



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5058314-46.2017.4.04.7100/RS

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGERIO FAVRETO

APELANTE: RAFAEL SEVERINO GAMA (AUTOR)

ADVOGADO: KARINA PICHSENMEISTER PALMA (OAB RS051911)

APELANTE: FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO (RÉU)

ADVOGADO: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA (OAB DF031546)

ADVOGADO: ANTONIO MARCOS MOUSINHO SOUSA (OAB DF013403)

ADVOGADO: FABIO FERNANDO MORAES FERNANDEZ (OAB RS064156)

APELADO: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (RÉU)

RELATÓRIO

Trata-se, na origem, de Ação Popular ajuizada por Rafael Severino Gama contra Fernando Afonso Collor de Mello e União, objetivando a suspensão dos pagamentos de custos de manutenção e segurança patrimonial de imóvel particular, realizados por meio da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP), bem como o ressarcimento dos valores já desembolsados para pagamento das empresas Avanço Conservação e Limpeza Eireli – ME e Cicer Serviços de Conservação, Limpeza e Segurança Eletrônica Ltda – ME (Citel Service). Afirma que a utilização da referida Cota para custear despesas pessoais é ilegal, dissociada do interesse público. Afirma que com a utilização da verba para fins pessoais, o réu extrapola o teto constitucional de remuneração do serviço público, e fere os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência. Afirma que a utilização da verba na forma como descrita é ilegal e gera dano ao patrimônio público.

Sobreveio sentença de procedência da ação (evento 95).

O autor apelou (evento 103). Requer a reforma de decisão quanto ao arbitramento dos honorários advocatícios, referindo que o art. 85, § 8º do CPC não pode ser aplicado por extensão ao caso dos autos, e que a sua aplicação nega vigência ao §2º do mesmo artigo. Requer a majoração da verba honorária e a fixação da correção monetária e incidência de juros.

O réu apelou (evento 106). Afirma que a alegação de que o ato atacado seria *interna corporis* está relacionada com a possibilidade de o Parlamento interpretar e aplicar as regras que se destinam ao seu funcionamento e prerrogativas, não cabendo ao Poder Judiciário intervir em tais casos. Refere que a ingerência sobre a aplicação de norma que fornece os meios necessários ao exercício da função parlamentar pode afetar "*a dinâmica do próprio funcionamento do Parlamento*". Afirma que o ato questionado (Ato da Comissão Diretora 'ATC' n.º 3/2003) foi convalidado pela Resolução n.º 10/2004, a qual tem força de lei, e prevê a utilização

5058314-46.2017.4.04.7100

40002642731.V97



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

da verba indenizatória "*ao pagamento de despesas mensais realizadas pelo Senador com aluguel – de imóvel, de veículos ou de equipamentos – com material de expediente para escritório, com locomoção e com outras despesas diretas e exclusivamente relacionadas ao exercício da função parlamentar*", e que a expressão "*diretas e exclusivamente*" não pode ser interpretada de forma restritiva. Aduz que a interpretação dada à norma é feita com adequação às peculiaridades e extensão da atividade parlamentar, e que os exemplos constantes da norma são típicos de atividade-meio. Refere a existência de ato normativo (APS n.º 5/2014) editado pelo 1º Primeiro-Secretário do Senado Federal autorizando a utilização da verba em serviços de segurança especializada, e que mesmo tal ato não teria tornado taxativo o rol do ATC n.º 3/2003, pois tem natureza jurídica de regulamento executivo, com hierarquia inferior ao ATC n.º 3/2003. Refere que por força da Lei n.º 7.474/86, é garantido ao ex-Presidente do país 4 servidores para segurança e apoio pessoal, e que utiliza apenas um desses servidores para serviço de segurança, e que por necessidade de rigorosa jornada de trabalho foi sugerida a contratação de uma empresa de segurança, e que eventuais ocorrências verificadas pelos funcionários de tais empresas seria relatada ao servidor responsável. Discorreu acerca da natureza do serviço de portaria, o qual atuaria como parte do serviço de segurança, e que a eventual contratação de empresa de segurança privada teria custos mais elevados. Defende a impossibilidade de ressarcimento retroativo ao erário por alteração de interpretação ou nova leitura de norma jurídica, e que deveria ser previsto um regime de transição até a nova interpretação, nos termos dos artigos 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Afirma que os reembolsos feitos pelo senador decorrem da alteração da forma de prestação de contas em função da sucessão da empresa CICER pela empresa AVANÇO, a qual emitia apenas uma nota para serviços de portaria e limpeza-serviços gerais", razão pela qual o Senado Federal acabou por reembolsar ao senador o valor integral de ambos os serviços. Discorreu acerca das peculiaridades da atividade parlamentar, as quais estão limitadas às dependências do Parlamento. Requer a reforma da sentença.

Com contrarrazões, subiram os autos a esta Corte.

A Procuradoria da República apresentou Parecer no evento 4, opinando pelo não conhecimento ou pelo desprovimento da apelação do réu e pelo provimento da apelação do autor.

É o relatório.

Decido.

