica não mencionariam o nome ou a instituição dos passageiros (TC [038.883/2023-6](#), peça 4).

14. Conforme expõe, a justificativa do Ministério da Justiça para o pedido ao Ministério da Defesa foi garantir a segurança das autoridades, tendo em vista ameaças contra elas direcionadas. Embora o veículo de mídia tenha requerido informações sobre a lista de passageiros com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), o autor informa que o pedido foi negado ante a classificação de sigilo da informação solicitada com base no Decreto 7.724/2012.

15. Consoante pontua, o ministro Flávio Dino viaja para sua casa no Maranhão, em fins de semana, sem agenda oficial, em jatinhos da Força Aérea por motivo de segurança.

16. Em razão do que expôs, sob a premissa de que a atividade de fiscalização se amolda em uma das funções típicas do Poder legislativo, considera imperioso auferir informações relevantes quanto ao sigilo dos voos de ministros do STF em jatinhos da FAB, no desiderato de se velar pela efetividade das leis ou, se assim for necessário, tomar providências com finalidade de que sejam concretizadas de forma eficiente e transparente.

Das manifestações do Tribunal relacionadas ao tema em processos anteriores

17. A temática uso de aeronaves da FAB por autoridades do governo federal já foi abordada em diversos processos do Tribunal.

18. Na representação constante do TC 004.718/2023-2, foi apreciado o uso de aeronave da FAB por ministro de Estado, sob premissa de uso em serviço, sem que essa condição houvesse sido, de fato, observada. Devido à ausência de prejuízo associado (aproveitamento de voo de outra autoridade que voava a serviço), foi dada ciência a titular da pasta ministerial de que a utilização de aeronave da FAB para o retorno de viagem que tenha sido postergada para atender a interesse particular de ministro de Estado é providência incompatível com a solicitação de transporte por motivo de viagem a serviço prevista nos arts. 3º, inciso III, e 6º, § 2º, inciso III, do Decreto 10.267/2020 – Acórdão 1.074/2024-Primeira Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.

19. No TC [025.435/2021-3](#), representação do Deputado Federal Gustavo Fruet, foi arguida possível violação do princípio da transparência no âmbito do Comando da Aeronáutica em razão de não disponibilizar dados necessários para controle da legalidade e da legitimidade do uso de aeronaves da FAB pelas autoridades federais listadas no Decreto 10.267/2020. Conhecida e considerada procedente, a representação resultou no Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara, de 5/4/2022, rel. Min. Weder de Oliveira, em que restou consignado:

‘(...) 9.2. determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, por força dos arts. 5º e 8º da Lei 12.527/2011 e do art. 20, inciso III, da Lei 7.565/1986, passe a divulgar, no sítio eletrônico <https://www.fab.mil.br/voos>, a lista de passageiros dos voos realizados pela FAB e solicitados nos termos do Decreto 10.267/2020;

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que, com fundamento nos arts. 5º e 8º da Lei 12.527/2011 e no art. 1º, inciso I, do Decreto 10.907/2021, adote medidas normativas e procedimentais para que as autoridades solicitantes de aeronaves da FAB não apenas disponibilizem as informações dispostas no art. 6º quando solicitadas, mas, também, as encaminhem ao Comando da Aeronáutica, para a devida divulgação ativa, em seu sítio eletrônico, como forma de transparência integral sobre o uso das referidas aeronaves;

9.4. dar ciência ao Comando da Aeronáutica sobre a obrigatoriedade da disponibilização de informações públicas, quando requerida com base no art. 11 da Lei de Acesso à Informação; (...)’

20. O Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara está sendo monitorado no TC [007.081/2022-7](#), autuado em 13/4/2022. Apesar do não provimento de recurso de reexame contra a deliberação e do seu trânsito em julgado, não houve ainda cumprimento integral das medidas. A demora se explica, em parte, na concessão de duas prorrogações de prazo de 90 dias; a primeira deferida pela presidência do Tribunal, em 3/10/2023 (peça 25 do TC [007.081/2022-7](#)); a segunda por intermédio do Acórdão 99/2024-Plenário, rel. Min. Weder de Oliveira, de 24/1/2024, com ciência em 7/2/2024 (peça 38 do TC [007.081/2022-7](#)). Atualmente, por determinação do Relator, há prazo de 15 dias, a contar de 2/4/2024, para que a Aeronáutica complemente os fundamentos para novo pedido de prorrogação, requerido por e-mail ao Relator (peças 39 a 42 do TC [007.081/2022-7](#)).

III. Da auditoria requerida e das informações solicitadas nos requerimentos

21. Embora os presentes autos cuidem especificamente do pedido de auditoria contido no Requerimento 396/2023, há conexão entre os assuntos tratados neste e no Requerimento 456/2023. De fato, no primeiro, é solicitada a análise da legalidade, economicidade e eficiência do uso de aeronaves da FAB para transporte de autoridades, bem assim, da transparência dessas operações. No segundo, são solicitadas informações acerca: 1) da existência e da observância de critérios justificadores para as requisições de voos da FAB (item 11, alíneas ‘a’, ‘g’, ‘i’, ‘m’ e ‘o’); 2) da economicidade do uso desses voos, em comparação com custos correspondentes da aviação comercial (‘b’, ‘f’ e ‘j’); 3) da transparência e prestação de contas das despesas correspondentes (‘c’, ‘d’, ‘e’, ‘l’, ‘k’ e ‘l’); 4) da fundamentação de viagens de natureza pessoal das autoridades (‘l’); 5) dos processos em que o Tribunal tenha determinado o ressarcimento de custos com voos da FAB, do fundamento da decisão e do seu cumprimento pelos destinatários (‘h’ e ‘n’).

22. Consoante registrado em síntese, o Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara (TC [025.435/2021-3](#)) representará avanço importante na transparência do uso das aeronaves, quando for atendido, porém, mesmo nessa situação, não permitirá manifestação sobre os demais quesitos constantes dos requerimentos, notadamente, economicidade e eficiência no uso das plataformas da Força Aérea, visto que referidas dimensões não foram objeto daquela deliberação.

23. Nestes autos, o Congresso solicita avaliação da legalidade do uso das aeronaves. Esse aspecto requer a verificação do atendimento de requisitos estabelecidos no Decreto 10.267/2020 como, por exemplo:

- a) autoridades legitimadas – art. 2º;
- b) atendimento, por autorização do Ministro da Defesa, de solicitação de autoridades não previstas no art. 2º;
- c) autorizações concedidas pelo Comandante da Aeronáutica por delegação – art. 2º, § 3º;
- d) observância dos requisitos e das prioridades fixadas no art. 3º;
- e) compartilhamento de aeronaves – art 4º; e
- f) caracterização e comprovação da necessidade de uso, que requer da autoridade solicitante a análise e demonstração da efetiva necessidade de utilização de aeronave do Comando da Aeronáutica (art. 5º), incluindo a comprovação da situação que motivou a viagem e registro dos acompanhantes (art. 6º), em especial a estrita ligação da agenda a ser cumprida pela comitiva que acompanhar a autoridade solicitante.

24. Dado que a fundamentação da necessidade de uso de voos da FAB é encargo do órgão solicitante (art. 6º), será preciso: 1) delimitar uma amostra de utilização das aeronaves; 2) requerer cópia dos processos justificadores do órgão solicitante; e 3) avaliar a aderência dos processos aos requisitos legais e normativos aplicáveis.

25. A obtenção da amostra deverá obedecer a parâmetros estatísticos (aleatoriedade), para prevenir a seleção de casos específicos e garantir a isenção da análise. Como o registro de todas as solicitações é mantido pela FAB, a amostra deve ser tomada com base nessa população. Consequentemente, será necessário obter o banco de dados dos registros de uso de aeronaves da FAB por força do Decreto 10.267/2020 junto àquele Comando Militar. O acesso ao dado primário é necessário para garantir a fidedignidade da seleção.

26. A análise da economicidade e da eficiência exigirá o conhecimento do custo da hora de voo das aeronaves empregadas nos deslocamentos. Isso decorre do fato de que os trechos comerciais também apresentam tempo de voo, o que permitirá a análise comparativa de custos por passageiro. Por essa razão, será necessário requerer à Força Aérea que apresente a estimativa do custo da hora de voo das aeronaves utilizadas nos deslocamentos selecionados na amostra, após esta ser definida. Ressalte-se, por oportuno, que o conhecimento do custo de hora de voo das aeronaves é informação essencial para a gestão dos ativos e dimensionamento do orçamento anual que os financia, donde presumida sua existência e fácil disponibilidade.

