

AÇÃO POPULAR Nº 5003643-37.2012.404.7104/RS

AUTOR : MARCELO ROBERTO ZENI

ADVOGADO : ALEXANDRE GEHLEN RAMOS

RÉU : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Decisão

Vistos.

1. Cuida-se de ação popular ajuizada por Marcelo Roberto Zeni, *'brasileiro, divorciado, Carteira de Identidade nº 2056134022, inscrito no CPF sob o nº 611.997.960-34, eleitor no Município de Passo Fundo e portador do Título Eleitoral nº 0575 3497 0477 (...)'*, contra a União, mais 14 pessoas jurídicas de direito privado ligadas à Administração Pública (empresas públicas e sociedades de economia mista), como, por

exemplo, a PETROBRAS; e contra, também, 13 pessoas físicas que ocupam cargos de Ministros de Estado no atual Governo Federal.

Cumpre arrolar os nomes de todos os réus apontados na petição inicial:

**Pessoas físicas (13):**

ANA DE HOLLANDA, Ministra da Cultura, estabelecida na Esplanada dos Ministérios, em Brasília - DF;

BRIZOLA NETO, Ministro do Trabalho e Emprego, estabelecido na Esplanada dos Ministérios, em Brasília - DF;

CELSO AMORIM, Ministro da Defesa, estabelecido na Esplanada dos Ministérios, em Brasília - DF;

FERNANDO PIMENTEL, Ministro do Desenvolvimento, estabelecido na Esplanada dos Ministérios, em Brasília - DF;

GUIDO MANTEGA, Ministro da Fazenda, estabelecido na Esplanada dos Ministérios, em Brasília - DF;

HELENA CHAGAS, Secretária da Comunicação da Presidência, estabelecida Palácio do Planalto, em Brasília - DF;

LUIZ INÁCIO ADAMS, Advogado-Geral da União, estabelecido no Setor de Indústrias Gráficas (SIG), Quadra 06, lote 800, em Brasília - DF;

MARCO RAUPP, Ministro da Ciência e da Tecnologia, estabelecido na Esplanada dos Ministérios, em Brasília - DF;

MIRIAN BELCHIOR, Ministra do Planejamento, estabelecida na Esplanada dos Ministérios, em Brasília - DF;

PAULO BERNARDES, Ministro das Comunicações, estabelecido na Esplanada dos Ministérios, em Brasília - DF;

PAULO SÉRGIO PASSOS, Ministro dos Transportes, estabelecido na Esplanada dos Ministérios, em Brasília - DF;

TEREZA CAMPOLLO, Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, estabelecida na Esplanada dos Ministérios, em Brasília - DF;

WAGNER BITTENCOURT, Secretário da Aviação Civil, estabelecido no Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB), Setor de Clubes Sul, trecho 2, lote 22, Portaria 1, - 1º Andar, CEP 70.200-002, em Brasília - DF.

**Pessoas Jurídicas (15):**

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL - BNDES, estabelecido no SBS, Edifício do BNDES, 13º Andar, em Brasília - DF;

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL

PARTICIPAÇÕES - BNDESPAR, estabelecido no Conjunto 1, Bloco J, 12º e 13º andares, Setor Bancário Sul, em Brasília - DF;

BR DISTRIBUIDORA, estabelecida na Rua General Canabarro, nº 500, Maracanã, Rio de Janeiro - RJ;

BRASIL CAP, estabelecida na Avenida Rio Branco, nº 110, Centro, Rio de Janeiro - RJ;

BRASIL PREV, estabelecida na Rua Alexandre Dumas, nº 1671, alas B e C, no bairro Chácara Santo Antônio, São Paulo - SP;

CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRA, estabelecida no SCN, Q., 4 100 S/ 203 - Bloco B, em Brasília - DF;

COMPANHIA DAS DOCAS DO ESTADO DA BAHIA - CODEBA, estabelecida na Avenida França, nº 1551 - Comércio, Salvador - BA;

EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO - EBC, estabelecida no Setor Comercial SUL- SCS, Quadra 08, Bloco B-60 - 1º Piso Inferior - Edifício Venâncio 2000, Asa Sul, Brasília - DF;

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT, estabelecida no SBN, Quadra 1, Conjunto 3, Bloco A, 19º andar, em Brasília - DF;

EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - DATAPREV, estabelecido no Setor de Autarquias Sul, Quadra 1, Bloco E/F, em Brasília - DF;

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS - FINEP, estabelecida no SCN, quadra 2, Bloco D, s/n, sala 1102, edifício Torre, em Brasília - DF;

PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEIS, estabelecida na Avenida República do Chile, nº 65, Rio de Janeiro - RJ;

PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRAS, estabelecida na Avenida República do Chile, nº 65, Rio de Janeiro - RJ;

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público, representada pela Procuradoria Seccional da União, estabelecida na Rua Antônio Araújo, nº 1172, em Passo Fundo;

USINA HIDRELÉTRICA DE ITAUPU, estabelecida na Avenida Tancredo Neves, nº 6.731, Foz do Iguaçu - PR.

Alega-se, em resumo, que esses 13 Ministros de Estado recebem remuneração superior ao teto constitucional pela acumulação indevida do cargo de integrante de conselhos de administração de organizações estatais.

Nesse sentido, colhe-se da petição inicial:

*'Pois bem, na presente ação popular, como se verá na sequência, pretende-se preservar a legalidade e moralidade administrativa, em razão da acumulação indevida de cargos/empregos/funções e recebimento de remuneração acima do teto constitucional de R\$ 26.723,15 por 13 Ministros do atual governo.' (Evento 01, arquivo 01, p. 05).*

(...)

*'Conforme se verifica na reportagem em anexo, 13 dos 38 Ministros do Governo Federal acumulam cargos/empregos/funções, recebendo remuneração superior ao teto constitucional.' (Evento 01, arquivo 01, p. 06).*

Ao final, o Autor formula os seguintes pedidos:

*'Diante de todo o exposto, requer o Autor:*

*a) a concessão do pedido de ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA, a fim de limitar a R\$ 26.723,15 (vinte e seis mil, setecentos e vinte e três reais e quinze centavos) a remuneração total de cada um dos Ministros Celso Amorim, da Defesa, Guido Mantega, da Fazenda, Mirian Belchior, do Planejamento, Luiz Inácio Adams, Advogado-Geral da União, Fernando Pimentel, do Desenvolvimento, Paulo Bernardes, das Comunicações, Marcos Raupp, da Ciência e Tecnologia, Tereza Campello, do Desenvolvimento Social e Combate à miséria, e Wagner Bittencourt, da Secretaria de Aviação Civil, Brizola Neto, do Trabalho e Emprego, Ana Hollanda, da Cultura, Helena Chagas, da Secretaria de Comunicação da Presidência e Paulo Sérgio Passos, dos Transportes;*