VOTO

Preliminarmente. Representação processual.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

O Ministério Público Federal opina (evento 4) pelo reconhecimento de irregularidade na representação processual do demandado, com base no art. 230, § 5º, Regulamento Administrativo do Senado Federal, que assim dispõe::

§ 5º A Advocacia do Senado Federal é legitimada a representar judicial e extrajudicialmente os Senadores e titulares de funções de direção e chefia do Senado Federal, inclusive promovendo ação penal privada ou representando perante o Ministério Público, quando vítimas de crime, quanto a atos correlacionados ao exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público, especialmente da União e do Senado Federal, podendo, ainda, quanto a esses atos, propor ações judiciais em qualquer instância e juízo, impetrar habeas corpus e mandado de segurança em defesa desses agentes públicos.

A demanda versa sobre a legalidade da aplicação de valores da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar – CEAPS destinada aos parlamentares para utilização no exercício do mandato, hipótese que autoriza sua representação pela Advocacia do Senado Federal, nos termos do dispositivo regulamentar transcrito.

Mérito.

Cabimento e Requisitos da Ação Popular

Inicialmente, cumpre anotar que com o advento da Constituição Federal de 1988, foi incorporado ao ordenamento jurídico pátrio a plena tutela das liberdades, trazendo em seu bojo a previsão da **ação popular**, prestigiando a democracia e a representação popular, bem como ampliando o seu objeto, por meio de novos interesses, nos termos do art. 5º, inciso LXXIII:

"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."

O aperfeiçoamento desse remédio constitucional, disponível à qualquer cidadão, em nome da defesa dos interesses da coletividade e contra a lesividade perpetrada contra o patrimônio público, consolidou-se o entendimento de que a ação popular é o instrumento adequado para atacar ato ilegal e lesivo aos cofres públicos, bem como quando houver violação ao princípio constitucional da moralidade administrativa. Com sua abrangência ampliada, a **Ação Popular** hoje é um instrumento hábil para a tutela do patrimônio público em todas as suas dimensões, bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico, incluindo a moralidade administrativa.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Na obra, recentemente atualizada, **Comentários à Lei da Ação Popular** (2ª ed. - Rio de Janeiro: GZ, 2022), **Luiz Manoel Gomes Junior e Lorrane Queiroz**, apresentam a indagação que baliza os requisitos sempre debatidos para o cabimento da Ação Popular:

"Em relação aos requisitos da ação popular, uma polêmica resiste há décadas: A lesividade, por si só, basta para a propositura da ação? É necessário que simultaneamente seja provado pelo autor popular a existência de ato nulo ou anulável (binômio: ilegalidade e lesividade)?" (p. 22, edição digital)

Ao mesmo tempo, os citados autores, registram que o debate sobre os requisitos para a ajuizamento da ação popular, presentes desde a década de 1940, foi importante e amadureceu pelo entendimento abarcado pela doutrina e conformado no texto constitucional vigente, conforme arrematam em precisa resposta e com fundamentação irretocável:

"Entretanto, a doutrina e a jurisprudência dos tribunais, de forma majoritária, consideram ser elementos para fins de ação popular a ilegalidade (ou ilegitimidade) e a lesividade. Desse modo, o entendimento majoritário é o de que para existir a invalidação do ato administrativo atacado é necessário ao mesmo tempo que o ato seja ilegal e lesivo.

Em conclusão, a Constituição Federal de 1988 é a que melhor aperfeiçoou o instrumento, porque ampliou a participação popular no que se refere aos direitos políticos da população e também na fiscalização do Poder Público. De modo que, mediante uma análise histórica da ação popular constata-se que o instituto sofreu muitos avanços e atualmente apresenta-se como um instrumento verdadeiramente democrático, que deve ser utilizado e prestigiado por todos os cidadãos, afinal, em sua essência demonstra um verdadeiro mecanismo em prol da democracia." (p. 22/3, edição digital)

Nessa dimensão, é que a demanda deve ser apreciada, a fim de reconhecer se houve ato dotado de ilegalidade e com lesividade ao patrimônio público, conforme alega o autor popular.

Preliminarmente, deve ser atestada a condição de cidadão do autor, que entendo atendida no caso em tela, passando ao exame do mérito propriamente dito.

Apelação do réu Fernando Affonso Collor de Mello.

A sentença proferida pela Juíza Federal Substituta, da 10ª Vara Federal de Porto Alegre, Ana Maria Wickert Theisen, não comporta reparos quanto ao reconhecimento da nulidade dos ressarcimentos por CEAPS, razão pela qual adoto-a como fundamento para decidir:

(...)



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO
FUNDAMENTAÇÃO

As preliminares arguidas pelo réu foram rejeitadas no evento 40, mas o réu as renovou por ocasião das alegações, no evento 81. Apesar de constituírem, agora, matéria preclusa, reforço os argumentos já lançados nos autos, salientando que os fatos - pagamento de valores às duas empresas (Avanço e Cicer) - não são negados pelo réu, o que torna inócua a alegação de falta de prova. Ao autor cabia demonstrar que ocorreu o pagamento às empresas em questão, com verbas da CEAP, e este é um fato expressamente admitido pelo próprio réu, inclusive com prova documental anexada ao evento 30. Portanto, soa até mesmo estranho o argumento de inépcia por falta de prova. De todo modo, saliento que a Ação Popular é um instrumento processual apto a veicular pretensões relevantes para a coletividade. Nesta medida, a exigência de provas tem de ser mitigada pela realidade e mesmo pela dificuldade na obtenção de dados e documentos. É certo que o autor não demonstrou ter requerido junto à Administração do Senado Federal cópias dos contratos e dos pagamentos. Contudo, estes dados vieram com a contestação, sem qualquer prejuízo à instrução do feito.