27. Com respeito à dimensão transparência, caso houvesse sido cumprida a determinação constante do subitem 9.2 e implementada a recomendação do subitem 9.3 do Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara, estaria atendida a solicitação correspondente do Requerimento 396/2023-CFFC-P. Contudo, conforme histórico tecido nos itens 19 e 20 desta instrução, as medidas não foram ainda adotadas, mesmo em face da rejeição de recursos contra sua implementação.

28. Nada obstante, mesmo que tivessem sido adotadas, não seria possível responder aos quesitos constantes do Requerimento 456/2023-CFFC-P relacionados à transparência e prestação de contas (accountability). Deveras, a CFFC questiona, entre outros aspectos associados: como o Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa garantem a prestação de contas em relação ao uso das aeronaves; qual a quantidade de voos oficiais e registros de voos por motivos pessoais; se existem justificativas documentadas para deslocamentos pessoais do então Ministro da Justiça; quais mecanismos de controle interno são adotados pelos Ministérios da Justiça e da Defesa para garantir a correta utilização das aeronaves da FAB e a devida prestação de contas do seu uso.

29. Observa-se, portanto, que o atendimento da segunda solicitação da Câmara dos Deputados depende da inclusão de quesitos constantes do segundo requerimento no escopo da fiscalização que visa atender ao primeiro.

30. *Presente, portanto, a necessidade de realizar auditoria de natureza integrada (operacional e conformidade), cujo escopo deve abranger, minimamente, a análise:*

a) da legalidade e legitimidade do uso dos ativos da FAB para transporte aéreo de autoridades;

b) da economicidade e eficiência do uso desses ativos;

c) da transparência e da prestação de contas no uso das aeronaves; e

d) da existência e efetividade dos controles internos empregados para garantir os aspectos destacados nos itens precedentes.

CONCLUSÃO

31. *Notícias sobre o uso supostamente indevido de aeronaves da FAB por autoridades públicas têm sido recorrentes no noticiário. Uma coletânea dos casos consta da representação do Ministério Público junto ao TCU no TC [022.329/2019-6](#), com exemplos de denúncias veiculadas na mídia desde o final dos anos 90 (peça 11).*

32. *O uso considerado indevido do recurso deu azo à edição da norma atual que regula o uso desses recursos. Conforme veiculado na mídia, o decreto anterior teria sido alterado em razão do emprego considerado ilegítimo de aeronave da FAB para deslocamento do então ministro em substituição da Casa Civil ao Fórum Econômico Mundial em Nova Delhi em 2020, conforme diversas manifestações na mídia, e.g.: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-03/governo-disciplina-uso-de-aeronaves-da-fab-por-autoridades>, publicada em 6/3/2020, acesso em 5/4/2020; <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/fab-regras-uso-de-avioes-por-autoridades/>, de 28/1/2020, acesso em 5/4/2020; <https://www.estadao.com.br/politica/decreto-de-bolsonaro-endurece-regras-para-uso-de-avioes-da-fab/>, de 6/3/2020, acesso em 5/4/2020.*

33. *Oportuno destacar a ausência de lei que regule a matéria. Embora já tenha havido iniciativa nesse sentido, a exemplo do Projeto de Lei 3.392/2021 (peça 12), apresentado à Comissão de Viação e Transporte em 30/9/2021, ele acabou sendo retirado de tramitação a pedido do próprio autor em 9/8/2023, depois de haver sido conduzido por três relatores distintos (disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2301141>, acesso em 5/4/2024). Referido projeto de lei abrangia aspectos atualmente cuidados pelo Decreto 10.267/2020, mas com a imposição de limites mais estritos para uso das aeronaves e ampliação dos requisitos de transparência.*

34. *Atualmente, tramita na Câmara dos Deputados, desde 12/9/2023, o Projeto de Lei 2.974/2023. Referida iniciativa, no entanto, se limita a aspectos da agenda oficial que devem justificar o uso da aeronave (peça 13). Não estabelece, de modo completo, requisitos aptos a garantir as dimensões economicidade, eficiência, transparência e prestação de contas no emprego dos ativos da FAB. Assim, a referência normativa persistirá, em seu escopo mais amplo, na forma regulamentada pelo Poder Executivo.*

35. *O Tribunal tem exercido seu poder dever de zelar pelo uso escorreito dos recursos públicos nas mais diversas searas. O caso em espeque é inequivocamente da sua competência, visto que incide sobre ativos da Força Aérea, bens públicos cujo uso deve atender o interesse da sociedade. As intervenções realizadas pelo Tribunal na temática não incluíram a análise acerca da economicidade e eficiência no uso desses ativos, com a abrangência requerida na solicitação do Congresso Nacional. Também não verificaram o atendimento de requisitos legais que fundamentam os pedidos, ou a existência e efetividade dos controles utilizados para garantir a legalidade, bem como a economicidade e eficiência dessa utilização, como apontado no Requerimento 456/2023-CFFC-P. O atendimento de ambas as solicitações do Congresso, na extensão requerida, é a oportunidade para trilhar esses passos e produzir orientações que assegurem a indisponibilidade do interesse público no aproveitamento desses ativos.*

36. *Parte do objeto da auditoria constante do primeiro requerimento e das informações solicitadas no segundo, referente à transparência no emprego das aeronaves da FAB na forma do Decreto 10.267/2020, já foi enfrentada pelo Tribunal, que expediu determinações e recomendações aptas a melhorar a publicidade desses gastos. Embora não tenham ainda sido adotadas as medidas fixadas pela Primeira Câmara do Tribunal, deve-se dar ciência do fato à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados dessa atuação da Corte de Contas, haja vista sua correlação com os requerimentos apresentados.*

37. *Considerando a complexidade do objeto a ser fiscalizado e a urgência típica dos processos de SCN, entende-se oportuno solicitar ao Relator que autorize a obtenção de dados e informações preliminares aptos a fornecer melhor visão sobre o objeto a ser auditado, que serão úteis ao planejamento dos trabalhos, caso seja determinado.*

38. *Tendo em vista que o atendimento das solicitações é encargo da Força Aérea, a quem cumpre observar os requisitos fixados no normativo, entre os quais a legitimidade do requerente (Decreto 10.267/2020, art. 2º), o motivo declinado para a solicitação (art. 3º), compartilhamento de aeronave (Decreto 10.267/2020, art. 4º), a identificação dos usuários do transporte (Lei 7.565/1986, art. 20, inciso III), entre outros aspectos de interesse; convém solicitar a cópia do banco de dados dos registros do voos realizados em atendimento às premissas do Decreto 10.267/2020, desde a edição do normativo. O acesso ao conjunto completo dos dados (população) é necessário para a seleção de amostra estatística das operações realizadas, além de possibilitar levantamento do perfil de seu uso. A amostragem estatística viabilizará a manifestação sobre observância dos aspectos relativos à legalidade, legitimidade, transparência e prestação de contas no conjunto de todas as solicitações atendidas, ao mesmo tempo em que amparará a isenção na escolha dos casos a serem examinados.*

39. *A amostra a ser selecionada com base nos registros do banco de dados requerido é também essencial para a identificação dos órgãos aos quais serão requisitadas as informações complementares, não detidas pela Força Aérea, relacionadas à demonstração da necessidade de uso das aeronaves – art. 6º do Decreto 10.267/2020.*

40. *Por fim, na lista de informações a serem solicitadas preliminarmente, devem estar incluídas as normas internas da FAB que regulam o uso das aeronaves para o transporte aéreo de autoridades tratado no Decreto 10.267/2020, a exemplo da Instrução do Comando da Aeronáutica 76-20, aprovada pela Portaria 383/GC2, de 12/7/2011.*

41. *Considerando a correlação do tema tratado nestes autos com o constante do TC [038.883/2023-6](#), da relatoria do Ministro Vital do Rego, esta autoridade deverá ser cientificada do trâmite desta solicitação, conforme prevê o art. 13 da Resolução TCU 215/2008.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. *Ante o exposto, proponho:*

I – conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução TCU 215/2008;

II – com fundamento nos art. 13, caput, da Resolução TCU 215/2008, informar ao Ministro Vital do Rêgo, relator do TC [038.883/2023-6](#), da existência desta solicitação e do encaminhamento que for adotados nestes autos;

III – com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, autorizar a autuação de processo de fiscalização do tipo Auditoria Operacional, integrada com aspectos de conformidade, a ser instruído pela AudGovernança, a fim de verificar a observância da legalidade, economicidade e da eficiência no uso das aeronaves da Força Aérea para atendimento de necessidades de deslocamento de autoridades na forma do Decreto 10.267/2020, bem assim, a existência e efetividade

dos controles internos empregados para garantir o atendimento dessas premissas, em atendimento à solicitação objeto desta solicitação do Congresso Nacional e daquela constante do TC [038.883/2023-6](#);

