



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

---

**Parecer n.º 33242/2021-REFD**  
*PGR-MANIFESTAÇÃO-308813/2021*

**RECURSO ESPECIAL n.º 1952765/DF**

**RECORRENTE** : Ministério Público Federal  
**RECORRIDO** : Rogério Martins Lisboa  
**RECORRIDO** : Josias Quintal de Oliveira  
**RECORRIDO** : Geraldo Roberto Siqueira de Souza  
**RELATOR** : Ministro Ribeiro Dantas

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,  
Egrégia Quinta Turma,

**PENAL E PROCESSO PENAL. RECURSO ESPECIAL. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. PECULATO. ART. 312 DO CP. PARLAMENTARES FEDERAIS. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE COTAS DE PASSAGENS AÉREAS DISPONIBILIZADAS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS SEM FINALIDADE PÚBLICA. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA.**

1. Os recorridos foram denunciados pela prática do crime previsto no art. 312 do Código Penal, por terem, no exercício de mandatos parlamentares federais, utilizado indevidamente cotas de passagens aéreas disponibilizadas pela Câmara dos Deputados.

2. A Corte Federal entendeu que a conduta descrita na denúncia não tipificaria o crime de peculato, dada a falta do dolo específico expresso no fim especial de agir (desviar), porque o Ato da Mesa da Câmara n.º 42, de 21/06/2000, que regulava à época a emissão de passagens aéreas aos congressistas, teria redação completamente vaga.

3. Consta ainda das investigações que os parlamentares desviaram os recursos destinados à aquisição de passagens em favor de terceiros, requisitando a emissão de bilhetes para o transporte de pessoas que não tinham relação com o serviço público federal, inclusive, passagens internacionais, emitidas por parlamentares em favor de terceiro.

4. Os princípios da impessoalidade e da moralidade, inscritos no art. 37 da Constituição Federal obriga a Administração a agir de maneira impessoal e direcionada ao interesse público. A Constituição veda a utilização de bens e recursos financeiros públicos para a satisfação de interesses particulares.

5. A administração tem também o dever de observar o princípio da legalidade (art. 37-CF), de tal maneira que as despesas públicas devem sempre estar autorizadas por lei ou ato normativo da mesma hierarquia legislativa. Assim, o que não estiver autorizado não é permitido.

6. Os recorridos ao gastarem os recursos públicos que lhe foram disponibilizados para fins de aquisição de passagens

**aéreas, as quais só poderiam ser emitidas para uso próprio em deslocamentos ocorridos no interesse da função pública parlamentar por eles exercida, desrespeitaram frontalmente os princípios da impessoalidade, da moralidade e da legalidade, inscritos no art. 37 da Constituição Federal, que devem reger a conduta de parlamentares, ao usarem dinheiro público para satisfazer interesses particulares, e, assim, praticando peculato, que é conduta definida como crime pelo Código Penal, no art. 312.**

**- Parecer pelo provimento do recurso especial.**

## I

Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal, com fundamento no artigo 105-III-*a* e *c* da Constituição, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da Primeira Região que rejeitou a denúncia e determinou o arquivamento dos autos por falta de justa causa para a ação penal (fls. 1379/1386).

O Ministério Público Federal ofereceu denúncia contra Rogério Martins Lisboa, Prefeito do Município de Nova Iguaçu/RJ, Josias Quintal de Oliveira, Prefeito do Município de Santo Antônio de Pádua/RJ e Geraldo Roberto Siqueira de Souza, Deputado Estadual do Rio de Janeiro, pela suposta prática de peculato (art. 312 do CP), consubstanciada na utilização indevida de cota de passagens aéreas disponibilizadas pela Câmara dos Deputados aos parlamentares entre os exercícios de 2007 e 2009.

Segundo a denúncia, durante os anos de 2007 a 2009, os denunciados, no exercício dos mandatos de deputados federais, teriam utilizado indevidamente da cota de passagens aéreas disponibilizadas pela Câmara dos Deputados - valores dos quais tinham a posse em razão do cargo -, desviando-a em favor de terceiros sem vínculo com a atividade parlamentar.

A ação penal tramitou no Tribunal Regional Federal da Primeira Região, vez que os denunciados ostentavam, à época, a função de prefeitos municipais e de Deputados Estaduais.

Os denunciados ao responderem à acusação não negaram a responsabilidade pela emissão dos bilhetes. Contudo, alegaram que agiram amparados pelo Ato 42 da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, editado em 21.6.2000, porque, para eles o referido Ato permitiria a utilização da cota de passagens segundo a livre discricionariedade do

parlamentar. Defenderam, portanto, ausência de justa causa para o prosseguimento da ação penal (licitude do ato).