Por outro lado, a alegação de descabimento da ação popular à míngua de demonstração da ilegalidade e do prejuízo, é, na verdade, uma questão que respeita ao mérito. O autor desincumbiu-se, na inicial, de apontar as razões pelas quais entende ter ocorrido ilegalidade, sob o fundamento de ressarcimento de despesas sem a expressa permissão regulamentar. Na espécie, o prejuízo advém do ressarcimento em si, porque, segundo o autor, foi direcionado ao pagamento de despesas de ordem particular. Nada mais é necessário para a propositura da ação coletiva prevista na Lei 4.717/65. Se assiste, ou não, razão ao autor, ou seja, se a ilegalidade está presente e se houve lesão ao patrimônio público, é questão que respeita ao mérito. Rejeito, portanto (novamente), as prefaciais de inépcia.

Quanto à competência deste juízo, já está consolidada, nada mais sendo necessário acrescentar ao que já se disse alhures.

Prescrição

Nos termos do art. 21 da Lei 4.717/65, "A ação prevista nesta lei prescreve em 5 (cinco) anos." Assim, na medida em que o Código de Processo Civil é aplicado subsidiariamente ao processo da ação popular (art. 22 da Lei 4.717/65) e que o art. 487, II, do CPC expressamente refere o conhecimento de ofício da prescrição, declaro prescritas as parcelas anteriores a 08/11/12, ou seja, cinco anos aquém do ajuizamento. A respeito da declaração de ofício:

AÇÃO POPULAR. AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS. NULIDADE. AGRAVO DE INSTRUMENTO. SÚMULA 283/STF. PRESCRIÇÃO DECRETADA DE OFÍCIO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

I - O acórdão recorrido, prolatado em sede de agravo de instrumento em autos de ação popular, por meio da qual se busca a nulidade de procedimento relativo à aquisição de passagens aéreas de responsabilidade do Tesouro Estadual, decretou, de ofício, a prescrição da ação. O recorrente não infirma o fundamento do decisum, ensejando a incidência da Súmula 283/STF.

II - Por outro lado, a prescrição, por cuidar-se de matéria de ordem pública,



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

pode ser alegada e declarada a qualquer tempo nas instâncias ordinárias. Precedentes: REsp nº 722.518/RS, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJ de 22.08.2005, REsp nº 204.276/MG, Rel. Min. JOSÉ ARNALDO DA FONSECA, DJ de 08.11.1999, REsp nº 463.043/RJ, Rel. Min. FRANCIULLI NETTO, DJ de 23.06.2003.

III - Recurso não conhecido. (REsp 1034907/SE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/06/2008, DJe 18/08/2008)

Superadas todas as questões preliminares, procedo ao exame do mérito.

Mérito

Inicialmente, cabe destacar que o ressarcimento de despesas pela cota CEAP é ato de natureza administrativa, não guardando relação intrínseca com a função legislativa do Senado. O reexame judicial do ato administrativo não constitui qualquer ofensa ao princípio da separação de poderes, conforme entendimento assente do Supremo Tribunal Federal:

"Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Administrativo. Prequestionamento. Ausência. Controle judicial da legalidade dos atos administrativos do Poder Executivo. Possibilidade. Parcelamento ilegal do solo. Responsabilidade. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes. 1. Não se admite o recurso extraordinário quando o dispositivo constitucional que nele se alega violado não está devidamente prequestionado. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356/STF. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que o julgamento pelo Poder Judiciário da legalidade dos atos dos demais poderes não representa ofensa ao princípio da separação dos poderes. 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame dos fatos e das provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF. 4. Agravo regimental não provido. 5. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, haja vista tratar-se, na origem, de ação civil pública (art. 18, da Lei nº 7.347/85). (ARE 1072239 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 23/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 06-03-2018 PUBLIC 07-03-2018)"

A matéria versada nestes autos envolve gestão de verbas públicas, com despesas sujeitas à lei de acesso a informações. Não se trata, de modo algum, de ato da específica função legislativa do Senado, sendo inaceitável o argumento de que a autorização dos ressarcimentos, via CEAP, é ato interna corporis. Resta, assim, autorizado, de pronto, o exame da legalidade das despesas questionadas nestes autos.

Adentrando no exame do mérito propriamente dito, é importante anotar os termos em que a ação popular está prevista no texto constitucional: "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;" (art. 5º, LXXIII)



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Daí se extrai que a ilegalidade e a lesão ao patrimônio público impõem-se como requisitos ao manejo da ação popular. Embora a menção a "patrimônio" é noção assente de que o ato que se visa anular pode não ter expressão econômica direta ou imediata. Nestes autos, porém, tal discussão se revela inócua, pois o reclamo do autor abrange despesas tangíveis, feitas com recursos públicos. É certo, contudo, que o binômio ilegalidade/lesividade do ato são condições para a utilização da Ação Popular. Anoto um precedente:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. 1. **A admissibilidade da ação popular encontra-se subordinada não só à observância das condições gerais da ação inscritas nas normas de processo civil (legitimidade processual, possibilidade jurídica do pedido e interesse de agir) como também ao preenchimento, ao menos em tese, de três requisitos ou pressupostos específicos, quais sejam: a condição de cidadão, a ilegalidade do ato perpetrado pelo agente e a lesividade ao patrimônio público, material e imaterial.** Se, em uma análise apriorística da demanda popular intentada, já puder verificar o julgador a ausência de qualquer um destes três requisitos, inclusive do binômio ilegalidade-lesividade do ato, fica simplesmente inviabilizado o manejo da ação popular, não devendo o órgão jurisdicional sequer adentrar na apreciação do mérito do direito vindicado. 2. Hipótese em que a demissibilidade ad nutum do Advogado Geral da União independentemente de explicações ou fundamentações, motivo pelo qual, revela-se inadequada a perquirição judicial da motivação do ato de demissão em análise, por via da ação popular. 3. Apelação improvida. (TRF4 5020828-52.2016.4.04.7200, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 23/08/2018)*