IV – dar conhecimento à Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados:

a) da decisão que vier a ser adotada e informar-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal; e

b) do Acórdão 1.926/2022-Primeira Câmara, de 5/4/2022, rel. Min. Weder de Oliveira, acompanhado do relatório e voto correspondentes, que trata da transparência no uso das aeronaves da Força Aérea, quesito constante dos Requerimentos 396/2023-CFFC, aprovado na 45ª Reunião Extraordinária da CFFC, realizada em 18/10/2023, e 456/2023-CFFC, aprovado na 51ª Reunião Extraordinária da CFFC, realizada em 8/11/2023;

V – diligenciar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, para solicitar-lhe que, no prazo de até 15 (quinze) dias, encaminhe a este Tribunal:

a) cópia dos normativos internos do Comando da Aeronáutica que regulam o emprego de aeronaves da Força Aérea para deslocamento de autoridades, notadamente o previsto no Decreto 10.267/2020;

b) cópia integral (dump) das bases de dados empregadas para documentar e controlar o emprego de aeronaves da Força Aérea na forma do Decreto 10.267/2020, bem como os documentos com descrição semântica dos seus metadados (dicionário de dados); e

c) manuais, caso existam, de usuário e administrador da última versão estável e em produção dos sistemas empregados no gerenciamento das bases de dados mencionadas no item precedente, com informações como descrição das funcionalidades dos sistemas, papéis de usuários (roles), tipos e grupos de usuários; e

VI – encaminhar cópia desta instrução e da deliberação que vier a ser proferida ao Comando da Aeronáutica, para subsidiar as manifestações requeridas.”

2. O diretor e o auditor-chefe da AudGovernança ratificaram a proposta acima transcrita (peças 15 e 16).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional por meio da qual a Deputada Federal Bia Kicis, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), encaminha o Requerimento 396/2023, aprovado na 45ª Reunião Extraordinária da CFFC, realizada em 18/10/2023.

2. O requerimento, de autoria do Deputado Federal Júnio Amaral, contém solicitação para que este Tribunal realize auditoria para *“apurar a legalidade, economicidade e eficiência das solicitações, utilizações e gastos do transporte aéreo em aeronaves da Força Aérea Brasileira pelos Ministros de Estado”*.

3. Satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 232, inciso III, do RITCU e 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução TCU 215/2008, a presente solicitação deve ser conhecida.

4. Consoante destacou a AudGovernança, no Requerimento 396/2023, aponta-se acréscimo de aproximadamente 50% de voos providos pela Força Aérea Brasileira (FAB) em atendimento a ministros de Estado do governo atual em comparação com o mesmo período do ano anterior. Além disso, destaca-se a ocorrência de 1.574 decolagens de aeronaves da FAB nos primeiros 9 meses de 2023 para atender autoridades do Governo Federal, bem como o deslocamento de 2 ministros de Brasília a São Paulo, no mesmo dia, sendo que uma das autoridades fez uso de aeronave da FAB, enquanto a outra se deslocou por aviação comercial.

5. Em acréscimo, o autor do requerimento pontua a regulamentação contida no Decreto 10.267/2020, que dispõe acerca do transporte aéreo de autoridades em aeronaves do Comando da Aeronáutica, para destacar: a possibilidade de ministros de Estado requererem transporte aéreo à FAB (art. 2º, inciso III); as situações em que o serviço poderá ser requerido e a ordem de prioridade em que será atendido (art. 3º); e o encargo da autoridade solicitante de embasar a efetiva necessidade de utilização de aeronave da FAB ao invés de voos comerciais (art. 5º).

6. Diante disso, o parlamentar entende necessária uma auditoria, com auxílio desta Corte, em relação aos voos demandados por Ministros de Estado à Força Aérea, para avaliar os gastos com esse tipo de transporte, que, segundo opina, poderiam ser mais equilibrados e adequados se utilizada a aviação comercial.

7. Por fim, salienta a importância da ampliação da transparência na divulgação dos passageiros transportados com os Ministros de Estado, que, segundo assevera, seria possível de ser exigida e adaptada via “e-Agendas” e pelo próprio sistema de transparência da FAB, quanto aos registros de voo que seguem o disposto no Decreto 10.267/2020.

8. De plano, manifesto minha concordância com os encaminhamentos propostos pela AudGovernança, cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

9. Antes de tratar especificamente do Requerimento 396/2023, objeto do presente processo, a unidade técnica registra a existência, no âmbito deste Tribunal, de processo que versa sobre outro requerimento encaminhado pela Deputada Federal Bia Kicis, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), a saber: Requerimento 456/2023, aprovado na 51ª Reunião Extraordinária da CFFC, realizada em 8/11/2023. Este TC, autuado sob o número 038.883/2023-6, encontra-se sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo e cuida, em síntese, de pedido de informações a este Tribunal sobre procedimentos relacionados ao sigilo dos voos de ministros do Supremo Tribunal Federal em jatinhos da FAB.

10. Além disso, a unidade técnica apresenta um histórico dos processos autuados nesta Corte de Contas que versam sobre a temática uso de aeronaves da FAB por autoridades do governo federal. São eles:

a) TC 004.718/2023-2: processo de Representação em que foi apreciado o uso de aeronave da FAB por ministro de Estado, sob premissa de uso em serviço, sem que essa condição houvesse sido, de fato, observada. Devido à ausência de prejuízo associado (aproveitamento de voo de outra autoridade que voava a serviço), foi dada ciência a titular da pasta ministerial de que a utilização de aeronave da FAB para o retorno de viagem que tenha sido postergada para atender a interesse particular de ministro de Estado é providência incompatível com a solicitação de transporte por motivo de viagem a serviço prevista nos arts. 3º, inciso III, e 6º, § 2º, inciso III, do Decreto 10.267/2020 (**vide** Acórdão 1.074/2024-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues);

b) TC 025.435/2021-3: representação do Deputado Federal Gustavo Fruet, em que se argui possível violação do princípio da transparência no âmbito do Comando da Aeronáutica em razão da não disponibilização dos dados necessários para controle da legalidade e da legitimidade do uso de aeronaves da FAB pelas autoridades federais listadas no Decreto 10.267/2020. Conhecida e considerada procedente, a representação resultou no Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara (relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira), em que restou consignado:

“[...] 9.2. determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, por força dos arts. 5º e 8º da Lei 12.527/2011 e do art. 20, inciso III, da Lei 7.565/1986, passe a divulgar no sítio eletrônico <https://www.fab.mil.br/voos> a lista de passageiros dos voos realizados pela FAB e solicitados nos termos do Decreto 10.267/2020;

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que, com fundamento nos arts. 5º e 8º da Lei 12.527/2011 e no art. 1º, inciso I, do Decreto 10.907/2021, adote medidas normativas e procedimentais para que as autoridades solicitantes de aeronaves da FAB não apenas disponibilizem as informações dispostas no art. 6º quando solicitadas, mas, também, as encaminhem ao Comando da Aeronáutica, para a devida divulgação ativa, em seu sítio eletrônico, como forma de transparência integral sobre o uso das referidas aeronaves;

9.4. dar ciência ao Comando da Aeronáutica sobre a obrigatoriedade da disponibilização de informações públicas, quando requerida com base no art. 11 da Lei de Acesso à Informação;” [...]

c) TC 007.081/2022-7: cuida do monitoramento do supracitado Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara. Apesar do não provimento de recurso de reexame contra a deliberação e do seu trânsito em julgado, não houve ainda cumprimento integral das medidas, pois houve a concessão de duas prorrogações de prazo de 90 dias. A primeira, deferida pela presidência do Tribunal, em 3/10/2023; a segunda, concedida por intermédio do Acórdão 99/2024-Plenário, em 24/1/2024. Atualmente, por determinação do relator, transcorre prazo de 15 dias, a contar de 2/4/2024, para que a Aeronáutica complemente os fundamentos para novo pedido de prorrogação, requerido por **e-mail** ao relator.

11. Para a AudGovernança, o atendimento ao Requerimento 396/2023, objeto do presente processo, requer a realização de uma auditoria de natureza integrada (operacional e conformidade) cujo escopo deve abranger, minimamente, a análise: (i) da legalidade e legitimidade do uso dos ativos da FAB para transporte aéreo de autoridades; (ii) da economicidade e eficiência do uso desses ativos; (iii) da transparência e da prestação de contas no uso das aeronaves; e (iv) da existência e efetividade dos controles internos empregados para garantir os aspectos destacados nos itens precedentes.

