



3ª Vara Federal/DF

Fls. _____

Rubrica _____

PODER JUDICIÁRIO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

096.01.004

DECISÃO Nº /2007

3ª VARA FEDERAL SJ/DF

AÇÃO POPULAR

PROCESSO : 2007.34.00.017910-8

AUTOR : JOÃO ORLANDO DUARTE DA CUNHA

RÉUS : MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL

Vistos, etc.

JOÃO ORLANDO DUARTE DA CUNHA, qualificado na inicial, propõe a presente AÇÃO POPULAR, requerendo a concessão liminar do pedido, com fundamento no art. 5º, LXXIII, c/c art. 1º e ss. da Lei n. 4.717/65, e os arts. 37, X e XI, e art. 39, §4º, 49, VII da Constituição Federal e art. 1º, parágrafo único, item I, da Lei n. 9.882/99, contra atos que reputa inconstitucionais, imorais e ilegais praticados pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com base nos seguintes fundamentos, assim resumidos:

1) A Emenda Constitucional n. 19/1998, ao incluir o §4º ao art. 39 da Constituição Federal, estabeleceu o princípio de que os membros de Poder, detentores de mandato eletivo, Ministros de Estado e Secretários estaduais e municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verbas de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

2) Apesar da clareza dessa proibição, os parlamentares federais, além da remuneração estipulada, recebem valores adicionais, sobre os quais não incide o imposto de renda, em cujos títulos incluem-se verbas com nítida natureza remuneratória.

3) No dia 19 de dezembro de 2002 foi editado pelas Mesas do Senado e da Câmara o Decreto Legislativo n. 444/2002, regulamentado pelo Ato Conjunto de 2003, nos quais se estabeleceu para os membros do Congresso Nacional um valor de subsídio fixo em R\$4.770,00; um subsídio variável de R\$4.770,00 e um adicional de R\$3.180,00, totalizando o valor de R\$12.720,00, que está vigendo, com pequena alteração correccional, até a presente data.

4) Além desses valores, os parlamentares ainda estão sendo beneficiados com as seguintes verbas, que o autor relaciona:

4.1. 13º salário, remuneração no início da Sessão Legislativa e ajuda de custo, correspondente ao 14º salário, destinada a pagar despesas de transporte e outras imprescindíveis ao comparecimento da sessão ordinária ou extraordinária (Ato Conjunto, de 30.01.2003);

4.2. cota mensal para transporte aéreo, reajustada semestralmente de forma automática (Atos da mesa nºs 42, de 21.06.2000 e 90, de 31.10.2006);

4.3. reembolso ou pagamento de despesas médico-hospitalares (Ato da Mesa n. 24, de 02.12.1983);

4.4. verba para confecção de trabalhos gráficos (Ato da Mesa n. 65, de 05.06.1997);

4.5. verba de gabinete (Ato nº 3, de 27.02.2003)

4.6. verba indenizatória parlamentar (Ato da Mesa nº 62, de 2001; 148, de 29.01.2003; 54, de 30.12.2004;

4.7. verba para gastos de telefonia e correspondência, já previstos na verba indenizatória parlamentar (Ato da Mesa n. 72, de 14.12.2005);

4.8. auxílio-moradia (Ato da Mesa n. 15, de 25.04.1979).

5) Afirma o autor ser imoral essa prática administrativa de acrescentar adicionais aos subsídios dos deputados e senadores, pois somente a soma do subsídio parlamentar com a verba indenizatória parlamentar já eleva os seus salários acima do teto definido pelo art. 37, XI, da CF/88. Com todos os adicionais e vantagens concedidos, esses salários atingem o valor exorbitante de aproximadamente R\$100.000,00, o que representa quatro vezes o teto remuneratório do STF.

6) Acresce que a proporção dos aumentos dos adicionais agride a regência do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, implícitos na Constituição Federal.

7) Aduz, ao final, que a omissão legislativa dolosa, que não adota o sistema de subsídio em parcela única, descumpra preceito fundamental, enquadrando-se na hipótese prevista no art. 1º, parágrafo único, item I, da Lei n. 9.882, de 03.12.1999.