Os atos aqui questionados, portanto, deverão ser analisados sob este duplo prisma: ilegalidade e lesividade.

As despesas, cujo ressarcimento o autor popular reputa indevidas, decorrem dos contratos firmados com as empresas Cicer Serviços de Conservação, Limpeza e Segurança Eletrônica, em 01/05/09 (evento 34, PROCADM4, p. 68 e seguintes), e Avanço Conservação e Limpeza Eireli - ME, em 01/06/17 (idem, p. 44 e seguintes).

O primeiro contrato, firmado com a empresa Cicer, teve como objeto o fornecimento de mão de obra para os serviços de portaria, preservação ambiental, fiscalização de área, controle de fluxo de pessoas e veículos nas áreas comuns da RESIDÊNCIA CASA DA DINDA (cláusula primeira). Para a realização do serviço contratado, foi prevista a disponibilização de um efetivo de oito funcionários, todos agentes de portaria/fiscais de piso (cláusula terceira).

O segundo contrato, firmado com a empresa Avanço, tem como objeto o fornecimento de mão de obra para prestação de serviços de Portaria 24 horas, fiscalização, controle de fluxo de pessoas e veículos nas áreas comuns da RESIDÊNCIA CASA DA DINDA (cláusula primeira). Para a realização do serviço contratado, foi prevista a disponibilização de um efetivo de dez funcionários, sendo seis agentes de portaria, dois ajudantes para manutenção dos jardins, uma arrumadeira e uma babá (cláusula terceira). No curso do contrato, o Senador



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

efetuiu a devolução de R\$ 82.067,60, referente às despesas com os dois ajudantes para manutenção dos jardins, arrumadeira e babá, entre os meses de junho de 2017 a outubro de 2017, justificando que o reembolso, via CEAP, envolveu "despesas lançadas a maior" (conforme Memorando e guia de depósito constante do evento 30 - PROCADM3). Permaneceram cobertas pelas verbas da CEAP as despesas com os agentes de portaria, diurno e noturno.

Pois bem. Examinando os contratos que originaram as despesas questionadas nestes autos, logo se verifica que estas não se enquadram em quaisquer das hipóteses autorizativas de ressarcimento por CEAP. Basicamente, foram contratados serviços de portaria, prestados na residência do senador.

As normas regulamentadoras da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar dos Senadores – CEAPS encontram-se na página do Senado Federal na internet (<https://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/legislacao-relacionada>).

A verba indenizatória objeto desta demanda foi instituída, inicialmente, pelo Ato da Comissão Diretora nº 3, de 2003, com alterações posteriores, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica instituída, nos moldes definidos no âmbito da Câmara dos Deputados, a verba indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar, destinada ao pagamento de despesas mensais realizadas pelo Senador com aluguel – de imóvel, de veículos ou de equipamentos – com material de expediente para escritório, com locomoção e com outras despesas diretas e exclusivamente relacionadas ao exercício da função parlamentar.

(...)

§ 1º-C Será exigida, obrigatória e exclusivamente, para comprovação da vinculação entre a despesa realizada e a atividade política, funcional ou de representação parlamentar, declaração nesse sentido firmada pelo próprio Senador, sendo vedada a solicitação de ressarcimento para qualquer atividade de cunho eleitoral, quando candidato. (Incluído pelo Ato da Comissão Diretora nº 6/2014)

(...)

*§ 3º A verba de transporte aéreo dos Senadores, de que trata o Ato da Comissão Diretora nº 2, de 2009, com a redação dada pela Resolução nº 5, de 2009, e a verba indenizatória de que trata o caput deste artigo, **passam a constituir a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar dos Senadores - CEAPS.** (Incluído pelo Ato da Comissão Diretora nº 9/2011)*

Embora a norma não discriminasse de forma taxativa as despesas passíveis de ressarcimento à conta da CEAPS, havia clara exigência de que estas despesas fossem relativas a aluguel, material de expediente para escritório, locomoção ou outras, desde que direta e exclusivamente relacionadas ao exercício da função parlamentar.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

O referido ato normativo exemplifica, como despesas ressarcíveis, as relativas a aluguel, material de expediente para escritório, locomoção. Autoriza, ainda, o ressarcimento de "outras" despesas, dando margem a ampla interpretação. Não se pode olvidar, contudo, a exigência de que as despesas, para serem ressarcidas por CEAPS, devem ser direta e exclusivamente relacionadas ao exercício da função parlamentar.