12. Em acréscimo, a unidade técnica salienta que, considerando que a fundamentação da necessidade de uso de voos da FAB é encargo do órgão solicitante (art. 6º), será preciso: 1) delimitar uma amostra de utilização das aeronaves; 2) requerer cópia dos processos justificadores do órgão solicitante; e 3) avaliar a aderência dos processos aos requisitos legais e normativos aplicáveis.

13. Nesse sentido, a obtenção da amostra deverá obedecer a parâmetros estatísticos (aleatoriedade), para prevenir a seleção de casos específicos e garantir a isenção da análise. Como o registro de todas as solicitações é mantido pela FAB, a amostra deve ser tomada com base nessa população. Consequentemente, será necessário obter o banco de dados dos registros de uso de aeronaves da FAB por força do Decreto 10.267/2020 junto àquele Comando Militar, pois o acesso ao dado primário é necessário para garantir a fidedignidade da seleção.
14. De fato, como oportunamente registrou a AudGovernança, o tema objeto da presente solicitação é, inequivocamente, de competência deste Tribunal, pois cuida dos ativos da Força Aérea, bens públicos cujo uso deve atender o interesse público.
15. Por conseguinte, entendo que o objeto da solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados pode ser atendido por meio da realização de fiscalização, nos termos consignados pela unidade técnica.
16. Importante observar, como bem pontuou o Presidente Bruno Dantas, que as questões monitoradas no âmbito do citado TC 007.081/2022, sob relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, poderão estar contidas no escopo da fiscalização ora autorizada, de forma que caberá ao referido relator avaliar, em momento oportuno, a conexão porventura existente entre os dois processos.
17. De qualquer sorte, verifica-se que o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em despacho datado de 29/4/2024, proferido no TC 007.081/2022-7, deu novos contornos à determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, a partir de elementos supervenientes que vieram aos autos.
18. Em seu despacho, diante da necessidade de se preservar a segurança das altas autoridades e da possível alteração normativa que se avizinha a respeito do tema, o relator determinou a suspensão da fluência do prazo para cumprimento do referido subitem 9.2 em relação às viagens motivadas por questões de segurança até que o Plenário deste Tribunal aprecie o mérito do processo.
19. Nesse contexto, no intuito de uniformizar o entendimento do tema, dando maior segurança jurídica a todas as partes, e considerando a amplitude da auditoria que se iniciará, acolho a sugestão formulada pelo Presidente Bruno Dantas para que este Plenário deixe assente, desde já, os exatos contornos de seu entendimento sobre o Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, até que o monitoramento em questão seja concluído.
20. Sobre o tema, deve-se considerar que a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em seu art. 23, inciso VII, determina que são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação, as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares.
21. Assim, entende-se que a aplicação do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara deve respeitar o disposto na referida Lei, de forma a preservar a segurança das altas autoridades. Como não existe rol de quais seriam essas autoridades, pode-se entender que sejam aquelas alçadas pelos incisos I e II do art. 2º do Decreto 10.267/2020, a saber: o Vice-Presidente da República e os Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal.
22. Outrossim, quando houver requisição de aeronaves da FAB por Ministros do Supremo Tribunal Federal ou pelo Procurador-Geral da República por motivos de segurança, presume-se que, estritamente, esses também podem ser igualmente abrangidos pela regra de preservação de altas autoridades a que alude o referido dispositivo.
23. Deve-se registrar, todavia, que o deferimento do pedido de uso de aeronave da FAB por altas autoridades deve se dar de maneira fundamentada pelo solicitante, sobre o qual incide o referido

sigilo para fins de ampla divulgação à sociedade, mas não afasta o acesso à informação pelo TCU em caso de necessidade de fiscalização.

24. Portanto, até que o monitoramento objeto do TC 007.081/2022-7 seja concluído, deve-se observar a Lei de Acesso à Informação em seu art. 23, inciso VII, que determina que são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, por conseguinte, passíveis de classificação, as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam colocar em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares.

25. Nesse sentido, diante das considerações feitas pelo Presidente Bruno Dantas, acolho a sugestão feita pelo Ministro Jhonatan de Jesus no sentido de consignar, no acórdão, que, em razão do disposto na Lei 12.527/2011, são passíveis de classificação no grau de sigilo as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, relativas às requisições de voos em aeronaves da Força Aérea Brasileira oriundas do Vice-Presidente da República e dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal e, por estrita extensão, de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República.

26. Considerando a complexidade do objeto a ser fiscalizado e a urgência típica dos processos de solicitação do Congresso Nacional, autorizo, ainda, a obtenção de dados e informações preliminares aptos a fornecer melhor visão sobre o objeto a ser auditado, e que serão úteis ao planejamento dos trabalhos.

27. Adicionalmente, autorizo a realização de diligência ao Comando da Aeronáutica para a obtenção de documentos e dados necessários.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2024.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 852/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.056/2023-9
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Solicitante: Deputada Federal Bia Kicis, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
4. Órgão: Comando da Aeronáutica
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional por meio da qual a Deputada Federal Bia Kicis, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), encaminha o Requerimento 396/2023, aprovado na 45ª Reunião Extraordinária da CFFC, realizada em 18/10/2023,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 232, inciso III, do RITCU e 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução TCU 215/2008;

9.2. com fundamento nos art. 13, **caput**, da Resolução TCU 215/2008, informar ao Ministro Vital do Rêgo, relator do TC 038.883/2023-6, da existência desta solicitação e do encaminhamento que for adotado nestes autos;

9.3. com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, autorizar a autuação de processo de fiscalização do tipo Auditoria Operacional, integrada com aspectos de conformidade, a ser instruído pela AudGovernança, a fim de verificar a observância da legalidade, economicidade e da eficiência no uso das aeronaves da Força Aérea Brasileira para atendimento de necessidades de deslocamento de autoridades na forma do Decreto 10.267/2020, bem assim, a existência e efetividade dos controles internos empregados para garantir o cumprimento dessas premissas, em atendimento à solicitação objeto do presente feito;

9.4. dar conhecimento à Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados:

9.4.1. da presente decisão, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal; e

9.4.2. do Acórdão 1.926/2022-1ª Câmara, acompanhado do relatório e voto correspondentes, que trata da transparência no uso das aeronaves da Força Aérea Brasileira, quesito constante dos Requerimentos 396/2023-CFFC e 456/2023-CFFC;

9.5. consignar que, em razão do disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em seu art. 23, inciso VII, são passíveis de classificação no grau de sigilo as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, relativas às requisições de voos em aeronaves da Força Aérea Brasileira oriundas do Vice-Presidente da República e dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal e, por estrita extensão, de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República;

9.6. diligenciar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 157 do RITCU, para solicitar-lhe que, no prazo de até 15 (quinze) dias, encaminhe a este Tribunal:

9.6.1. cópia dos normativos internos do Comando da Aeronáutica que regulam o emprego de aeronaves da Força Aérea para deslocamento de autoridades, notadamente o previsto no Decreto 10.267/2020;

9.6.2. cópia integral (**dump**) das bases de dados empregadas para documentar e controlar o emprego de aeronaves da Força Aérea na forma do Decreto 10.267/2020, bem como os documentos com descrição semântica dos seus metadados (dicionário de dados); e

9.6.3. manuais, caso existam, de usuário e administrador da última versão estável e em produção dos sistemas empregados no gerenciamento das bases de dados mencionadas no subitem precedente, com informações como descrição das funcionalidades dos sistemas, papéis de usuários (**roles**), tipos e grupos de usuários; e

9.7. encaminhar cópia da instrução inserta à peça 14 e da presente deliberação ao Comando da Aeronáutica, para subsidiar as manifestações requeridas.

10. Ata nº 17/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2024 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0852-17/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Jorge Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VI – Primeira Câmara
TC 025.435/2021-3
Natureza: Representação
Órgão: Ministério da Defesa
Interessado: Centro de Controle Interno da Aeronáutica.
Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. COMANDO DA AERONÁUTICA. TRANSPARÊNCIA DOS DADOS RELATIVOS AO USO DE AERONAVES DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA POR PARTE DE AUTORIDADES FEDERAIS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

Relatório

Trata-se de representação a respeito de irregularidade consistente na possível violação do princípio da transparência, por parte do Comando da Aeronáutica, ao não disponibilizar os dados necessários para o controle da legalidade e da legitimidade do uso de aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB), por parte das autoridades federais listadas no Decreto 10.267/2020.