A 2ª Seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região rejeitou a denúncia, em acórdão que tem a seguinte ementa:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. CRIME DE PECULATO-DESVIO. EX-DEPUTADO FEDERAL. COTA DE PASSAGENS AÉREAS DA CÂMARA FEDERAL. SUPOSTA UTILIZAÇÃO INDEVIDA. ATO DA MESA 42/2000. DESTINATÁRIOS DOS BILHETES. REDAÇÃO VAGA E IMPRECISA. USO DISCRICIONÁRIO. DIREITO DO PARLAMENTAR À "COTA MENSAL DE TRANSPORTE AÉREO". AUSÊNCIA DE CRIME. FALTA DE JUSTA CAUSA PARA A AÇÃO PENAL. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA.

1. Segundo a denúncia, durante os anos de 2007 a 2009, os denunciados, no exercício dos mandatos de deputados federais, teriam utilizado indevidamente da cota de passagens aéreas disponibilizadas pela Câmara dos Deputados — valores dos quais tinham a posse em razão do cargo —, desviando-a em favor de terceiros sem vínculo com a atividade parlamentar, e incidindo na figura penal do peculato-desvio (art. 312/CP).

2. O Ato da Mesa da Câmara 42, de 21/06/2000, que regulava a emissão de passagens aéreas aos congressistas até 2007, tinha redação completamente vaga, não traçando balizas para utilização e muito menos impondo restrições quanto aos destinatários das passagens emitidas, dispondo apenas que os parlamentares faziam jus a uma "cota mensal de transporte aéreo", de forma discricionária, cenário no qual a conduta descrita na denúncia não tipifica o crime de peculato, dada a falta do dolo específico expresso no fim especial de agir (desviar).

3. Entendimento adotado pelo STF, ao apreciar (e deferir) pedidos de arquivamento da PGR, nos Inquéritos 3.680/SC e 3.655/DF, em fevereiro e março de 2016, em despachos dos Ministros Dias Tóffoli e Teori Zavascki, em hipóteses símiles à presente, que cuidavam precisamente da (suposta) venda fraudulenta de bilhetes aéreos pagos com recursos oriundos de cotas parlamentares, e da cessão de bilhetes a terceiros.

4. Somente com a edição do Ato da Mesa 42, de 28/04/2009, é que foi extinta a cota mensal de transporte do Deputado, utilizada a critério discricionário de cada Deputado, prevista na versão desse Ato de 21/06/2000, ali revogado.

5. Rejeição da denúncia (arts. 395, III, e 397, III — CPP). Arquivamento dos autos. (fls. 1389/1390).

De igual forma, os embargos de declaração opostos pelo Ministério Público foram rejeitados (fls. 1417/1420).

Neste recurso especial, o Ministério Público alega que o acórdão recorrido negou vigência ao disposto no artigo 312 do Código Penal, como também deu a este dispositivo de lei federal interpretação divergente da que lhe foi atribuída por outro Tribunal.

Sustenta que o acórdão recorrido ao considerar atípica a conduta imputada aos acusados, em razão da ausência do dolo específico e da redação vaga do ato da mesa da Câmara nº 42, de 21/06/2000, que regulava a emissão de passagens aéreas aos congressistas até 2007, violou o art. 312 do CP e contrariou a jurisprudência do STJ.

Ressalta que os **princípios da impessoalidade e da moralidade, insculpidos no artigo 37, caput, da Constituição da República obriga a Administração a agir de maneira impessoal e direcionada ao interesse público**, constituindo verdadeira proibição constitucional para a utilização de bens e recursos financeiros públicos visando a satisfação de interesses particulares.

Requer o provimento do recurso para que seja determinada o regular prosseguimento da ação penal quanto aos denunciados Geraldo Roberto Siqueira de Souza, Josias Quintal de Oliveira e Rogério Martins Lisboa.

As contrarrazões foram apresentadas (e-STJ fls. 1500/1506; 1507/1516).

O recurso foi admitido na origem (e-STJ fls. 1522/1523).

## II

O recurso especial é tempestivo e o tema suscitado foi prequestionado na decisão recorrida. Logo, os requisitos de admissibilidade do recurso especial estão preenchidos, autorizando seu conhecimento.

No mérito, o recurso deve prosperar.

O recorrente pede a reforma do acórdão recorrido, para que seja determinado o regular prosseguimento da ação penal quanto aos recorridos pela prática do crime descrito no art. 312 do Código Penal.