O serviço de portaria residencial pode estar de alguma forma relacionado ao exercício do mandato, pois o senador o é em tempo integral, e pode utilizar, eventualmente, sua residência no cumprimento da função. Porém, essa relação não é direta, e muito menos exclusiva, na medida em que aproveita também à vida privada e familiar. Portanto, sendo certo que os serviços contratados com as empresas Avanço e Cicer foram prestados no âmbito da residência do parlamentar, a conhecida "Casa da Dinda", aliás, assim especificamente referida em ambos os contratos, não se verifica qual a relação de tais atividades, ou serviços, com o exercício da atividade parlamentar.

Há que se referir que, a partir de 16/04/14, passou a vigor o Ato do Primeiro-Secretário nº 5, de 2014, que estabeleceu "instruções complementares sobre procedimentos a serem observados para a administração, controle e ressarcimento das despesas realizadas à conta da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar dos Senadores - CEAPS", assim disciplinando a questão:

Art. 3º A CEAPS destina-se ao ressarcimento das despesas efetuadas com:

I - aluguel de imóvel destinado à instalação de escritório de apoio à atividade parlamentar, compreendendo as despesas de locação, da taxa de condomínio, das contas de água, de telefone celular e fixo, de acesso à Internet, de assinatura de TV a cabo ou similar e de energia elétrica, de serviço de vigilância patrimonial, bem como tributos concernentes ao imóvel locado;

II - aquisição de material de consumo para uso no escritório a que se refere o inciso I, inclusive aquisição ou locação de software, despesas postais, aquisição de publicações, locação de móveis e de equipamentos;

III - locação de meios de transporte e serviço de taxi destinados à locomoção dentro do território nacional, hospedagem e alimentação do parlamentar ou de servidores comissionados e efetivos lotados em seu gabinete; (Redação dada pelo Ato do Primeiro-Secretário nº 19/2014)

IV - combustíveis e lubrificantes;

V - contratação de consultorias, assessorias, pesquisas, trabalhos técnicos e outros serviços de apoio ao exercício do mandato parlamentar;

VI - serviços de segurança prestados por empresa especializada;

VII - divulgação da atividade parlamentar, exceto nos cento e oitenta dias que antecedem à data das eleições de âmbito federal, estadual e municipal, quando candidato; (Redação dada pelo Ato do Primeiro-Secretário nº



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

9/2014)

VIII - passagens aéreas, aquáticas e terrestres nacionais destinadas ao parlamentar ou a servidores comissionados e efetivos lotados em seu gabinete, em gabinete de liderança ou gabinete da Comissão Diretora, quando o parlamentar exercer concomitantemente a titularidade. (Redação dada pelo ATC nº 5, de 02/05/2012)

IX - alimentação, ressalvadas bebidas alcoólicas do parlamentar ou de terceiros, quando em compromisso de natureza política, funcional ou de representação parlamentar; ressalvados os de caráter eleitoral, observado o § 6º do art. 6º.

Em sua defesa, o réu argumenta que o pagamento da Cota está autorizado para as despesas efetuadas com quaisquer serviços de apoio ao exercício do mandato parlamentar, inclusive serviço de vigilância patrimonial e de segurança prestados por empresa especializada. Entende que a despesa objeto desta ação popular enquadra-se nos incisos I e VI do artigo 3º acima transcrito.

O Ato do Primeiro-Secretário nº 5, de 2014, veio complementar o regramento existente, limitando as hipóteses de ressarcimento por CEAPS ao estabelecer rol taxativo de hipóteses de cabimento. O Ato da Comissão Diretora nº 3, de 2003, não foi revogado, e a norma complementar deve ser interpretada em conjunto com a regra originária. E o art. 3º da norma complementar de 2014 não trouxe legitimidade ao ressarcimento havido.

O inciso I autoriza o ressarcimento de despesas efetuadas com aluguel de imóvel destinado à instalação de escritório de apoio à atividade parlamentar, compreendendo serviço de vigilância patrimonial concernentes ao imóvel locado. A despesa, em essência, contemplada neste inciso respeita à locação de imóvel utilizado como escritório de apoio e o serviço de vigilância patrimonial nele referido está elencado como uma das despesas possíveis em relação ao imóvel locado. Não há, como pretende o réu, autorização para a contratação e posterior pedido de reembolso de despesas com serviços de vigilância patrimonial de modo autônomo, tampouco quando prestados no âmbito da residência familiar, em situação completamente desvinculada do exercício da atividade parlamentar.

Sob outro ângulo, a leitura dos contratos deixa claro que os serviços contratados foram serviços de portaria e não de vigilância patrimonial. Veja-se a cláusula 1ª do contrato celebrado com a empresa Avanço: "fornecimento de mão de obra para prestação de serviços de Portaria 24 horas, fiscalização, controle de fluxo de pessoas e veículos nas áreas comuns da RESIDÊNCIA CASA DA DINDA" (PROCADM3, evento 30, fl. 6). Portanto, as despesas em questão remuneraram serviços de portaria residencial, que não se confundem com vigilância patrimonial, nem concernem a imóvel alugado para instalação de escritório.

O inciso VI, por sua vez, prevê o ressarcimento de despesas efetuadas com serviços de segurança prestados por empresa especializada. Também aí não se enquadra o serviço contratado pelo réu junto às empresas Cicer e Avanço, que não são especializadas em serviços de segurança, tampouco autorizadas a prestar tais



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

serviços (conforme informado pela Polícia Federal no evento 71). O fato de constar, na maioria das notas fiscais apresentadas para fins de ressarcimento, a expressão "agentes de segurança", não desnatura o serviço efetivamente contratado, que é de portaria.