2. Transcrevo, com ajustes de forma, a instrução formulada pelo auditor da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa)¹:

“1. Cuidam os autos de representação de autoria do Deputado Federal Gustavo Fruet, consistente na possível violação, por parte do Comando da Aeronáutica, do princípio da transparência, ao não disponibilizar os dados necessários para o controle da legalidade e legitimidade do uso de aeronaves da Força Aérea Brasileira por parte das autoridades federais listadas no Decreto 10.267/2020.

HISTÓRICO

2. O representante encaminhou a este Tribunal cópia de dois documentos:

a) o Requerimento de Informação nº 637/2021 da Câmara dos Deputados, direcionado ao Ministério da Defesa por meio do Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 244, de 31 de maio de 2021, com base no art. 50, §2º, da Constituição Federal, e nos arts. 115 e 116 do Regimento Interno daquela casa legislativa, mediante o qual foram solicitadas informações referentes a viagens de servidores públicos em aviões da Força Aérea Brasileira (FAB), no período de janeiro de 2019 a maio de 2021; e

b) o Ofício 15592/GM-MD, de 1/7/2021, de autoria do Ministro da Defesa, encaminhado ao Primeiro-Secretário da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Luciano Bivar, em resposta ao requerimento acima.

3. Consta do requerimento direcionado ao Ministério da Defesa solicitação para que fossem disponibilizadas informações sobre os nomes dos Ministros de Estado e dos Secretários com status de Ministros de Estado, dirigentes de empresas estatais e de agências reguladoras que viajaram em aviões da Força Aérea Brasileira, no período de janeiro de 2019 a maio de 2021, bem como informações sobre as respectivas datas das viagens, destino, motivo do deslocamento e nomes dos acompanhantes e de outras pessoas que viajaram no mesmo voo.

4. Como fundamento do pedido, registrou-se a necessidade de acessar os dados de interesse para possibilitar o pleno exercício do dever constitucional atribuído ao Congresso Nacional de realizar o controle externo do Poder Executivo, enfatizando-se a oportunidade da solicitação e seu interesse público em razão dos altos custos associados ao transporte de

¹ Peça 13.

autoridades em aeronaves da FAB e a crise econômica e sanitária que assola o país em razão da pandemia do Covid-19.

5. Em resposta, o Ministério da Defesa informou que os voos realizados no período solicitado se conformam às regras estabelecidas por meio do Decreto 10.267/2020 e estão publicados no portal da FAB, disponível em <<http://www.fab.mil.br/voos>>.

6. Quanto à lista dos acompanhantes das autoridades solicitantes das aeronaves, informou ainda que a Força Aérea não possui tais relações de passageiros, ficando a cargo das autoridades solicitantes o referido controle, conforme especificado no Art. 6º, § 1º, do Decreto nº 10.267, de 5 de março de 2020.

7. Após exame perfunctório, a unidade técnica (peça 6) anuiu à proposta do Diretor Técnico (peça 5):

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

b) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, ao Comando da Aeronáutica, para que, no prazo de 15 dias, manifeste-se a respeito da presente representação, apontando eventuais razões que inviabilizariam a divulgação em seu sítio eletrônico na internet do evento funcional que motiva as viagens a serviço e da identificação de todos os passageiros acompanhantes das autoridades usuárias de suas aeronaves;

c) com fundamento no art. 14 da Resolução TCU 315/2020, c/c art. 3º, II, III e V, 5º, 8º, §§ 2º e 3º, da Lei 12.527/2011 e art. 3º, III, da Lei 14.129/2021, solicitar que o Comando da Aeronáutica se manifeste apresentando informações quanto às consequências práticas e a eventuais alternativas diante da possibilidade de este Tribunal vir a determinar a divulgação em seu sítio eletrônico na internet dos eventos funcionais que motivam a utilização de suas aeronaves por autoridades federais em serviço, bem como do nome completo e do CPF dos passageiros que integram a comitiva da autoridade solicitante;

8. Via despacho (peça 7), o Relator acompanhou a conclusão da unidade instrutiva, considerando pertinente realizar a oitiva do Comando da Aeronáutica para que se manifeste a respeito da presente representação, apontando as eventuais razões que inviabilizariam a divulgação, por ele próprio, do evento funcional que motivou as viagens a serviço e, principalmente, da identificação de todos os passageiros acompanhantes das autoridades requisitantes de suas aeronaves, com nome completo e CPF, bem como as consequências práticas e eventuais alternativas diante da possibilidade de este Tribunal vir a determinar a divulgação de tais informações em seu sítio eletrônico na internet.

9. Promovida a oitiva determinada via Ofício 48858/2021-TCU/Seproc (peça 8), o Comando da Aeronáutica, por meio do Centro de Controle Interno da Aeronáutica (Cenciar), nos termos do Ofício 166/AACE1/7882 (peça 10), encaminhou o Ofício 390/AJUR-GABAER/8961 (peça 11), respondendo aos questionamentos formulados em apertada síntese que:

a) o transporte aéreo de autoridades em aeronaves do Comando da Aeronáutica é disciplinado pelo Decreto 10.267/2020, que indica as autoridades que poderão requerer transporte aéreo e atribui competência à autoridade requisitante para manter o registro do motivo da viagem, da comprovação da situação que motivou a viagem e daqueles que acompanharam a autoridade na viagem;

b) tais registros não são geridos pela Força Aérea, e sim, pela autoridade requerente;

c) o artigo 6º, §1º, do Decreto 10.267/2020, estabelece que, caso haja solicitação de informação, nos termos do disposto na Lei nº 12.527/2011, ou requisição pelos órgãos de controle, competirá à autoridade solicitante a disponibilização de tais dados;

d) o Comando da Aeronáutica não dispõe das informações quanto aos eventos funcionais que motivam a utilização de suas aeronaves por autoridade federais em serviço, bem como do nome completo e do CPF dos passageiros que integram a comitiva da autoridade solicitante, apenas divulga em seu site a informação sobre a autoridade requisitante dos voos para que os interessados possam recorrer a tais órgãos com vistas a obter os dados desejados.

10. Adiante serão analisadas essas respostas e a pertinência de o TCU determinar ao Comando da Aeronáutica a inclusão dessas informações em seu site.

EXAME TÉCNICO

11. De plano, em que pese o Comando da Aeronáutica asseverar categoricamente que não dispõe das informações quanto aos eventos funcionais que motivam a utilização de suas aeronaves por autoridade federais em serviço, bem como do **nome completo e do CPF dos passageiros que integram a comitiva da autoridade solicitante**, o art. 20, III, do Código Aeronáutico Brasileiro (Lei 7.565/1986), prescreve como condição para voo no espaço aéreo brasileiro, salvo permissão especial, a **existência de Diário de Bordo da lista de passageiros**.

12. Assim, o próprio Código Aeronáutico Brasileiro exige essa relação de passageiros, para que qualquer aeronave possa voar no espaço aéreo brasileiro, aterrissar no território subjacente ou dele decolar, não se justificando qualquer afronta ao texto legal em vigor que disciplina a matéria.

13. Ademais, verifica-se que o art. 6º, §1º, do Decreto 10.267/2020, ao transferir à autoridade solicitante a responsabilidade por disponibilizar os dados requeridos, nos termos do disposto na Lei nº 12.527/2011, ou pelos órgãos de controle, dificulta o controle social e o próprio exercício do controle interno e externo pelos órgãos competentes, porquanto pulveriza as informações essenciais a esse exercício.

14. Ressalte-se que a Lei 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), em seu art. 5º, disciplina que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, mediante **procedimentos objetivos e ágeis**, de forma **transparente**, clara e em linguagem de fácil compreensão, o que não se observa com a descentralização das informações sobre os voos em diversas fontes.

15. Como já tratado na instrução precedente (peça 5), o acesso à informação foi erigido à estatura constitucional de direito fundamental (art. 5º, inc. XIV). E o inc. XXXIII do mesmo dispositivo constitucional garante a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

16. Assim, com exceção dos casos em que o sigilo se impõe – segurança da sociedade e do Estado – não se vislumbra motivo algum para que tal garantia seja infringida mediante ato normativo regulamentar, o qual dispõe sobre o transporte aéreo de autoridades em aeronaves do Comando da Aeronáutica (Decreto 10.267/2020), revelando-se inconstitucional qualquer tentativa de obstar ou mesmo dificultar o direito constitucional de acesso à informação.