Entretanto, a Corte Federal entendeu que a conduta descrita na denúncia não tipificaria o crime de peculato, dada a falta do dolo específico expresso no fim especial de agir (desviar), porque o Ato da Mesa da Câmara nº 42, de 21/06/2000, que regulava à épocas a emissão de passagens aéreas aos congressistas, teria redação completamente vaga.

Depreende-se dos autos que a denúncia narra detalhadamente que, entre os anos de 2007 e 2009, os acusados, no exercício de mandatos parlamentares federais, utilizaram indevidamente a cota de passagens aéreas disponibilizada pela Câmara dos

Deputados para o exercício da atividade parlamentar, desviando, em favor de terceiros, sem qualquer vínculo com a atividade parlamentar, valores de que tinham a posse em razão do cargo.

As investigações foram iniciadas com a notícia de que parlamentares e servidores da Câmara dos Deputados "negociavam", com deságio, as cotas de passagens aéreas custeadas pela Câmara com empresas de turismo, que depois as "revendiam" para particulares.

Além da "venda" da cota de passagens por alguns gabinetes, também foi evidenciada durante as investigações outra conduta delituosa: "diversos parlamentares simplesmente desviaram os recursos destinados à aquisição de passagens em favor de terceiros, requisitando a emissão de bilhetes para o transporte de pessoas que não tinham relação com o serviço público federal" (fl. 1432).

Conforme destacou o *Parquet*, à época dos fatos, o Ato da Mesa n.º 42 que regulamentava a matéria, não previa o fornecimento de bilhetes nominais de passagens aéreas em prol dos deputados federais, mas sim créditos mensais.

Portanto, "o uso/concessão dar-se-ia tão somente para atividades vinculadas ao exercício do mandato político, tanto que haveria perda da benesse ou mesmo a restituição da cota quando o parlamentar estivesse afastado de suas atividades. Ou seja, ao contrário do que decidido pelo TRF-1a Região, haviam, sim, balizas para utilização e hipóteses de perda/restrições." (fls. 1432/1433).

Consta dos autos, ainda, que a investigação daria conta de que **diversos outros parlamentares desviaram os recursos destinados à aquisição de passagens em favor de terceiros, requisitando a emissão de bilhetes para o transporte de pessoas que não tinham relação com o serviço público federal, inclusive, passagens internacionais, emitidas por parlamentares em favor de terceiro.**

Observa-se, portanto, que o uso de cotas de passagens aéreas, a partir de requisições providas dos Gabinetes dos parlamentares envolvidos, dava-se de forma indiscriminada. Diversos eram os motivos que a justificavam, todos desvinculados de qualquer exercício de atividade parlamentar pelos denunciados, com destaque para viagens no exterior.

Aliás, vale lembrar que **os princípios da impessoalidade e da moralidade, inscritos no art. 37 da Constituição Federal obriga a Administração a agir de maneira impessoal e direcionada ao interesse público. A Constituição veda a utilização de bens e recursos financeiros públicos para a satisfação de interesses particulares.**

A administração tem também o dever de observar **o princípio da legalidade (art. 37-CF), de tal maneira que as despesas públicas devem sempre estar autorizadas por lei ou ato normativo da mesma hierarquia legislativa, caso dos atos de mesa expedidos pelas duas casas legislativas do Congresso Nacional. Assim, o que não estiver autorizado não é permitido.**

Portanto, os acusados **ao gastarem os recursos públicos que lhe foram disponibilizados para fins de aquisição de passagens aéreas, as quais só poderiam ser emitidas para uso próprio em deslocamentos ocorridos no interesse da função pública parlamentar por eles exercida, desrespeitaram frontalmente os princípios da impessoalidade, da moralidade e da legalidade, inscritos no art. 37 da Constituição Federal, que devem reger a conduta de parlamentares, ao usarem dinheiro público para satisfazer interesses particulares**, e, assim, praticando peculato, que é conduta definida como crime pelo Código Penal, no art. 312.

Vale ainda ressaltar que a única interpretação viável para o artigo 3º-I e II e o artigo 4º do Ato da Mesa n.º 42/2000, é no sentido de que somente faria jus ao benefício de passagens aéreas o deputado federal em pleno exercício do mandato político, no âmbito do qual a presunção é de que se valeria das passagens para finalidades relacionadas com o exercício do mandato parlamentar. Tanto é verdade que a utilização de passagens para fins particulares, ou seja, quando o deputado federal se encontra afastado do exercício do mandato parlamentar, ensejava a restituição dos valores ao Erário.