Ademais, considerando os termos do Ato Da Comissão Diretora nº 3, de 2003, que exige a vinculação entre a despesa realizada e a atividade política, funcional, ou de representação parlamentar, é forçoso inferir que a ratio da permissão do inciso VI para ressarcir despesas com serviços de segurança, respeita à eventual necessidade de o parlamentar valer-se de proteção, em função de sua atividade política. Certamente isto não compreende pagamento de serviços de portaria na residência do parlamentar.

Deste modo, as despesas geradas pelos serviços contratados pelo Senador Fernando Affonso Collor de Mello junto às empresas Avanço e Cicer não se encontram albergadas nas previsões de cobertura da CEAP - Cota para Exercício de Atividade Parlamentar - e todos os ressarcimentos feitos ao Senador, derivados de tais contratos, revestem-se de ilegalidade.

A lei 4.717/65, que regula a ação popular, estabelece:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;*
- b) vício de forma;*
- c) ilegalidade do objeto;*
- d) inexistência dos motivos;*
- e) desvio de finalidade.*

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;*
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;*
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;*
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;*



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Considerando que o réu obteve ressarcimento à conta da CEAPS de despesas não relacionadas direta e exclusivamente ao exercício da função parlamentar, resta caracterizado o desvio de finalidade, inquinando de nulidade o ato administrativo. Deverá o réu, portanto, restituir aos cofres públicos os valores recebidos indevidamente, correspondentes ao ressarcimento das despesas efetuadas em favor das empresa Cicer e Avanço, respeitada a prescrição quinquenal.

Os valores deverão ser acrescidos de correção monetária a partir de cada vencimento, pelo IPCA-E, e juros de mora, à taxa de 1% ao mês, a contar da citação, até o efetivo pagamento.

Quanto à compensação dos valores já ressarcidos administrativamente a esse mesmo título, é medida que se faz impositiva, em face do princípio que veda o enriquecimento sem causa. Assim, o valor restituído em 14.12.2017 (recibo de depósito constante do documento PROCADM3, fl. 2, evento 30) deverá ser abatido do total devido.

Anoto, por fim, que este juízo tem ciente o pedido de produção de prova testemunhal, apresentado já na petição inicial. Inobstante, considerando que as questões de fato tratadas nos autos foram esclarecidas por prova documental, tornou-se desnecessária qualquer oitiva.

Quanto às alegações de que as despesas seriam ilegítimas, por fraudarem a lei das licitações e o limite do teto constitucional, são argumentos a serem refutados, porque a CEAP opera em sistema de ressarcimento, sem exigência de licitação, bastando que a natureza da despesa enquadre-se à previsão regulamentar. Outrossim, sua natureza é indenizatória, não se enquadrando no teto remuneratório do serviço público.

*Assim analisados todos os fundamentos, **defiro a tutela provisória de urgência**, para determinar a suspensão dos ressarcimentos por CEAPS das despesas efetuadas pelo réu em favor das empresa Cicer e Avanço, referentes a serviços prestados em seu imóvel residencial.*

DISPOSITIVO

Ante o exposto, reconheço, de ofício, a prescrição quinquenal e julgo PROCEDENTE o pedido para declarar a nulidade dos ressarcimentos por CEAPS das despesas efetuadas pelo réu em favor das empresas Cicer Serviços de Conservação, Limpeza e Segurança Eletrônica Ltda (Citel Service - CNPJ 04.850.792/0001-44) e Avanço Conservação e Limpeza Eireli - ME (Avanço Service - CNPJ 21.181.348/0001-00), referentes a serviços prestados em seu imóvel residencial, e para condenar o réu Fernando Affonso Collor de Mello a restituir aos cofres públicos os valores recebidos indevidamente a esse título, acrescidos de correção monetária e juros nos termos da fundamentação, admitida a compensação dos valores já restituídos administrativamente, tudo a ser apurado em liquidação de sentença.



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Oficie-se ao Senado Federal determinando o imediato cumprimento da tutela provisória deferida, e solicitando que envie a este juízo, no prazo de 15 dias, relatório dos ressarcimentos efetuados em favor das empresas Cicer e Avanço, à conta do Senador Fernando Affonso Collor de Mello, a partir de 08/11/2012 até a data da cessação dos ressarcimentos.

Não vejo razões para decidir de forma diversa.

Entendo que a questão relativa ao ressarcimento de despesas mediante utilização da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar não se trata de mero ato previsto em regimento interno do Senado Federal, tampouco tem relação com o processo legislativo. Trata-se, em realidade, de despesa pública e, como tal, sujeita-se ao controle do Poder Judiciário caso verificada ilegalidade ou abuso, não se caracterizando como ato *interna corporis* alheio ao controle judicial.

Como bem referido na decisão acima transcrita, a verba indenizatória objeto desta demanda foi instituída pelo Ato da Comissão Diretora n.º 3/2003, segundo a qual deve estar "*exclusivamente relacionadas ao exercício da função parlamentar*", razão pela qual as normas regulamentares posteriores a ela devem ser interpretadas tendo como premissa a relação com as atividades parlamentares.