17. E, ainda que não seja negado o acesso à informação, a forma descentralizada como a informação é disponibilizada afronta esse direito na medida em que cria um procedimento não objetivo e fracionado de sua obtenção, obrigando o interessado a recorrer à autoridade solicitante do voo.

18. De forma inequívoca, a Lei 12.527/2011 também disciplinou o direito constitucional de acesso às informações públicas e representou uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois definiu o acesso como regra e o sigilo como sendo a exceção, exsurgindo como ilegal qualquer restrição excessiva ou não permitida pela lei.

19. Como destacado na instrução anterior (peça 5), observa-se que os dados no sítio eletrônico da Aeronáutica, relacionados aos voos realizados em suas aeronaves pelas autoridades previstas no Decreto 10.267/2020, são disponibilizados no formato de uma tabela

que não permite a identificação dos passageiros, excetuando-se a autoridade requisitante, bem como não informa o motivo da solicitação da aeronave. Quanto aos passageiros, informa-se apenas a previsão da sua quantidade. E em relação ao motivo, informa-se apenas a hipótese entre as autorizadas no art. 3º, que são: emergência médica, segurança e viagem a serviço.

20. Compulsando o resumo das viagens concluídas pela FAB em 7/4/2021, extraídas da tabela acostada à peça 4, verifica-se que são disponibilizadas informações quanto ao motivo genérico da solicitação, à previsão da quantidade de passageiros, à autoridade solicitante, ao trajeto, à data, ao horário de decolagem e de pouso.

21. Dessa forma, apesar de o art. 6º, § 1º, do Decreto 10.267/2020, atribuir à autoridade solicitante da aeronave a responsabilidade por prestar informações sobre o seu uso com base na aplicação da Lei 12.527/2011, entende-se razoável que melhorias possam ser implementadas visando conferir mais agilidade e transparência ao processo de obtenção dessas informações pelos interessados, permitindo, por exemplo, a discriminação específica do evento funcional que justifica a viagem, quando realizada por motivo de serviço, e a identificação dos passageiros acompanhantes da autoridade, facilitando assim o controle de regularidade e legitimidade do uso das aeronaves.

22. Como também já destacado na instrução precedente (peça 5):

‘33. A razão para se tornar público o motivo da viagem à serviço e a identificação dos passageiros é possibilitar o controle social e dos órgãos de controle a respeito do cumprimento das regras estabelecidas no Decreto 10.267/2020.

34. Isto porque a referida norma autoriza o uso das aeronaves da FAB exclusivamente para viagens a serviço, por razões de segurança e para emergência médica. Assim, quando em viagem a serviço, necessário que seja especificada a atividade de trabalho que motivou a viagem, que é uma informação pública, conforme determina o art. 11 da Lei 12.813/2013, *in verbis*:

Art. 11. Os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º deverão, ainda, divulgar, diariamente, por meio da rede mundial de computadores - internet, sua agenda de compromissos públicos.

35. Quanto à identificação dos passageiros que acompanham a autoridade, ela é necessária para permitir a verificação do cumprimento da regra contida no § 3º do art. 6º, o qual disciplina que ‘a comitiva que acompanha a autoridade na aeronave do Comando da Aeronáutica terá estrita ligação com a agenda a ser cumprida, exceto nos casos de emergência médica ou de segurança’.

36. Com vistas a evitar erros na identificação de pessoas, necessária a divulgação não apenas do nome completo, mas também do CPF dos passageiros, por ser um registro que possibilita a identificação inequívoca de determinada pessoa, o que não se verifica com a utilização do nome, em razão da existência de homônimos. Ademais, é o CPF o registro comumente utilizado nas ferramentas tecnológicas que possibilitam o cruzamento entre diversas bases de dados.’

23. Não se pode olvidar também que, conforme estatuído no art. 5º da LAI, não basta que as informações estejam disponíveis, devendo ser também de fácil acesso mediante procedimentos objetivos e ágeis, o que não se observa com a descentralização das informações sobre os voos em múltiplas fontes.

24. Em complemento, releve-se, ainda, ser princípio e diretriz do governo digital e da eficiência pública, previsto no inciso II do art. 3º da Lei 14.129/2021, ‘a disponibilização em plataforma única do acesso às informações e aos serviços públicos, observadas as restrições legalmente previstas e sem prejuízo, quando indispensável, da prestação de caráter presencial.’ (destaques e grifos acrescidos)

25. Destaque-se também que a concentração de todas as informações relacionadas ao uso das aeronaves em um único lugar presta homenagem aos princípios da racionalidade

administrativa, da economia processual e da eficiência, cuja observância resta prejudicada no modelo de divulgação previsto no decreto, o qual requer dispêndios desnecessários de recursos públicos para a operação e manutenção de múltiplas estruturas de gestão das informações sobre os voos.

26. Também não há razões para que o motivo da viagem a serviço não conste do sítio da Aeronáutica, porquanto trata-se de informação de natureza pública, cuja disponibilização deve ser obrigatória, para permitir o controle da regularidade e legitimidade das despesas realizadas com a utilização de recursos públicos para a realização de voos pela FAB em estreita consonância com o interesse público declinado pela autoridade solicitante.

CONCLUSÃO

27. Do exame técnico promovido, concluiu-se que não há óbice a que seja determinado ao Comando da Aeronáutica a inclusão de informações essenciais relacionadas aos voos com aeronaves militares para atender as demandas de autoridades permitidas pelo art. 2º, do Decreto 10.267/2020, porquanto esses dados viabilizam o controle social e dos órgãos de controle de maneira mais objetiva e ágil, em homenagem aos princípios da racionalidade administrativa, da economia processual e da eficiência.

28. A manutenção da forma descentralizada de disponibilização de tais informações vai de encontro ao propósito de garantir o direito constitucional de acesso à informação de maneira transparente, clara e ágil, bem como de viabilizar o controle da regularidade dos dispêndios públicos pelos interessados.

29. Sendo assim, sugere-se que a representação sob análise seja considerada procedente, para, no mérito, determinar-se ao Comando da Aeronáutica a adoção de medidas corretivas sugeridas adiante.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) determinar, com fundamento no art. 250, inc. II, do RI/TCU, c/c art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, ao Comando da Aeronáutica que, no prazo de 15 dias, passe a divulgar em seu sítio eletrônico na internet o evento funcional que motiva as viagens a serviço, bem como o nome completo e o CPF de todos os passageiros que integram a comitiva da autoridade solicitante, por força do art. 5º da Lei 12.527/2011, do inciso II do art. 3º da Lei 14.129/2021 e em atendimento aos princípios da racionalidade administrativa, da economia processual e da eficiência;

c) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao representante, ao Comando da Aeronáutica e ao Ministério da Defesa, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação a ser proferida podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos; e

d) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.”

3. O diretor e o secretário da SecexDefesa manifestaram-se de acordo com a proposta do auditor, tendo o diretor acrescentado as seguintes considerações²:

“1. Manifesto-me de acordo com a proposta contida à peça anterior, esclarecendo que a instrução enviada como subsídio à manifestação da Aeronáutica abordou a questão relacionada com a existência de previsão no Código Aeronáutico Brasileiro (Lei 7.565/1986) da

² Peça 14.

obrigatoriedade, como condição para voo no espaço aéreo brasileiro, da existência de Diário de Bordo da lista de passageiros, tendo sido essa previsão legal um dos fundamentos da peça apresentada pelo representante.

2. Contudo, a Aeronáutica nada comentou em relação a essa previsão legal, limitando-se a relatar que segue as disposições do Decreto 10.267/2020, que atribuem ao usuário das aeronaves a responsabilidade por gerir as informações quanto aos dados identificadores dos passageiros e do motivo da viagem a serviço, bem como de prestar informações solicitadas com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

3. Todavia, além dos motivos apresentados na instrução anterior para refutar tais alegações, cabe destacar que as aeronaves utilizadas para o transporte das autoridades definidas no Decreto 10.267/2020 constituem patrimônio da União sob a gestão do Comando da Aeronáutica, que ao fim e ao cabo as utiliza para prestar um serviço público.

4. Portanto, cabe à Força Aérea Brasileira, como gestora de aeronaves utilizadas para prestação de um serviço público, a responsabilidade por garantir seu uso em conformidade com o interesse público e com todos os ditames legais, utilizando para se desincumbir de tal mister todos os controles administrativos necessários, não sendo admissível a transferência de tal competência ao usuário do serviço prestado por falta de amparo legal.

