

Superior Tribunal de Justiça

APELAÇÃO CIVEL Nº 46 - RS (2015/0258744-2)

APELANTE : BNDES PARTICIPACOES SA BNDESPAR
A BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E
PELA SOCIAL
NTE

ADVOGADO : ANDRÉA CONCEIÇÃO DE OLIVEIRA E OUTRO(S) - RJ106906
APELANTE : EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S/A. - EBC
ADVOGADO : ISABELA LOPES C WANDERLEY E OUTRO(S) - BA025931
APELANTE : UNIÃO
APELANTE : CELSO LUIZ NUNES AMORIM
APELANTE : FERNANDO DAMATA PIMENTEL
APELANTE : GUIDO MANTEGA
APELANTE : HELENA MARIA DE FREITAS CHAGAS
APELANTE : LUIS INACIO LUCENA ADAMS
APELANTE : MARCO ANTONIO RAUPP
APELANTE : MIRIAM APARECIDA BELCHIOR
APELANTE : PAULO BERNARDO SILVA
APELANTE : PAULO SERGIO OLIVEIRA PASSOS
APELANTE : TEREZA HELENA GABRIELLI BARRETO CAMPELLO
APELANTE : WAGNER BITTENCOURT DE OLIVEIRA
REPR. POR : ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
APELANTE : COMPANHIA DAS DOCAS DO ESTADO DA BAHIA CODEBA
ADVOGADO : IVAL MAIA RIBEIRO E OUTRO(S) - BA009122
APELANTE : BRASILPREV SEGUROS E PREVIDÊNCIA S/A
APELANTE : BRASILCAP CAPITALIZACAO S/A
ADVOGADO : MARCO AURÉLIO MELLO MOREIRA E OUTRO(S) - RS035572
APELANTE : EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS ECT
ADVOGADO : FERNANDO FORIGO RAFALSKI E OUTRO(S) - RS064753
APELADO : MARCELO ROBERTO ZENI
ADVOGADO : ALEXANDRE GEHLEN - RS052744
INTERES. : ITAIPU BINACIONAL
ADVOGADOS : FERNANDO CEZAR VERNALHA GUIMARAES - PR020738
LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA - PR022076
INTERES. : ALCANTARA CYCLONE SPACE (EMPRESA BINACIONAL
BRASILEIRA-UCRANIANA COM SEDE EM BRASÍLIA)
ADVOGADO : MARIA AUXILIADORA BALTAZAR - DF018813
INTERES. : PETROBRÁS DISTRIBUIDORA S/A
ADVOGADO : VINICIUS PEDROSO DE ALBUQUERQUE LIMA - RS066642
INTERES. : PETROBRAS BIOCOMBUSTIVEL S/A
ADVOGADOS : RICARDO NONATO LOGUS FERREIRA - RJ096280
PAULO MELO CARATORI - RJ147684
INTERES. : PETRÓLEO BRASILEIRA S/A - PETROBRAS
ADVOGADO : FLÁVIO BARCELOS DIEHL E OUTRO(S) - RS044211
INTERES. : FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS
ADVOGADO : MARIANA LESSA REGO DE ALMEIDA E OUTRO(S) - RJ131777
INTERES. : CENTRAIS ELETRICAS BRASILEIRAS SA
ADVOGADO : ALFREDO MELLO MAGALHÃES E OUTRO(S) - RJ099028

DECISÃO

Trata-se de apelação cível em face de sentença (e-STJ, fls. 2.618-2.687) proferida pelo respeitável juízo da 2ª Vara Federal Cível de Passo Fundo – RS, em ação popular movida contra a União, quatorze pessoas jurídicas ligadas ao Governo Federal, dentre elas, empresas públicas federais, sociedades de economia mista, sociedades anônimas, subsidiárias integrais e empresas binacionais, e, ainda, contra treze pessoas físicas ocupantes de cargos de Ministro de Estado.

O autor da ação popular, MARCELO ROBERTO ZENI, alegou, em síntese, que treze Ministros de Estado estariam recebendo remuneração superior ao teto constitucional e que tal situação deveria cessar, tendo em vista, de um lado, a acumulação indevida do cargo de Ministro com a função de integrante de conselhos de administração e fiscal de pessoas jurídicas vinculadas ao Governo e, de outro, a impossibilidade de violação do teto remuneratório constitucional para o cargo de Ministro de Estado. Requereu, ao final, no tocante ao mérito (e-STJ, fls. 8-21):

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 Hollanda, da Cultura, Helena Chagas, da Secretaria de Comunicação da Presidência e Paulo Sérgio Passos, dos Transportes.