8) O periculum in mora decorreria, segundo o autor, do prejuízo diário ao patrimônio público.

Formula o autor, em consequência, os seguintes pedidos:

1) a suspensão de todos os pagamentos a serem feitos, que tenham como base o Decreto Legislativo 444/2002, ou o Decreto Legislativo que o suceda;

2) mesmo que promulgado o Decreto n. 35/2007, votado na Câmara no dia 09 de maio do corrente, suspendam-se os seus efeitos concretos, por manifesta inconstitucionalidade;

3) sejam suspensos, imediatamente, todos os pagamentos aos parlamentares realizados com base em Atos da Mesa, como adicionais, em particular a verba indenizatória parlamentar;

4) quanto às verbas para transportes, auditadas pelo Tribunal de Contas da União, seja oficiado ao órgão para encaminhar aos autos desta ação popular as conclusões e análises feitas;

5) a citação dos Presidentes das Mesas da Câmara e do Senado, para responderem à ação, e a intimação do Ministério Público Federal;

6) seja requisitado dos dirigentes acima mencionados, em 15 dias, a relação dos Deputados e Senadores beneficiados com os atos ora impugnados, que deverão ser citados por edital;

7) a declaração de nulidade de todos os atos relativos aos pagamentos realizados a título de subsídios ou adicionais, especialmente a verba indenizatória parlamentar;

8) A condenação à devolução, pelos co-réus, de todos os valores recebidos desde a data da vigência da norma constitucional, de 1998.

Instruiu a inicial com os documentos de fls. 27/43. Isento de custas (fl. 43).

Relatados, DECIDO.

A ação popular, no magistério sempre oportuno de SEABRA FAGUNDES, conceitua-se como aquela por meio da qual o indivíduo, como partícipe da comunidade política, provoca o pronunciamento do órgão judicante sobre atos ou abstenções da Administração Pública, que, não ferindo direito seu, afetem, de qualquer modo, preceitos do direito objetivo ou critérios de moralidade administrativa relacionados com os serviços públicos, o domínio do Estado, as servidões administrativas e as obrigações públicas. **(1)**

A atual Constituição Federal absorveu essa ação, regulada pela Lei n. 4.717, de 29.06.1965, entre os direitos e garantias fundamentais (Título II, capítulo I) dispondo, no seu art. 5º, LXXIII, que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Sendo um direito político, a Constituição de 1988 atribuiu o seu exercício ao cidadão brasileiro, ou seja, à pessoa que esteja no gozo dos seus direitos políticos.

No caso dos autos, a presente ação foi proposta por cidadão, ex-Deputado Federal por quatro mandatos, em dia com suas obrigações eleitorais, como se verifica do documento juntado à fl. 27 (art. 1º, §3º, Lei n. 4.717/65).

Presente, portanto, o primeiro requisito de admissibilidade.

Foi a ação proposta contra as Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados, representadas pelos seus respectivos Presidentes, cuja citação se pediu.

A ação popular pode ser proposta, segundo o art. 6º da Lei n. 4.717/65, contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

Os atos que se acoimam de inconstitucionais, ilegais e lesivos ao patrimônio público foram elaborados e praticados, em conjunto ou separadamente, pelos titulares dos órgãos contra os quais se direciona a ação popular, o que os legitima a figurar no seu pólo passivo.

Por fim, o autor pede em liminar a suspensão imediata de todos os pagamentos a serem feitos aos parlamentares, com base em Atos da Mesa, como adicionais e especialmente a verba indenizatória parlamentar. Pede ainda a suspensão imediata do Decreto n. 35/2007, votado na Câmara no dia 09 do corrente.

O Superior Tribunal de Justiça já tem entendimento pacífico de que a apreciação de liminar na ação popular (art. 5º, §4º, da Lei n. 4.717/65) não se enquadra na restrição do art. 2º da Lei n. 8.437/92 (RESP 147.869/SP, 2ª Turma, Relator Ministro Adhemar Maciel, DJ 17.11.1997, p. 59508).

