



Procedimento Preparatório no. 1.34.030.000073/2016-86

RECOMENDAÇÃO Nº 06/2016

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República infra-assinado, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, com especial fundamento nos artigos 127 e 129, da Constituição Federal; artigos 1º, caput, 2º, caput, 5º, incisos I, II, III e V, e artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar 75/93; e:

CONSIDERANDO que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e que o Ministério Público tem como funções institucionais a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, de conformidade com a Constituição Federal, artigos 127, caput, e 129, incisos II e VI, e Lei Complementar 75/93, artigo 5º;

CONSIDERANDO que dispõe o artigo 129, inciso II, da Constituição Federal ser função institucional do Ministério Público: "*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*";

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público Federal a expedição de recomendações, visando à melhoria dos serviços de relevância pública, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis (LC 75/93, artigo 6º, XX);

CONSIDERANDO a tramitação do Procedimento Preparatório no. 1.34.030.000073/2016-86 na Procuradoria da República em Jales/SP, que tem por objeto apurar eventual omissão do Município de Jales/SP em relação à supervisão e fiscalização dos serviços prestados na área do aeródromo local, nos termos do convênio de delegação firmado com a União;

CONSIDERANDO que a situação do aeródromo veio a tona por ocasião da investigação promovida pela Polícia Federal de Jales (IPL nº 129/2015) para apurar manobras perigosas promovidas por pilotos de aeronaves de pulverização agrícola, fatos que tiveram grande repercussão regional;

CONSIDERANDO que o atual permissionário do aeródromo, Manoel Messias da Silva, prejudicou gravemente as investigações da Polícia Federal ao se omitir em prestar informações sobre os pilotos responsáveis pelas manobras citadas, alegando, em depoimento na Delegacia de Polícia Federal, não ter registros sobre os referidos pousos e decolagens;

CONSIDERANDO que Manoel Messias da Silva, não obstante, declarou publicamente no jornal local "A Tribuna", em 10/07/2016, página "A8", que mantém o registro de *todos* os aviões que utilizaram o aeroporto, através de uma planilha contendo o nome do piloto, a hora de chegada e saída, origem e destino dos aviões, *contrariando frontalmente seu depoimento prestado perante a Polícia Federal*;

CONSIDERANDO que as contradições das manifestações do permissionário do aeroporto motivaram a decisão da Justiça Federal local que deferiu a realização de busca e apreensão no aeródromo de Jales, onde foram apreendidas, pela Polícia Federal, planilhas contendo dados de voos, ainda pendentes de análise;

CONSIDERANDO que o Ministério Público Federal requisitou a instauração de Inquérito Policial diante da suspeita da ocorrência do delito de favorecimento pessoal (artigo 348 do Código Penal), em favor dos pilotos que realizaram as manobras perigosas, cometido, em tese, por Manoel Messias da Silva, em razão das contradições de suas manifestações e o resultado da busca

e apreensão levada a cabo pela Polícia Federal;

CONSIDERANDO que no bojo do mencionado Procedimento Preparatório verificou-se que a exploração do aeroporto foi delegada pela União ao Município de Jales/SP através do Convênio de Delegação no. 19/2012, firmado entre o Município e a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República;

CONSIDERANDO que referido instrumento de delegação permitia as seguintes espécies de exploração por parte do Município (Cláusula Quarta): a) **exploração direta:** onde o município delegatário assume integralmente a exploração do aeródromo, arcando com todas as despesas relativas à sua ampliação, reforma, administração, operação, manutenção e exploração econômica; ou b) **exploração indireta:** onde o município delegatário opta por repassar integralmente a terceiros as obrigações próprias de que trata o convênio, podendo utilizar, para tanto, os instrumentos de outorga previstos na legislação federal em vigor; c) **exploração mista:** onde o município delegatário opta por repassar parcialmente a terceiros as obrigações próprias de que trata o presente instrumento, podendo utilizar, para tanto, os instrumentos de outorga previstos na legislação federal em vigor, de modo que o município delegatário permaneça como responsável direto pela gestão de algumas atividades do aeródromo;

CONSIDERANDO que o Município informou que cedeu a exploração de um hangar e da pista de voo a pessoa física de Manoel Messias da Silva através de termo de permissão de uso, firmado na data de 10 de fevereiro de 2014, que foi precedido do Decreto Municipal no. 6.186/2013 expedido pela então Prefeita Municipal de Jales Eunice Mistilides Silva, **sem a realização de procedimento licitatório**, bem como sem a formalização de instrumento de dispensa de licitação;

CONSIDERANDO que além do disposto no instrumento de delegação, o Município violou expressa disposição legal (artigo 2º da Lei 8.666/1993) que determina a obrigatoriedade de realização do procedimento licitatório na espécie, o que torna **nulo de pleno direito** o ato administrativo

que concedeu a permissão de uso do aeroporto;

CONSIDERANDO que o Ministério Público Federal requisitou a instauração de inquérito policial para apuração de possível delito do artigo 89 da Lei 8.666/1993 cometido pela então Prefeita Municipal em razão da indevida dispensa de licitação da área pública em questão;