5. Por fim, registro que foram observadas as disposições da Resolução TCU 315/2020 naquilo que se mostrou aplicável.”

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Cuidam os autos de representação formulada pelo Sr. Gustavo Fruet, deputado federal, a respeito de possível violação do princípio da transparência no âmbito do Comando da Aeronáutica, por não disponibilizar os dados necessários ao controle da legalidade e da legitimidade do uso de aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB) pelas autoridades federais listadas no Decreto 10.267/2020.

2. O representante encaminhou a este Tribunal cópia do requerimento de informação 637/2021 da Câmara dos Deputados, direcionado ao Ministério da Defesa, com base no art. 50, § 2º, da Constituição Federal, e nos arts. 115 e 116 do Regimento Interno daquela Casa Legislativa, por meio do qual foram solicitadas informações referentes a viagens de servidores públicos em aviões da FAB, no período de janeiro/2019 a maio/2021, especialmente sobre os ministros de Estado, dirigentes de empresas estatais e de agências reguladoras, bem como sobre as respectivas datas das viagens, destino, motivo do deslocamento e nomes dos acompanhantes.

3. Em atendimento à Câmara dos Deputados, o Ministério da Defesa afirmou que os voos realizados no período citado se conformam às regras estabelecidas no Decreto 10.267/2020 e que os trechos voados foram publicados no portal da FAB na *internet*. No entanto, a Força Aérea alegou não possuir a relação dos acompanhantes das autoridades, pois o referido controle está a cargo dos solicitantes das aeronaves, conforme estabelecido no art. 6º, § 1º, do mencionado decreto¹.

4. Vindo os autos à minha apreciação, conheci da representação² e determinei a oitiva do Comando da Aeronáutica, conforme proposto pela unidade instrutiva, para que se manifestasse a respeito, apresentando as eventuais razões que inviabilizariam a divulgação, por ele próprio, do evento funcional que motivou as viagens a serviço e, principalmente, da identificação de todos os passageiros acompanhantes das autoridades requisitantes de suas aeronaves, bem como as consequências práticas e eventuais alternativas diante da possibilidade de este Tribunal vir a determinar a divulgação de tais informações em seu sítio eletrônico.

5. Em resposta à oitiva, o Centro de Controle Interno da Aeronáutica (Cenciar) informou que a disponibilização dos dados referentes ao motivo da viagem e aos passageiros acompanhantes das autoridades compete apenas à autoridade solicitante do transporte aéreo, conforme disciplinado pelo art. 6º, § 1º, do Decreto 10.267/2020.

6. Alegou ainda não dispor de tais informações e que apenas divulga em seu *site* a lista das autoridades requisitantes dos voos para que os interessados possam recorrer a tais órgãos com vistas a obter os dados desejados³.

7. Em contraponto, a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) argumenta que o art. 20, III, do Código Aeronáutico Brasileiro (Lei 7.565/1986) prescreve como condição para voo no espaço aéreo brasileiro, salvo permissão especial, a existência de diário de bordo da lista de passageiros.

8. Além disso, defende que a transferência da responsabilidade por disponibilizar os dados à autoridade solicitante, ainda que com respaldo no art. 6º, § 1º, do Decreto 10.267/2020, dificulta o controle social e o próprio exercício do controle interno e externo pelos órgãos competentes, porquanto pulveriza informações relevantes em diversas fontes.

9. Conclui que, com exceção dos casos em que o sigilo se impõe – segurança da sociedade e do Estado – não se vislumbra motivação para que a garantia imposta pela Lei 12.527/2011 seja

¹ Peça 1, p. 6.

² Peça 7.

³ Peça 11.

infringida mediante ato normativo regulamentar (Decreto 10.267/2020), uma vez que obsta ou dificulta o direito constitucional de acesso à informação.

10. A unidade instrutiva propõe, portanto, considerar a representação procedente para, no mérito, determinar ao Comando da Aeronáutica que passe a divulgar em seu sítio eletrônico o evento funcional que motiva as viagens a serviço, bem como o nome completo e o CPF de todos os passageiros que integram a comitiva da autoridade solicitante, por força do art. 5º da Lei 12.527/2011, do art. 3º, II, da Lei 14.129/2021, e em atendimento aos princípios da racionalidade administrativa, da economia processual e da eficiência.

II

11. Até o início de 2020, o transporte aéreo de autoridades era regulado pelo Decreto 4.244/2002, que dispunha tão-somente que, para solicitação de aeronave, deveria ser informado ao Comando da Aeronáutica “a situação da viagem e a quantidade de pessoas que eventualmente as acompanharão”.

12. A partir da edição do Decreto 10.267, de 5/3/2020, foram estabelecidos novos procedimentos para a utilização de aeronaves da FAB, ampliando a transparência dos dados referentes aos voos:

“Art. 6º Compete à autoridade solicitante manter:

I – o registro das datas, dos horários e dos destinos de sua viagem;

II – o registro do motivo da viagem, abrangido dentre as hipóteses previstas no caput do art. 3º;

III – a comprovação da situação que motivou a viagem; e

IV – o registro daqueles que acompanharam a autoridade na viagem.

§ 1º Caso haja solicitação de informação nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, ou requisição pelos órgãos de controle, competirá à autoridade solicitante a disponibilização das informações a que se refere o *caput*.”

13. No modelo atual, parte das informações necessárias para avaliação da regularidade do uso das aeronaves, listadas nos incisos do art. 6º acima citado, é custodiada pela autoridade solicitante, não havendo referência expressa ao Comando da Aeronáutica.

14. De outro lado, o Comando da Aeronáutica desenvolveu plataforma em seu sítio eletrônico, onde centraliza quase todos os dados previstos no art. 6º do Decreto 10.267/2020, excetuando-se o motivo da viagem a serviço e o registro dos acompanhantes⁴.

III

15. Examina-se nesta representação, essencialmente, possível violação aos dispositivos da Lei 12.527/2011.

16. Destaco, inicialmente, que a presente representação está fundamentada em recusa do Comando da Aeronáutica em fornecer à Câmara dos Deputados, com base na Lei de Acesso à Informações, dados públicos que possui, a exemplo dos identificadores dos passageiros que utilizam suas aeronaves.

17. Quanto a esse ponto, bem observou a SecexDefesa que o Código Aeronáutico Brasileiro, Lei 7.565/1986, prescreve como condição para voo no espaço aéreo brasileiro, salvo permissão especial, a existência de diário de bordo dos passageiros:

“Art. 20. Salvo permissão especial, nenhuma aeronave poderá voar no espaço aéreo brasileiro, aterrissar no território subjacente ou dele decolar, a não ser que tenha:

⁴ <https://www.fab.mil.br/voos>.

(...)

III – tripulação habilitada, licenciada e portadora dos respectivos certificados, do Diário de Bordo da lista de passageiros, manifesto de carga ou relação de mala postal que, eventualmente, transportar. (redação dada pelo art. 2º da Medida Provisória 1.089, de 29 de dezembro de 2021)”

18. A esse respeito, são elucidativos os seguintes excertos da instrução (grifado no original):

“11. De plano, em que pese o Comando da Aeronáutica asseverar categoricamente que não dispõe das informações quanto aos eventos funcionais que motivam a utilização de suas aeronaves por autoridade federais em serviço, bem como do **nome completo e do CPF dos passageiros que integram a comitiva da autoridade solicitante**, o art. 20, III, do Código Aeronáutico Brasileiro (Lei 7.565/1986), prescreve como condição para voo no espaço aéreo brasileiro, salvo permissão especial, a **existência de Diário de Bordo da lista de passageiros**.

12. Assim, o próprio Código Aeronáutico Brasileiro exige essa relação de passageiros, para que qualquer aeronave possa voar no espaço aéreo brasileiro, aterrissar no território subjacente ou dele decolar, não se justificando qualquer afronta ao texto legal em vigor que disciplina a matéria.

(...)

19. Como destacado na instrução anterior (peça 5), observa-se que os dados no sítio eletrônico da Aeronáutica, relacionados aos voos realizados em suas aeronaves pelas autoridades previstas no Decreto 10.267/2020, são disponibilizados no formato de uma tabela que não permite a identificação dos passageiros, excetuando-se a autoridade requisitante, bem como não informa o motivo da solicitação da aeronave. Quanto aos passageiros, informa-se apenas a previsão da sua quantidade. E em relação ao motivo, informa-se apenas a hipótese entre as autorizadas no art. 3º, que são: emergência médica, segurança e viagem a serviço.”