Deste modo, em se tratando de verbas públicas, não há o menor espaço em nosso ordenamento jurídico a interpretação de que, pelo fato do Ato da Mesa n.º 42/2000 não prever expressamente que os gastos com passagens aéreas dos deputados federais só poderiam se dar para deslocamentos dos próprios parlamentares relacionados com o exercício da função pública, o fornecimento de passagens aéreas para terceiros estaria legitimado, ainda mais para fins particulares. O raciocínio, na verdade, é inverso: **por não estar previsto o emprego da verba parlamentar para esta finalidade, a despesa não encontrava respaldo ou permissão legal.**

Ressalta-se, ainda, neste ponto, que acaso houvesse previsão do gênero, seria absolutamente natural o questionamento de sua constitucionalidade até mesmo em nível de controle abstrato perante o Supremo Tribunal Federal, **por evidente violação do artigo 37 da Constituição da República (princípios da impessoalidade e da moralidade)**.

Neste contexto, esses três princípios - **legalidade, impessoalidade e moralidade** - já deveriam ter sido o bastante para conter o ímpeto pouco republicano com que agiram os denunciados ao gastarem os recursos públicos que lhe foram disponibilizados para fins de aquisição de passagens aéreas, as quais **somente poderiam ser emitidas para uso próprio em deslocamentos ocorridos no interesse da função pública parlamentar por eles exercida**.

Impende destacar, outrossim, que “os denunciados tinham conhecimento de todos os pedidos afetos à concessão de cotas de passagens aéreas a terceiros e, portanto, agiram com o **dolo específico de desviar as verbas recebidas**, até porque os pedidos eram feitos por meio de requisição pessoal ou por funcionário por eles credenciados (artigo 2º do Ato da Mesa 42, de 2000)” (fls.1435).

Nessa linha, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu que o crime do artigo 312 do Código Penal está caracterizado quando da emissão de passagens aéreas **desvestidas de finalidade pública**, tal como aqui ocorre, tendo determinado o recebimento da denúncia e o regular processamento do feito:

PENAL E PROCESSO PENAL. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. PARTICIPAÇÃO DE DEPUTADO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE RONDÔNIA EM PECULATO - DESVIO DE FORMA CONTINUADA. NOMEAÇÃO PARA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO APÓS O OFERECIMENTO DA DENÚNCIA. COMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EMISSÃO DE PASSAGENS AÉREAS SEM FINALIDADE PÚBLICA. FATOS NÃO CONTROVERTIDOS NA DEFESA PRELIMINAR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IRRELEVÂNCIA NESTA FASE. DESCRIÇÃO DE CRIME EM TESE. RECEBIMENTO DA DENÚNCIA.

1. **Havendo indícios suficientes da materialidade delitiva e da autoria da prática do crime previsto no art. 312 do Código Penal, consistentes na participação de deputado estadual na emissão de passagens aéreas sem conexão com as atividades da Assembleia Legislativa, atestada pela documentação dos autos, deve ser recebida a denúncia.**

2. A emissão de passagens aéreas em nome de deputado e de sua família no recesso parlamentar, bem como de passagens para o tratamento de saúde particular de assessores e conhecidos ou para a participação de pessoas estranhas à Assembleia Legislativa em seminários e congressos, refoge das atividades atinentes às atribuições daquela Casa.

3. Rejeita-se defesa preliminar que não refuta a participação do denunciado ou a ocorrência dos fatos, especificamente os relativos à inexistência de excludente de ilicitude aferida de plano, que possam afastar o caráter ilícito do ato praticado.

**4. O ressarcimento ao erário de passagens aéreas não retira o caráter ilícito da emissão, constituindo-se em *post factum* com relevância na aplicação da pena, sobretudo diante dos demais objetos jurídicos do peculato, a saber, moralidade, probidade administrativa e defesa dos recursos públicos.**

5. Recebe-se a denúncia quando os fatos nela descritos amoldam-se ao tipo do art. 312 do CP na forma continuada. (APN 629 – Relator Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA)

Pelo exposto, provada a materialidade da conduta e o dolo na conduta de cada um dos denunciados – que intencionalmente autorizaram e permitiram o uso por particulares de verbas públicas destinadas no Orçamento Federal para adquirir passagens necessárias para o serviço público parlamentar - **na prática da conduta definida como crime, a decisão recorrida, na parte em que tranca a ação penal por atipicidade da conduta após ter recebido a denúncia, afrontou clara e diretamente os artigos 37 da Constituição e 312 do Código Penal**, dando causa ao provimento deste recurso especial ajuizado pelo MPF, para determinar o recebimento da denúncia e o regular processamento da ação penal.

Brasília, 31 de agosto de 2021.

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Subprocuradora-Geral da República