- b) seja fixada multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia para o caso de descumprimento do comando acima determinado, sem prejuízo de eventual responsabilidade criminal e por improbidade administrativa do ordenador de despesas;*
- c) a CITAÇÃO dos réus, nos endereços mencionados no preâmbulo, para, querendo, apresentar defesa, sob pena de revelia;*
- d) ao final, seja julgado TOTALMENTE PROCEDENTE o pleito Autoral, para:*
  - d.1) declarar nula/inconstitucional, a acumulação de cargos/empregos referida acima;*
  - d.2) ou, pelo menos, limitar a R\$ 26.723,15 (vinte e seis mil, setecentos e vinte e três reais e quinze centavos) a remuneração total de cada um dos Ministros Celso Amorim, da Defesa, Guido Mantega, da Fazenda, Mirian Belchior, do Planejamento, Luiz Inácio Adams, Advogado-Geral da União, Fernando Pimentel, do Desenvolvimento, Paulo Bernardes, das Comunicações, Marcos Raupp, da Ciência e Tecnologia, Tereza Campello, do Desenvolvimento Social e Combate à miséria, e Wagner Bittencourt, da Secretaria de Aviação Civil, Brizola Neto, do Trabalho e Emprego, Ana Holland, da Cultura, Helena Chagas, da Secretaria de Comunicação da Presidência e Paulo Sérgio Passos, dos Transportes,*
- e) a notificação do Ministério Público Federal para que tome conhecimento do presente feito;*
- f) a condenação da parte ré no pagamento de custas e honorários advocatícios, a serem fixados por Vossa Excelência entre o mínimo de 10% e o máximo de 20% do valor da causa, na forma do artigo 20 do CPC;*
- g) a isenção de custas judiciais nos termos do artigo 5º, inciso LXXIII, da CRFB;*
- h) Requer ainda a conclusão da autuação do processo para incluir os demais réus, além da União.*

*Por fim, protesta por todos os meios de prova admitidos em direito.*

*Dá-se à causa o valor de R\$ 1.208.239,44 (um milhão, duzentos e oito mil, duzentos e trinta e nove reais e quarenta e quatro centavos).' (Evento 01, arquivo 01, pp. 12-14).*

Vieram os autos conclusos para exame da petição inicial.

2. A ação popular, disciplinada na Lei 4.717/65, é uma importante ferramenta colocada à disposição do cidadão para sua participação democrática no cotidiano da Administração Pública.

A respeito, cumpre citar breves trechos de Hely Lopes Meirelles ('Mandado de segurança: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "hábeas-data", Hely Lopes Meirelles. - 13. ed. atual. pela Constituição de 1988. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989):

*'Ação popular é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidade de atos ou contratos administrativos - ou a estes equiparados - ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos.' (P. 87).*

(...)

*'O primeiro requisito para o ajuizamento da ação popular é o de que o Autor seja cidadão brasileiro, isto é, pessoa humana, no gozo de seus direitos cívico e políticos, requisito esse que se traduz na sua qualidade de eleitor. (...) Isso porque tal ação se funda essencialmente no direito político do cidadão, que, tendo o poder de escolher os governantes, deve ter, também, a faculdade de lhes fiscalizar os atos de administração.' (P. 90).*

Entretanto, essa ferramenta democrática deve ser manejada e tratada com prudência pelos operadores jurídicos, inclusive pelo Poder Judiciário.

Nesse caminho, a própria Lei 4.717/65 prevê sanção processual em desfavor do autor que a utilizar de forma temerária: art. 13.

Hely Lopes Meirelles, que colaborou com um anteprojeto para a feitura dessa Lei, também faz advergência nesse sentido: 'Mandado de segurança: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, 'hábeas-data", Hely Lopes Meirelles. - 13. ed. atual. pela Constituição de 1988. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989, pp. 89 e 106. Em conclusão, tenho que o processamento e o julgamento da ação popular devam ser operados com prudência pelo juiz. Esse mister inclui o exame da petição inicial.

3. Na espécie, tem-se ação popular proposta contra um terço do Ministério do Governo Federal. Isso tem a sua importância e deve ser bem avaliado neste momento.

A causa de pedir mediata da presente ação popular tem relação com o fato de que os Ministros apontados estariam recebendo uma espécie de complementação de remuneração pelo pagamento de 'jetons' por organizações estatais. Para tanto, tais Ministros participariam dos conselhos de administração dessas organizações.

O único elemento material que instrui a petição inicial é uma reportagem do jornal O Estado de São Paulo, edição de 8.4.2012 (evento 01, arquivo 05).

Entendo que esse aspecto se revela como um defeito técnico desta ação, o qual é passível de correção pelo Autor.

Admitir-se uma ação popular contra um terço dos integrantes do Ministério do Governo Federal apenas com base em uma reportagem de jornal não se afigura, para mim, prudente, nem razoável.