O juízo *a quo* julgou parcialmente procedentes os pedidos deduzidos, nos seguintes termos:

(a) Declaro a inconstitucionalidade do recebimento cumulativo, por Ministros de Estado, de jetons pagos pelo exercício da atividade de membro de Conselhos de Administração e Fiscais de empresas vinculadas direta ou indiretamente ao Governo Federal, nas quais tem este, por razões legais ou societárias, o poder de indicação de Conselheiros, por afronta ao regime remuneratório constitucional dos Ministros de Estado (art. 39, § 4.º), por violação ao princípio da moralidade administrativa (art. 5.º, inc. LXXIII) e violação ao teto remuneratório constitucional do setor público (art. 37, inc. XI);

(b) Determino à União que cumpra obrigações de fazer, consistentes em exigir de seus Ministros de Estado a apresentação periódica, mensal, de comprovantes de pagamento de jetons e em promover, em caso de existência de pagamentos, a compensação de valores com os dos subsídios devidos aos Ministros de Estado - observada a opção da Lei n. 8.162/91 (art. 3.º), quando for o caso (item 3.2.4) -, de forma a fazer respeitar o regime remuneratório previsto no art. 39, § 4.º, da Constituição Federal;

(c) Determino às empresas demandadas, salvo às de natureza binacional (Itaipu e ACS), pelas razões acima expostas (item 3.2.4), que cumpram obrigação de não

Superior Tribunal de Justiça

fazer, consistente em abstenção de realização de pagamento de jetons a membros de seus Conselhos de Administração e Fiscal que ostentem a condição de Ministros de Estado, em razão da impossibilidade de cumulação de tal remuneração com o subsídio previsto no art. 39, § 4.º, da Constituição;

(d) Defiro o pedido de antecipação de tutela para o efeito de determinar aos requeridos o cumprimento das medidas de ordem mandamental, acima fixadas (itens 'b' e 'c'), no prazo de 30 (trinta) dias a contar de suas intimações, que ocorrerão por meio do sistema de processo eletrônico, sendo em razão disso consideradas pessoais para os fins legais (Lei n.

11.419/06, art. 9.º, § 1.º); [...]

Submeto esta sentença a reexame necessário, tendo em vista a improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade da acumulação do cargo de Ministro de Estado com a função de membro de Conselhos de Administração e Fiscais de empresas vinculadas ao Governo Federal (Lei n. 4.717/65, art. 19). Oportunamente, não havendo interposição de recursos pelas partes - ou, havendo, após a respectiva instrução (contrarrazões) -, encaminhe a Secretaria estes autos para análise e julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 105, inc. II, alínea 'c').

Opostos embargos de declaração pelos réus, eles foram parcialmente providos somente no tocante à “[...] condenação dos 26 réus em honorários sucumbenciais (item 5 deste decisum). Mantenho as demais disposições da sentença do evento 252”.

Ainda inconformados, os réus interpuseram recurso de apelação (e-STJ, fls. 2.964-2.979, 2.983-3.014, 3.098-3.111, 3.184-3.252, 3.463-3.479, 3.481-3.498), aduzindo, em resumo, a constitucionalidade da Lei n. 9.292/1996 (que alterou a Lei n. 8.112/1990), a legalidade da acumulação de funções de Ministro de Estado e conselheiro, a constitucionalidade de cumulação de pagamento de verba de representação a Ministro de Estado com o subsídio recebido no exercício deste cargo, além da perda de objeto da ação em relação a alguns dos Ministros de Estado recorrentes.

A seguir, veio aos autos cópia da decisão proferida na Medida Cautelar n. 24.662 – RS (2015/0181030-0), por meio da qual o Exmo. Sr. Ministro Humberto Martins concedeu a liminar pleiteada pelas requeridas “[...] para outorgar o efeito suspensivo ao recurso ordinário interposto contra a sentença proferida nos autos do processo n. 5003643-37.2012.404-7104 até o seu julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça”. (e-STJ, fls. 3.678-3.686).