CONSIDERANDO que a concessão da exploração do aeroporto ao particular não foi *precedida* de expressa anuência da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, em desrespeito ao artigo 3º. , §2º. do Decreto Federal 7.624/2011 e da cláusula 6.1.XXVIII do supramencionado convênio de delegação;

CONSIDERANDO que não foi respeitado o prazo de 30 dias para a remessa da cópia do instrumento de outorga da exploração do aeródromo ao permissionário, em contrariedade ao que estabelecido na cláusula 6.1.XLI do supramencionado convênio de delegação;

CONSIDERANDO que apesar do que contido no instrumento de permissão de uso expedido pelo Município, isto é, que o ato concede o uso apenas de um hangar e da pista de pouso e decolagem, o permissionário detém controle completo sobre a área do aeroporto, inclusive sendo responsável pela segurança da área e pelo controle de acesso às dependências do aeródromo de maneira exclusiva, conforme informação prestada pela Prefeitura;

CONSIDERANDO que o referido termo de permissão de uso estabeleceu contraprestação pecuniária pela exploração dos bens cedidos, consistente no pagamento mensal de R\$ 2.100,00 (dois mil e cem reais);

CONSIDERANDO que, não bastasse o ato administrativo que concedeu a permissão de uso do aeroporto ser nulo de pleno direito, **o atual permissionário não pagou sequer uma prestação mensal devida pela utilização do espaço público**, conforme previsto no termo de permissão de uso supramencionado, sendo que sua dívida acumulada, até julho de 2016, estava na ordem de R\$ 76.272,34, conforme informado pela Prefeitura, dívida que é objeto da Execução Fiscal no. 1004504-58.2016.8.26.0297, em trâmite perante a 3ª. Vara Cível local;

CONSIDERANDO que o permissionário veio a público, através da mesma manifestação em matéria do Jornal "A Tribuna", acima mencionada, afirmar que não possuía débitos em razão do uso do aeroporto, *apresentando a imprensa uma certidão negativa em nome da empresa de sua propriedade, que não é a permissionária do bem;*

CONSIDERANDO que o permissionário ainda através da referida matéria afirmou que não possuía débitos com o Município pois teria realizado diversas benfeitorias na área, cujo abatimento do valor foi feito em razão de um "*acordo verbal*" firmado com a ex-Prefeita Municipal de Jales;

CONSIDERANDO que o instrumento de permissão de uso expressamente prevê que eventuais benfeitorias executadas pelo permissionário não lhe garantiriam o direito de retenção sobre a área (Cláusulas Quinta e Décima Primeira), o que demonstra a manifesta má-fé do permissionário em alardear publicamente argumento desta espécie;

CONSIDERANDO que as manifestações públicas do permissionário demonstram seu escárnio e desrespeito aos mais mezinhos princípios do Direito, além de agir como se proprietário fosse de bem público federal, cuja finalidade deveria ser direcionada à satisfação do interesse público primário, o que não ocorre na espécie;

CONSIDERANDO ademais que o Município não tem zelado pela boa administração do bem público federal, pois: a) o ato que concedeu a permissão de uso é nulo, conforme já exposto anteriormente; b) não houve explicação formal e prévia em instrumento de dispensa de licitação da razão de se conceder o *privilégio* de se explorar a área do aeroporto ao atual permissionário; c) a Prefeitura somente veio a executar a dívida do permissionário após mais de 2 (dois) anos de inadimplência; d) o município não tem exigido controle de pousos e decolagens que ocorrem no aeroporto; e) o município não exerce atualmente nenhum controle, direto ou indireto, sobre as atividades executadas no aeroporto; f) a municipalidade não sabe informar sequer se o permissionário é remunerado por empresas e particulares pela utilização da pista de voo e do hangar; g) apesar do manifesto prejuízo aos

patrimônios municipal e federal, o Município não revogou a permissão, que a toda evidência não atende qualquer interesse público primário;

CONSIDERANDO que o Município apenas apresenta justificativa para manutenção da permissão a existência de uma lei municipal que reconheceu ser de utilidade pública a escola de aviação de propriedade do permissionário;

CONSIDERANDO que esta lei municipal – cuja constitucionalidade é duvidosa pois cria distinção indevida entre sociedades empresariais particulares – jamais poderia ser utilizada para derogar os princípios da Lei 8.666/1993, em razão do que estabelece o artigo 22, inc. XXVII da Constituição Federal, cabendo ao município apenas complementar referidas normas de maneira supletiva, *o que não permite que o ente municipal venha a criar nova espécie de dispensa de licitação* além daquelas taxativamente elencadas no artigo 24 da Lei 8.666/1993;

CONSIDERANDO, nada obstante, que a lei municipal citada no item anterior *foi promulgada mais de 2 (dois) anos após a expedição do termo de permissão de uso*, não podendo agora ser utilizada para convalidar ato administrativo manifestamente nulo;

CONSIDERANDO, ademais, que a referida escola de aviação *não é* a permissionária do aeroporto;

CONSIDERANDO que a realização de licitação se demonstrava tecnicamente viável, uma vez que outras empresas também fazem uso do aeroporto, que poderiam figurar como possíveis concorrentes no certame licitatório que ilegalmente deixou-se de realizar;