Ademais, mesmo que fosse possível interpretar de forma diversa, o Ato do Primeiro-Secretário n.º 5, de 2014, que estabeleceu "*instruções complementares sobre procedimentos a serem observados para a administração, controle e ressarcimento das despesas realizadas à conta da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar dos Senadores - CEAPS*", não prevê no rol de despesas a serem ressarcidas por meio da cota CEAPS, os gastos realizados com a contratação dos serviços das empresas Cicer e Avanço. Trata-se de contratação para prestação "Casa da Dinda" e assim denominada nos respectivos contratos firmados (Evento 30 originário - PROCADM3 e Evento 30 originário - PROCADM6).

A alegação do apelante no sentido de que exerce as atividades de senador em tempo integral, o que autorizaria o ressarcimento das despesas que são objeto da presente ação, não lhe socorre. A natureza da atividade parlamentar não tem o condão de desonerar o senador da observância do regimento do Senado Federal, sob pena de tornar demasiadamente elásticas as possibilidades de utilização da CEAPS, negando efetividade aos próprios atos normativos do Senado Federal. Ora, se o exercício do mandato "em tempo integral" autorizasse o ressarcimento de despesas realizadas na residência dos parlamentares, não haveria necessidade da edição de atos normativos para regular as possibilidades de utilização das cotas CEAPS para tais ressarcimentos.

O demandado defende, ainda, que o ressarcimento ao erário encontraria vedação por força dos artigos 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), considerando que se estaria diante de alteração de



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

interpretação de norma jurídica. Transcrevo os dispositivos legais referidos:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Todavia, a interpretação que deu origem ao ressarcimento dos valores por meio da utilização da CEAPS foi conferida pelo Senado Federal, submetida agora ao crivo do Poder Judiciário, a fim de apreciar nos limites da legalidade e eventual lesividade ao erário público.

Não se trata, portanto, de decisão administrativa impondo novo "*dever ou novo condicionamento de direito*" ou de revisão "*de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa*" a ensejar a adoção de regime de transição ou orientações gerais da época, mas sim de revisão de ato administrativo pelo Poder Judiciário.

O serviço de portaria residencial contratado pelo parlamentar, mesmo que sustente ter relação com o exercício do mandato (porque a atividade de senador poderia ser exercida em tempo integral e usar sua residência no cumprimento da função), não prospera pelo singelo motivo que se assim fosse, todos os parlamentares poderiam usufruir desse serviço, mediante ressarcimento público, dispensando a regulação normativa da Mesa do Senado Federal. Ora, a normativa foi instituída para disciplinar as despesas ressarcíveis e não contempla os serviços impugados na presente ação popular.

No caso, os serviços de contratados possuem relação direta com a vida privada e familiar do Senador. É o que se verifica da leitura dos contratos, sobressaindo que os serviços contratados foram de portaria e não de vigilância patrimonial, em especial a cláusula 1ª do contrato celebrado com a empresa Avanço: "*fornecimento de mão de obra para prestação de serviços de Portaria 24 horas, fiscalização, controle de fluxo de pessoas e veículos nas áreas comuns da RESIDÊNCIA CASA DA DINDA*" (PROCADM3, evento 30, fl. 6).



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Dessa forma, as despesas em questão remuneraram serviços de **portaria residencial**, que não se confundem com vigilância patrimonial, nem concernem a imóvel alugado para instalação de escritório de atividade parlamentar. Mais ainda, porque os serviços contratados com as empresas Cicer e Avanço, as quais não são especializadas em segurança, sendo que o registro da expressão "agentes de segurança" em algumas notas fiscais não desnatura o serviço efetivamente contratado, posto que é de portaria residencial.

Outrossim, o Ato da Comissão Diretora nº 3/2003 exige vinculação entre a despesa realizada e a atividade política, funcional, ou de representação parlamentar e, no caso, conforme já destacado, os serviços foram voltados a atividades de portaria na residência particular do Senador. Mais, o Ato do Primeiro-Secretário nº 5/2014, complementou o regramento existente, limitando as hipóteses de ressarcimento por CEAPS ao rol taxativo da normativa, observada interpretação conjunto com a regra originária.

O inciso I do art. 3º do ato normativo de 2014, autoriza o ressarcimento de despesas efetuadas com aluguel de imóvel destinado à instalação de escritório de apoio à atividade parlamentar, *compreendendo* serviço de vigilância patrimonial concernentes ao imóvel locado. Destarte, essa despesa contempla apenas gastos na locação de imóvel utilizado como escritório de apoio parlamentar e sua segurança patrimonial e não reembolso de despesas com serviços de vigilância patrimonial de modo autônomo. **Muito menos, quando prestados no âmbito da residência familiar, em situação totalmente desvinculada do exercício da atividade parlamentar, o que gera ilegalidade pelo desvio de sua finalidade.**

Anote-se ainda, que por força da Lei n.º 7.474/86, é garantido ao ex-Presidente do país, no caso o parlamentar recorrente, a designação de quatro servidores para segurança e apoio pessoal, o que reforça ainda mais a desnecessidade da contratação de segurança na sua moradia utilizada de forma privada. **Além da ilegalidade já demonstrada, ressalta a imoralidade na utilização de serviços de empresa privada, posto que o senador já possui proteção pessoal por meio de servidores públicos designados para sua segurança, na condição de ex-Presidente da República.**

Portanto, sendo certo que os serviços contratados com as empresas Avanço e Cicer foram prestados no âmbito da residência do parlamentar, a conhecida "Casa da Dinda", não se reconhece relação de tais atividades ou serviços com o exercício da atividade parlamentar e, por decorrência, indevido o seu ressarcimento, merecendo confirmação a procedência da Ação Popular.