Contrarrazões às fls. 3.731/3.750 e-STJ.

Admitidos os recursos (e-STJ, fls. 3.691-3.693), os autos subiram a esta Corte para julgamento.

O Ministério Público Federal manifestou-se às fls. 3.782/3.786 e-STJ e opinou pelo desprovimento do apelo.

É o relatório. Decido.

Há se examinar, de plano, a prejudicial de mérito que se extrai da detida leitura das peças produzidas pelas diversas partes requeridas neste feito.

Os recorrentes alegaram que a decisão de primeiro grau, ao declarar a

Superior Tribunal de Justiça

inconstitucionalidade do recebimento cumulativo, por Ministros de Estado, de “jetons” pagos pelo exercício da atividade de membro de Conselhos de Administração e Fiscais de empresas vinculadas, direta ou indiretamente, ao Governo Federal, teria reconhecido uma “antinomia entre o art. 119, § único, da Lei n. 8112/90 e os incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal e a solucionou por meio da incidência da regra de hermenêutica 'lex specialis derogat generali'” (e-STJ, fl. 3.194).

Asseveraram, também, que tal regra não pode ser aplicada para dirimir um conflito entre uma norma constitucional e outra federal e mencionaram a existência da ADI n. 1.485-DF, proposta com a finalidade de ver declarada a inconstitucionalidade, dentre outros, do art. 2º da Lei n. 9.292/96, que acrescentou o parágrafo único do art. 119 da Lei n. 8112/1990, cuja redação foi alterada pela MP n. 2225-45, de 4.9.2001:

Art. 119. O servidor não poderá exercer mais de um cargo em comissão, exceto no caso previsto no parágrafo único do art. 9º, nem ser remunerado pela participação em órgão de deliberação coletiva.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à remuneração devida pela participação em conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, bem como quaisquer empresas ou entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha participação no capital social, observado o que, a respeito, dispuser legislação específica.

Também noticiaram que o Supremo Tribunal Federal, em votação unânime, indeferiu a liminar pleiteada pelo autor em 7/8/1996, sendo que a referida ADI ainda aguarda julgamento. Efetuada consulta ao sítio eletrônico do STF (acompanhamento processual), foi verificado que a última movimentação daquela ação ocorreu em 6.11.2014. Veja-se a ementa do acórdão:

EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Arts. 2º e 5º, da Lei nº 9.292, de 12.7.1996. O primeiro introduz parágrafo único no art. 119 da Lei nº 8.112/1990 e o segundo revoga a Lei nº 7.733, de 14.2.1989, e demais dispositivos em contrário. Exclui do disposto no art. 119 da Lei nº 8.112/1990 a remuneração devida pela participação em conselhos de administração e fiscal de empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e contratadas, bem como quaisquer atividades sob controle direto ou indireto da União. 3. Alega-se vulneração ao art. 37, XVI e XVII, da Constituição, quanto à acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas. 4. Não se cuida do exercício de cargos em comissão ou de funções gratificadas, stricto sensu, especialmente porque se cogita, aí, de pessoas jurídicas de direito privado. 5. Não se configura, no caso, acumulação de cargos vedada pelo art. 37, XVI, da Lei Maior. 6. Não caracterização do pressuposto da relevância jurídica do pedido. 7. Medida cautelar indeferida.

De fato, ao proferir sua sentença e julgar parcialmente procedentes os pedidos, o nobre Magistrado de primeiro grau declarou “a inconstitucionalidade do recebimento cumulativo, por Ministros de Estado, de *jetons* pagos pelo exercício da atividade de membro

Superior Tribunal de Justiça

de Conselhos de Administração e Fiscais de empresas vinculadas direta ou indiretamente ao Governo Federal [...]” (e-STJ, fl. 2.686), o que significa dizer, pela simples interpretação literal da disposição contida no art. 119, parágrafo único, da Lei n. 8.112/1990, que reconheceu a inconstitucionalidade deste dispositivo legal.

A análise da constitucionalidade do citado dispositivo é objeto, entretanto, desde 1996, da ação direta de inconstitucionalidade n. 1485/DF e, como já mencionado, em 7.8.1996, em votação unânime, o Tribunal Pleno indeferiu o pedido de medida liminar e reconheceu, em primeiro momento, que as exceções previstas no art. 119, parágrafo único, da Lei n. 8.112/1990, não configuram acumulação de cargos vedada pelo art. 37, XVI, da Lei Maior.