CONSIDERANDO que a classificação do aeroporto de Jales foi alterada recentemente de “público” para “privado”, o que torna ainda mais evidente que as atividades ali executadas em nada acrescentam ao interesse público primário;

CONSIDERANDO que a Administração Pública é vinculada aos próprios atos que expede e assume, portanto a União e o Município devem

observar estritamente as disposições do instrumento de delegação firmado entre esses entes públicos;

CONSIDERANDO que a jurisprudência consolidada permite até mesmo que a *revogação* de permissões de uso de imóveis públicos *lícitas* seja efetivada de maneira *unilateral* e *sumária*, inexistindo qualquer direito líquido e certo do permissionário de permanecer na posse do bem público¹;

CONSIDERANDO, por fim, que a manutenção da permissão ofende não só o princípio da *legalidade*, mas também, diante das peculiaridades deste caso concreto, o princípio da *moralidade administrativa*;

RECOMENDA, nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar 75/93, ao **Município de Jales**, na pessoa do atual Prefeito Municipal, Pedro Manoel Callado Moraes, ou de quem venha a substituí-lo ou sucedê-lo, que:

a) anule o ato administrativo (termo de permissão de uso) que autoriza Manoel Messias da Silva a utilizar um hangar e a pista de pouso e decolagem de aeronaves no aeródromo municipal de Jales/SP;

b) retome a posse direta da área, valendo-se de todas as medidas a seu alcance, inclusive provocando o Poder Judiciário através de ação possessória se necessário, caso haja resistência do permissionário em desocupar o espaço público;

1Ementa: PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO ADMINISTRATIVO. PERMISSÃO DE USO DE IMÓVEL MUNICIPAL POR PARTICULAR. NATUREZA PRECÁRIA E DISCRICIONÁRIA. POSSIBILIDADE DE CANCELAMENTO. PREVISÃO CONTRATUAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. A autorização de uso de imóvel municipal por particular é ato unilateral da Administração Pública, de natureza discricionária, precária, através do qual esta consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Trata-se, portanto, de ato revogável, sumariamente, a qualquer tempo, e sem ônus para o Poder Público.

2. Como a Administração Pública Municipal não mais consente a permanência da impetrante no local, a autorização perdeu sua eficácia. Logo, não há direito líquido e certo a ser tutelado na hipótese dos autos.

3. Comprovação nos autos da existência de previsão contratual no tocante ao cancelamento da permissão debatida.

4. Recurso não provido." RMS nº 16280/RJ , 1ª T., rel. Min. José Delgado, v.u., DJ de 19/04/2004, p. 154).

c) decidir, dentro de sua discricionariedade administrativa, qual destinação dar ao espaço público em questão, dentre as seguintes alternativas possíveis: c.1) restituir a posse da área à União, caso o Município conclua não ser possível técnica e economicamente a realização da administração do aeródromo com respeito a legislação vigente e ao instrumento de delegação firmado com a Secretaria de Aviação Civil; c.2) realizar exploração direta do aeroporto, nos exatos termos fixados no instrumento de delegação firmado com a União; ou c.3) realizar exploração indireta ou mista, nos exatos termos fixados no instrumento de delegação firmado com a União, em especial com a observância das cláusulas 4.3 a 4.7, isto é, através da devida realização de certame licitatório;

d) caso o Município opte pela exploração indireta ou mista, deverá realizar o devido certame licitatório, devendo o ente municipal, além de atualizar a avaliação da área, a fim de definir a contraprestação pecuniária mínima pela utilização do espaço, incluir no instrumento de permissão de uso o seguinte: d.1) cláusula que estabeleça a forma como se dará o reajustamento anual do valor da contraprestação pecuniária devida; d.2) cláusula que alerte expressamente o futuro permissionário que o inadimplemento das parcelas devidas acarretará imediata revogação da permissão e retomada da posse da área; d.3) cláusula que defina que eventuais benfeitorias executadas pelo permissionário não lhe garantirão o direito de retenção da área; d.4) cláusula que defina expressamente a obrigação do futuro permissionário em realizar estrito e rigoroso controle sobre pousos e decolagens no aeroporto municipal; d.5) cláusula que preveja expressamente que a permissão pode vir a ser revogada a qualquer momento a fim de atender o interesse público.

PRAZO: nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar 75/93, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** fixa o prazo de 10 (dez) dias, contados do recebimento da presente, para que informe se irá ou não cumprir o que recomendado. Deverá ainda no mesmo prazo a Prefeitura apresentar cronograma para efetivação completa das medidas apontadas.

Alerta-se ao Município desde já que o não acatamento a esta recomendação ou a mora ou ineficiência no seu cumprimento acarretará

medidas a serem tomadas por esta Procuradoria da República para que a área em questão retorne ao domínio direto da União.

Comunica-se, ademais, que cópia desta recomendação será enviada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, para acompanhamento e adoção das medidas cabíveis em sua alçada.

Jales/SP, 10 de agosto de 2016.

Carlos Alberto dos Rios Junior

Procurador da República