Em suma, fica evidente que a utilização da verba para fins pessoais e familiares extrapola a previsão normativa do Senado Federal, em especial a finalidade de tal ato administrativo. Logo, o ressarcimento de despesas com as



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

contratações questionadas na presente demanda popular, ferem os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência, merecendo glosa a ser reparada com a devolução ao erário público.

No caso, em respeito ao valor instrumental da participação política, conferida à Ação Popular pela Constituição Federal, o cidadão autor, no exercício judicial da soberania popular de fiscalização do Poder Público, demonstrou a ilegalidade e a efetiva lesão do patrimônio público, tanto em sua dimensão material e pecuniária (erário) quanto em sua dimensão imaterial (valores e princípio da imoralidade administrativa).

Logo, a procedência da ação deve servir não só na reparação da lesão sofrida pelo erário público, mas também para a real concretização dos valores educativos e pedagógicos da tomada de consciência jurídica do cidadão quanto a sua função e atuação perante o Estado, dentro do regime de co-participação social, prevista na Constituição Federal (art. 1º, Parágrafo único c/c art. 5º, inciso LXXIII).

Conclui-se assim, que a utilização da verba em desvio com a finalidade da normativa, converteu-se em ato ilegal e, por gerar dano ao patrimônio público, deve ser corrigida com a devida reposição ao erário. Ou seja, **configurada a ilegalidade e a lesão ao patrimônio público, como elementos constitutivos do cabimento do controle judicial pela via da Ação Popular, o caminho processual é sua procedência.**

Outrossim, diante da alegação do Senador apelante que alguns ressarcimentos das cotas CEAPS foram devolvidos ao Senado Federal, após constatação de serem indevidos, deixo de apreciar esse aspecto porque não comprovados nos autos, remetendo eventual compensação para a fase de cumprimento e execução da sentença, mediante efetiva demonstração pelo interessado.

Dessa forma, com os presentes acréscimos de fundamentação, julgo procedente a presente Ação Popular.

Apelação da parte autora.

A parte autora requer a reforma da sentença quanto à forma de fixação dos honorários sucumbenciais, pugnando pela incidência do §2º do CPC.

Pois bem.



Poder Judiciário

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

O atual CPC inovou de forma significativa com relação aos honorários advocatícios, buscando valorizar a atuação profissional dos advogados, especialmente pela caracterização como verba de natureza alimentar (§ 14, art. 85, CPC) e do caráter remuneratório aos profissionais da advocacia.

Cabe ainda destacar que o atual diploma processual estabeleceu critérios objetivos para fixar a verba honorária que buscam valorizar a advocacia, evitando o arbitramento de honorários em percentual ou valor aviltante que, ao final, poderia acarretar verdadeiro desrespeito à profissão.

A partir dessas considerações, tenho que a fixação dos honorários sucumbenciais com base no art. 85, § 8º, do CPC não se mostra a forma mais adequada para valorizar o trabalho desenvolvido, considerando a expressa previsão constante do §2º do mesmo artigo prevendo a fixação dos honorários entre 10 e 20 por cento do valor da condenação ou do proveito econômico.

Assim, fixo os honorários advocatícios, com base no art. 85, §2º do CPC em 10% sobre o valor da condenação.

Quanto à incidência de juros sobre honorários, deve ser observado o disposto no Manual de Cálculos da Justiça Federal, aprovado pela Resolução CJF n. 134/2010 e atualizada pela Resolução CJF nº 658/2020:

(...)

4.1.4 Honorários

*A data da sentença (ou do ato jurisdicional equivalente, na competência originária dos tribunais), como ato processual que qualifica o nascedouro do direito à percepção dos **honorários** advocatícios, deve ser considerada o marco temporal para a aplicação das regras fixadas pelo CPC/2015 (EAREsp 1.255.986).*

4.1.4.1 Fixados sobre o valor da causa

*Atualiza-se o valor da causa, desde o ajuizamento da ação (Súmula n. 14/STJ), aplicando-se o percentual determinado na decisão judicial. A **correção** monetária deve seguir o encadeamento das ações condenatórias em geral, indicado no capítulo 4, item 4.2.1.*

*Os **juros** de mora serão contados a partir da citação no processo de execução, quando houver, ou do fim do prazo do art. 523 do CPC, observando-se as taxas indicadas no item 4.2.2 do Capítulo 4.*

(...)



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Verifica-se que os juros de mora devem ser aplicados a partir da citação no processo de execução/cumprimento de sentença, razão pela qual são inaplicáveis os critérios defendidos pelo autor neste momento processual.

Assim, deve ser dado parcial provimento ao apelo da parte autora.

Dispositivo.

Ante o exposto, voto por dar parcial provimento à apelação da parte autora e negar provimento à apelação do réu.

Documento eletrônico assinado por **ROGERIO FAVRETO, Desembargador Federal Relator**, 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.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40002642731v97** e do código CRC **e15e9ed1**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ROGERIO FAVRETO
Data e Hora: 20/4/2022, às 21:19:9

5058314-46.2017.4.04.7100

40002642731.V97