Ultrapassados esses pressupostos, em sede de cognição sumária antevejo a presença dos requisitos necessários à concessão da medida liminar, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

O art. 39, §4º da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 18/98 está assim redigido:

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (EC nº 19/98)

Do magistério de JOSÉ AFONSO DA SILVA retira-se o seguinte trecho, em comentário ao dispositivo constitucional citado:

*“O conceito de **parcela única** há de ser buscado no contexto temporal e histórico e no confronto do §4º do art. 39 com outras disposições constitucionais, especialmente o §3º do mesmo artigo. Sendo uma espécie remuneratória de trabalho permanente, significa que é pago periodicamente. Logo, a unicidade do subsídio correlaciona-se com essa periodicidade. A parcela é única em cada período, que, por regra, é o mês. Trata-se, pois de parcela única mensal. Historicamente, “subsídio” era uma forma de retribuição em duas parcelas: uma fixa e outra variável. Se a Constituição não exigisse parcela única, expressamente, essa regra prevaleceria. A primeira razão da exigência de parcela única consiste em afastar essa duplicidade de parcelas que a tradição configurava nos subsídios. A proibição expressa de acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória reforça o repúdio ao conceito tradicional e elimina o vício de fragmentar a remuneração com múltiplos penduricalhos, que desfiguram o sistema retributivo do agente público, gerando desigualdades e injustiças”.*
(2)

Em face da clareza do dispositivo constitucional citado, não há, à primeira vista, fundamento racional que justificasse ao Poder Legislativo, por meio de Decreto Legislativo n. 444, de 19.12.2002, (posterior à Emenda 19/98) que fixou a remuneração dos membros do Congresso Nacional, dispor que na aplicação do disposto no caput, **ficam mantidos os critérios de pagamento e a proporção entre subsídios fixos e variáveis e adicionais** fixada pelo Decreto Legislativo n. 7, de 1995, cuja vigência foi prorrogada pelo Decreto Legislativo n. 7, de 1999 (art. 1º, §1º).

Ora, o dispositivo constitucional **não proibiu expressamente o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória?**

Manter, como está disposto no Decreto Legislativo 444/2002, os critérios de pagamento aos Deputados e Senadores com base na proporção entre subsídios fixos e variáveis não obedece aos novos parâmetros constitucionais, acrescidos pela Emenda n. 19/98. No entanto, com lastro no citado Decreto Legislativo 444/2002, as Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados acrescentaram ao subsídio dos membros das duas Casas, ou continuaram pagando, as seguintes verbas **(3)**:

1. 13º salário, remuneração no início da Sessão Legislativa e ajuda de custo, correspondente ao 14º salário, destinada a pagar despesas de transporte e outras imprescindíveis ao comparecimento da sessão ordinária ou extraordinária (Ato Conjunto, de 30.01.2003);
2. cota mensal para transporte aéreo, reajustada semestralmente de forma automática (Atos da mesa nºs 42, de 21.06.2000 e 90, de 31.10.2006);
3. reembolso ou pagamento de despesas médico-hospitalares (Ato da Mesa n. 24, de 02.12.1983);
4. verba para confecção de trabalhos gráficos (Ato da Mesa n. 65, de 05.06.1997);
5. verba de gabinete (Ato nº 3, de 27.02.2003)
6. verba indenizatória parlamentar (Ato da Mesa nº 62, de 2001; 148, de 29.01.2003; 54, de 30.12.2004);
7. verba para gastos de telefonia e correspondência (Ato da Mesa n. 72, de 14.12.2005);
8. auxílio-moradia (Ato da Mesa n. 15, de 25.04.1979).

Em análise primeira, cabível nesse juízo provisório que é comum às liminares, verifica-se que algumas das verbas acima referidas poderiam ser inicialmente consideradas como indenização de gastos decorrentes do exercício do mandato, ou derivadas da aplicação do art. 39, §3º, da CF, como o 13º salário. A conclusão sobre a sua natureza, no entanto, dependeria de estudo mais apurado, o que não é aconselhável fazer-se açodadamente, em sede de cognição sumária.