Verifica-se, assim, que as ações – ADI e ação popular – possuem estreito vínculo, a justificar, no caso, a suspensão da presente ação popular, tendo em vista a ocorrência de prejudicialidade externa da ADI 1485/DF, uma vez que a decisão do STF que indeferiu o pedido liminar possui efeito vinculante e traz a possibilidade de suspensão dos julgamentos que envolvam a aplicação – ou não – da lei cuja vigência é discutida.

Diferente não é o entendimento do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE. ADIN ESTADUAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PENDENTE DE JULGAMENTO NO STF. SUSPENSÃO DO PROCESSO. ART. 265, IV, "A", DO CPC. RETORNO DOS AUTOS À CORTE DE ORIGEM. 1. É cabível a suspensão do processo, com base no art. 265, IV, 'a', do Código de Processo Civil, quando dependente de resultado de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal de recurso extraordinário interposto contra acórdão que apreciou ADIN estadual. 2. Recurso especial provido' (REsp 488849, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 4.8.2006).

É certo que não se trata, no caso, de decisão concessiva de liminar para o fim de suspender a vigência de lei questionada em ADI, mas certo também é que, por se referir à matéria em tramitação no STF, na qual se analisa, em controle concentrado, a constitucionalidade do supracitado artigo da Lei n. 8.112/1990, a suspensão do processo é recomendada, até que a questão prejudicial seja definitivamente decidida (REsp 798.523/DF – Recurso Especial 2005/0191749-8).

Por outro lado, também não se pode deixar de observar a aplicação, no caso, do princípio da presunção da constitucionalidade das normas, como fez, inclusive, o Exmo. Sr. Desembargador Federal Luis Alberto D'Azevedo Aurvalle, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que, em decisão monocrática em agravo de instrumento (50183447220124040000 – TRF4) interposto pela União Federal, concedeu efeito suspensivo ao recurso para suspender os efeitos da tutela antecipatória deferida na decisão agravada.

Desse modo, a suspensão do processo também se justifica por motivo de segurança jurídica, uma vez que eventual pronúncia de inconstitucionalidade pelo Excelso Pretório resultará na perda de eficácia do dispositivo – que declarou inconstitucionalidade – da sentença de primeiro grau. Não há dúvida, portanto, que se afigura salutar, em razão da ADI 1485/DF, a suspensão do processo com base no artigo 313, V, alínea *a*, do CPC 2015.

Vale ressaltar que, em 22.1.2013, a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da

Superior Tribunal de Justiça

4ª Região, por maioria, decidiu dar provimento a agravo interposto pela União Federal para o fim de cassar decisão do juízo *a quo* que havia antecipado os efeitos da tutela e, ainda, que o Exmo. Sr. Ministro Humberto Martins concedeu liminar, em 21.8.2015, para outorgar o efeito suspensivo ao recurso ordinário interposto contra a sentença proferida na ação popular (Medida Cautelar n. 24.662 – RS).

Dessa forma, como já aconteceu com os nobres julgadores mencionados, nesse momento, também não se vislumbra possibilidade de ocorrência de prejuízo irreparável à União ou quaisquer dos réus, decorrente da manutenção da atual situação – em que os pagamentos estão mantidos – pelo período de suspensão máximo previsto no CPC.

Ante o exposto, reconhecida a prejudicialidade externa da ADI 1485/DF, determino a suspensão do processo, pelo prazo de 1 (um) ano, nos termos do art. 313, V, *a*, do CPC 2015, ou, pelo menos, até que seja julgada a referida ação direta de inconstitucionalidade pelo STF.

Ficam, assim, prejudicadas as demais questões deduzidas nos apelos das recorrentes.

Dê-se ciência da presente decisão ao MPF, ao autor, ao MM. Juiz prolator da sentença de primeiro grau, a todas as pessoas jurídicas e físicas requeridas e à AGU.

Comunique-se, por fim, a suspensão da ação popular à Exma. Sra. Ministra Rosa Weber, relatora da ADI 1485/DF, com a remessa de fotocópia da presente decisão.

A presente decisão foi referendada pela egrégia 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça em sessão realizada em 25/10/2016.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 25 de outubro de 2016.

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
Relator