A Lei 4.717/65 prevê instrumento específico para que o cidadão interessado possa pedir informações e certidões à Administração a fim de instruir sua eventual ação popular.

Cumpre citar o dispositivo legal que trata do tema:

*'Art. 1º. (...)*

*§ 4º Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades, a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas.*

*§ 5º As certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de 15 (quinze) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular.*

*§ 6º Somente nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação.*

*§ 7º Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, e salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória.'*

Frente a isso, primeiramente, tenho que o Autor deveria ter solicitado informações à Administração sobre os fatos alegados para, depois, em sendo o caso, ajuizar a ação. Feito o pedido administrativo e indeferido, ou apenas transcorrido seu prazo de 15 dias sem resposta, tenho que o Autor da ação popular já poderia ajuizá-la e requerer ao juiz a requisição judicial das informações pendentes.

No presente feito, a petição inicial nem cogita de que pedido administrativo tenha sido formulado.

Demais disso, atualmente, já se iniciaram os efeitos da Lei n. 12.527, de 18.11.2011, que regula '*o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; (...).*'

Essa nova Lei evidenciou e universalizou o direito do cidadão brasileiro de obter informações da Administração.

Para ilustrar essa afirmação, cumpre citar o art. 7º da nova Lei:

*'Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:*

*I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;*

*II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;*

*III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;*

*IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;*

*V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;*

*VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e*

*VII - informação relativa:*

*a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;*

*b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.*

*§ 1º O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.*

*§ 2º Quando não for Autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.*

*§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.*

*§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.*

*§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à Autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.*

*§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.'*

O pedido de informações pode ser efetuado por qualquer meio legítimo (art. 10). Há prazo máximo estabelecido para resposta (art. 11). E o serviço é gratuito (art. 12). Na semana passada, o Governo Federal editou o Dec. 7.724, de 16.5.2012, que regulamenta a Lei 12.527/2011. Nessa norma, está previsto que até mesmo a remuneração paga aos servidores públicos em geral será objeto de divulgação:

*'Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.*

*(...)*

*§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:*

*(...)*

*VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;*

*(...).'*

Por todo esse quadro, tenho que se deve determinar que a petição inicial seja emendada para que o Autor a instrua com elementos materiais mínimos referentes aos fatos alegados.

Esses elementos devem versar sobre os seguintes fatores:

- valor dos subsídios percebidos pelos 13 Ministros apontados na petição inicial;
- se os 13 Ministros participam de conselhos de administração de organizações estatais;
- em caso positivo, se recebem algum tipo de remuneração, como 'jetons', e quais seriam os valores.

O Autor pode dirigir seu pedido de informações à União, bem assim, às organizações estatais também arroladas como réis na petição inicial.

O prazo de prestação de informações para o fim de ajuizamento de ação popular é de 15 dias: art. 1º, § 5º, da Lei 4.717/65. Logo, considero razoável a fixação de prazo de 30 dias para emenda da petição inicial, com base no arts. 283 e 284 do CPC c/c o art. 22 da Lei 4.717/65.

4. Nesse mesmo prazo de 30 dias, deve o Autor informar se tem conhecimento a respeito do ajuizamento de alguma outra ação com a mesma causa de pedir desta, isso para fins de exame do disposto no art. 5º, § 3º, da Lei 4.717/65.

5. Isso posto, **nos termos da fundamentação**, determino que a petição inicial seja emendada pelo Autor no prazo de 30 dias, sob pena de seu indeferimento.

Int.

Passo Fundo, 21 de maio de 2012.

Nórton Luís Benites  
Juiz Federal

---

Documento eletrônico assinado por **Nórton Luís Benites, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.jfrs.jus.br/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **8180025v9** e, se solicitado, do código **CRC 372DD9CD**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Nórton Luís Benites  
Data e Hora: 21/05/2012 17:29

---