O mesmo não ocorre, no entanto, a meu juízo, com a chamada **verba indenizatória parlamentar**. A simples leitura do dispositivo que a instituiu leva-nos à conclusão, certamente não apressada, de que a mesma não apenas feriria o disposto no art. 39, § 4º da Constituição Federal, como também parece representar bis in idem, por isso que instituída para cobrir as mesmas verbas que, pagas a outros títulos, estariam sendo novamente reembolsadas.

De fato, basta verificar o que dispôs o art. 1º do Ato da Mesa da Câmara dos Deputados n. 62/2001:

“Art. 1º. Fica instituída a Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar, até o limite mensal de R\$7.000,00 (sete mil reais), destinadas exclusivamente ao ressarcimento de despesas com aluguel, manutenção de escritórios, locomoção, dentre outras diretamente relacionadas ao exercício do mandato parlamentar”.

O ressarcimento de despesas com aluguel já está previsto na concessão do auxílio-moradia. Para a manutenção de escritórios, existe a previsão da verba de gabinete. Para a locomoção o parlamentar conta com o auxílio de cotas de transporte aéreo, semestralmente reajustadas. Sem mencionar aquelas verbas, relacionadas ao exercício do mandato parlamentar, como a verba para gastos de telefonia e correspondência, ou confecção de trabalhos gráficos.

Desse modo, em princípio, a verba em comento não violaria apenas o art. 39, §4º, da CF/88, mas também, e essencialmente, o princípio da moralidade administrativa (art.37).

Entendimento similar já foi sufragado, ademais, pelo Tribunal Excelso. De fato, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou expressamente sobre o tema, ao julgar a Medida Cautelar em AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.771-4/RO, Relator o MIN. CARLOS BRITTO, pelo qual se decidiu suspender liminarmente o art. 2º da Lei nº 1.572, de 13 de janeiro de 2006, DO ESTADO DE RONDÔNIA. O dispositivo legal havia fixado a remuneração do Governador do Estado e do Vice-Governador em duas parcelas distintas, a saber: subsídio mensal e verba de representação, fixada esta em 50% do valor daquele. Considerou o STF, por seu Pleno, que esta norma feria o art. 39, §4º, da CF/88.(4)

O periculum in mora, no caso, considera-se presente, em face do contínuo prejuízo que o pagamento de tal verba representa aos cofres públicos.

Ante o exposto, em juízo provisório, **DEFIRO parcialmente a liminar pleiteada, nos termos da fundamentação acima exposta, para determinar a suspensão imediata do pagamento, aos Srs. Deputados Federais e Senadores, da chamada VERBA INDENIZATÓRIA PARLAMENTAR, instituída pelo Ato da Mesa da Câmara dos Deputados n. 62/2001**, periodicamente renovada, como se vê dos atos legislativos anexados.

Intimem-se para imediato cumprimento, servindo os mandados de citação para contestação do feito, no prazo legal (art. 7º, IV, Lei n. 4.717/65).

Intime-se, ainda, o Representante do Ministério Público Federal (art. 7º, I, “a”, da Lei n. 4.717/65).

Para viabilizar a citação por edital, requerida pela parte requerente, na forma do art. 7º, II, da Lei n. 4.717/65, requisito aos Presidentes das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no prazo de 15 (quinze) dias, a relação dos deputados e senadores beneficiados com a verba indenizatória parlamentar em discussão.

Oficie-se, ainda, na forma requerida na inicial, o Tribunal de Contas da União, para que encaminhe a este Juízo as conclusões e análises sobre as verbas de transportes, definidas na verba indenizatória parlamentar.

Por fim, considerando ser a União, in casu, litisconsorte passiva necessária, promova a parte requerente, no prazo de 15 (quinze) dias, sua citação, sob pena de revogação desta decisão e extinção do feito sem exame do mérito.

Voltem-me os autos conclusos, após a manifestação do Ministério Público Federal e contestação da parte ré, para análise dos demais pedidos formulados em sede liminar.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 01 de junho de 2007.

MÔNICA SIFUENTES
Juíza Federal titular da 3ª Vara/SJDF