19. A essas análises, o diretor da secretaria acrescentou esclarecimentos relevantes para a decisão a ser tomada, informando que o Comando da Aeronáutica, muito embora tenha recebido a instrução inicial, como subsídio à sua manifestação em oitiva, em que a questão do diário de bordo da lista de passageiros foi abordada explicitamente, não se manifestou sobre ela⁵:

“1. Manifesto-me de acordo com a proposta contida à peça anterior, esclarecendo que a instrução enviada como subsídio à manifestação da Aeronáutica abordou a questão relacionada com a existência de previsão no Código Aeronáutico Brasileiro (Lei 7.565/1986) da obrigatoriedade, como condição para voo no espaço aéreo brasileiro, da existência de Diário de Bordo da lista de passageiros, tendo sido essa previsão legal um dos fundamentos da peça apresentada pelo representante.[Vide parágrafo 17 da instrução de peça 5]

2. Contudo, a Aeronáutica nada comentou em relação a essa previsão legal, limitando-se a relatar que segue as disposições do Decreto 10.267/2020, que atribuem ao usuário das aeronaves a responsabilidade por gerir as informações quanto aos dados identificadores dos passageiros e do motivo da viagem a serviço, bem como de prestar informações solicitadas com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).”

20. Ressalto que também a representação (peça 1, p. 1), sobre a qual cabia manifestação da unidade jurisdicionada, fez menção expressa ao “Diário de Bordo da lista de passageiros” de que trata o inciso II do art. 20 do Código Aeronáutico Brasileiro.

21. Portanto, uma vez que é obrigatória a elaboração do “Diário de Bordo de lista de passageiros” para que qualquer aeronave possa voar no espaço aéreo brasileiro, presume-se que tais listas existam para os voos realizados pela FAB por demanda de autoridades e que são mantidas pelo Comando da Aeronáutica, o qual, exceto nas situações previstas em lei, não aludidas nesses autos, deverá fornecê-las, também, quando requeridas com base no art. 11 da Lei de Acesso à Informação.

⁵ Peça 14.

Desse modo, especificamente quanto a essa informação, a representação deve ser considerada procedente.

Sobre esse ponto, deve ser determinado ao Comando da Aeronáutica que inclua a lista de passageiros nas informações que já divulga em seu *site* sobre os voos solicitados por autoridades, uma vez que a elaboração dessa lista é obrigatória por lei e não é sigilosa, e que o próprio Decreto 10.267/2020 estabelece que a relação de acompanhantes da autoridade deve obrigatoriamente ser fornecida quando solicitada com base na LAI.

IV

22. Quanto ao registro do motivo da viagem (emergência médica, segurança e viagem a serviço) e da comprovação da concretização das razões que a motivou, na forma dos §§ 2º e 3º do artigo 6º do Decreto 10.267/2020, tais informações não são produzidas e mantidas pelo Comando da Aeronáutica, mas pela autoridade solicitante, segundo o modelo de transparência atual.

23. No entanto, corroborando o entendimento da unidade instrutiva, entendo ser consentâneo com a racionalidade administrativa e com a melhor aplicação do princípio da transparência - ativa e passiva - que também essas informações, que devem ser e estão sendo produzidas pelas autoridades solicitantes, sejam divulgadas, juntamente com a lista de passageiros, no sítio do Comando da Aeronáutica, uma vez que, nos termos do artigos 5º e 8º da Lei 12.527/2011, o acesso à informação deve ser fraqueado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma clara, em local de fácil acesso, o que não ocorre quando parte da informação se encontra em um órgão público e outra parte, àquela essencialmente vinculada, encontra-se em outro, sendo plausível que tal concentração deva ocorrer no órgão responsável pelo uso público das aeronaves da FAB, que, por lei, obrigatoriamente já elabora e mantém o registro das datas, horários e destinos, bem como da lista de passageiros, entre eles os acompanhantes das autoridades.

24. Registro que o uso de aeronaves da FAB por autoridades vem recebendo atenção geral nos últimos anos, sendo motivo de várias representações a esta Corte, a exemplo desta, e matéria recorrente de reportagens e notícias. Foi essa atenção coletiva ao tema que levou à edição do Decreto 10.267/2020, em atendimento ao princípio da transparência.

25. Porém, como analisado, parte das informações sobre o uso e as razões de uso das aeronaves por autoridades é provida pelo Comando da Aeronáutica, ativamente, em seu *site*, e outra parte é provida pelos muitos e diversos órgãos solicitantes, em transparência apenas passiva, e somente quando requerida, com base na LAI.

26. Com relação a essa parte, correlata às informações já providas ativamente, considerando tratar-se de matéria de interesse geral e, por isso mesmo, especificamente normatizada; considerando o fundamento basilar da transparência ativa estabelecido no art. 8º da Lei 12.527/2011 (“é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”); e considerando que a reunião de todas informações num só local permite melhor controle do uso das aeronaves destinadas a finalidades de interesse público, devem as informações respectivas serem disponibilizadas também ativamente, no local onde as demais informações já são divulgadas: *site* do Comando da Aeronáutica.

27. A unidade instrutiva propõe para esse fim que seja determinado ao Comando da Aeronáutica que passe a divulgar em seu sítio eletrônico o evento funcional que motiva as viagens a serviço, bem o nome completo e o CPF de todos os passageiros que integram a comitiva da autoridade solicitante, por força do art. 5º da Lei 12.527/2011, do art. 3º, II, da Lei 14.129/2021, e em atendimento aos princípios da racionalidade administrativa, da economia processual e da eficiência.

28. O Comando da Aeronáutica não detém as informações sobre o “evento funcional que motiva as viagens”, de modo que caber-lhe-ia, para atender à determinação, exigí-las das autoridades solicitantes.

29. Adicionalmente, entendo não haver suficiente fundamentação legal expressa nos autos para determinar ao Comando da Aeronáutica que assim proceda. No entanto, todo o contexto exposto e analisado demonstra que é cabível e necessário expedir recomendação, com fundamento nos artigos 5º e 8º da Lei 12.527/2011, não ao Comando da Aeronáutica, mas à Casa Civil da Presidência da República, tendo em vista que a disponibilização dessas informações envolve aquele Comando e muitos órgãos governamentais, e é a Casa Civil o centro do Poder Executivo responsável por coordenar e integrar as ações de governo, nos termos do Decreto 10.907/2021, amoldando-se às suas competências a adoção de medidas normativas e procedimentais necessárias à operacionalização dessa medida de transparência integral sobre o uso de aeronaves da FAB por autoridades, entre elas a alteração do Decreto 10.257/2020, no sentido de estabelecer que compete à autoridade solicitante não apenas disponibilizar as informações dispostas no art. 6º quando solicitada, mas, também, encaminhá-las ao Comando da Aeronáutica, para a devida divulgação ativa.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de abril de 2022.

(assinado eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1926/2022 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 025.435/2021-3.
2. Grupo I – Classe VI – Assunto: Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Centro de Controle Interno da Aeronáutica
4. Órgão: Ministério da Defesa.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possível violação do princípio da transparência, por parte do Comando da Aeronáutica, ao não disponibilizar os dados necessários para o controle da legalidade e da legitimidade do uso de aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB), por parte das autoridades federais listadas no Decreto 10.267/2020.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la procedente;
 - 9.2. determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, que, por força dos artigos 5º e 8º da Lei 12.527/2011 e do artigo 20, inciso III, da Lei 7.565/1986, passe a divulgar no sítio eletrônico <https://www.fab.mil.br/voos> a lista de passageiros dos voos realizados pela FAB e solicitados nos ternos do Decreto nº 10.267/2020;
 - 9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, III, do RI/TCU, que, com fundamento nos artigos 5º e 8º da Lei 12.527/2011 e no art. 1º, I, do Decreto 10.907/2021, adote medidas normativas e procedimentais para que as autoridades solicitantes de aeronaves da FAB não apenas disponibilizem as informações dispostas no art. 6º quando solicitadas, mas, também, as encaminhem ao Comando da Aeronáutica, para a devida divulgação ativa, em seu sítio eletrônico, como forma de transparência integral sobre o uso das referidas aeronaves;
 - 9.4. dar ciência ao Comando da Aeronáutica sobre a obrigatoriedade da disponibilização de informações públicas, quando requerida com base no art. 11 da Lei de Acesso à Informação;
 - 9.5. dar ciência deste acórdão ao representante, à Casa Civil da Presidência da República, ao Comando da Aeronáutica e ao Ministério da Defesa.

10. Ata nº 9/2022 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 5/4/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1926-09/22-1.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência) e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Jorge Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.4. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.536/2024-GABPRES

Processo: 037.056/2023-9

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 29/07/2024

(Assinado eletronicamente)

THAIS CRUZ ANDREOZZI

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.