

Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
10ª Vara Federal de Porto Alegre

AÇÃO POPULAR Nº 5033678-50.2016.4.04.7100/RS

AUTOR: KARINA PICHSENMEISTER PALMA

ADVOGADO: RAFAEL SEVERINO GAMA

RÉU: JOSE RENAN VASCONCELOS CALHEIROS

ADVOGADO: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA

RÉU: DILMA VANA ROUSSEFF

ADVOGADO: LISIANE FERRAZZO RIBEIRO (AGU)

RÉU: JORGE NEY VIANA MACEDO NEVES

ADVOGADO: FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

MPF: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de **ação popular**, com pedido liminar, ajuizada por KARINA PICHSENMEISTER PALMA em face de DILMA VANA ROUSSEFF, JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS, JORGE NEY VIANA MACEDO NEVES e UNIÃO, objetivando, em síntese, a anulação do ato de manutenção, durante o período de afastamento da Presidência, das prerrogativas do cargo relativas ao uso de transporte aéreo da Presidente da República, e, também, caso tenha surtido algum efeito, a reparação integral pelos danos financeiros emergentes deste ato.

A demandante fundamenta suas pretensões com os seguintes argumentos: (a) violação aos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, pois, além de o País enfrentar gravíssima crise econômico-fiscal, DILMA VANA ROUSSEFF não possuiria agenda pública que justificasse a utilização de aeronave pública; (b) existência de vício formal, pois resoluções legislativas não se prestariam para estabelecer benefícios a outros Poderes, sendo necessária a utilização do processo legislativo ordinário para tanto; (c) ausência de interesse público que justifique a utilização de aeronave público por agente político afastado de seu cargo público; (d) ato lesivo está em confronto com as medidas tomadas por DILMA VANA ROUSSEFF, em abril de 2015, quando editou o Decreto nº 8.432, restringindo o uso de aviões da FAB por Ministros de Estado; e (e) existência de violação à lei relativa ao processo de impeachment, Lei nº 1.079/1950, que não prevê a utilização do direito questionado.

Levando em consideração que a presente ação popular pretende a anulação de ato relacionado às prerrogativas dos chefes institucionais do Poder Executivo e de uma das Casas do Poder Legislativo - ainda que o primeiro deles

esteja afastado com fundamento no art. 86, § 1º, II, da Constituição Federal -, este Juízo determinou a intimação dos demandados para possibilitar a apresentação de manifestação prévia à apreciação do pedido antecipatório, no prazo de 72 horas (evento 8, DESPADEC1).

Instado, o Ministério Público Federal apresentou parecer nos seguintes termos: (a) requer a intimação da União para que informe a existência de ações populares ajuizadas até o presente momento, de modo a evitar a prolatação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente; e (b) no mérito, afirma não haver indicativos mínimos de desvirtuamento dos princípios administrativos basilares da moralidade e da impessoalidade e que a suspensão das funções presidenciais se referem àquelas arroladas no art. 84 da Constituição da República, entre as quais não se inclui a trazida à discussão pela demandante (evento 25, PROMOÇÃO1).

RENAN VASCONCELOS CALHEIROS e JORGE NEY VIANA MACEDO NEVES, representados pela Advocacia do Senado Federal, manifestaram-se, preliminarmente, no sentido de que: (a) o 1º Vice-Presidente do Senado Federal é parte ilegítima na demanda visto que a parte autora não apontou qualquer fato ou ato a justificar sua inclusão no polo passivo; (b) a instauração do processo de impedimento contra o Presidente da República e o seu devido processamento são de competência privativa do Senado Federal, na forma do art. 52, I, da Constituição Federal, não sendo possível a intervenção do Poder Judiciário por se tratar de ato *interna corporis*; (c) o juízo de primeiro grau é incompetente para processar e julgar a presente ação popular, pois os atos praticados pelo Senado Federal no processo de impedimento estão submetidos ao controle excepcional do Poder Judiciário, com a observância da competência originária do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, "a", "b" e "c" da Constituição Federal; e (d) a fim de evitar burla à competência originária dos Tribunais, o art. 1º, § 1º, da Lei nº 8.437/1992 dispõe que *não será cabível, no juízo de primeiro grau, medida cautelar inominada ou a sua liminar, quando impugnado ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal*, motivo pelo qual deve haver a extinção do processo pela inadequação da via eleita. No mérito propriamente dito, afirmam que: (a) a manutenção das prerrogativas da Presidente da República é constitucional, pois o seu afastamento diz respeito apenas às funções previstas no art. 84 e afins da Constituição Federal, não havendo imediata perda do mandato; e (b) não há possibilidade de restrição com maior amplitude sem que haja previsão na Constituição Federal, sendo que as matérias limitativas de direitos e prerrogativas devem ser objeto de interpretação restritiva em atenção ao interesse público e à presunção de veracidade e legitimidade dos atos públicos, notadamente porque se discute a situação jurídica do Presidente da República durante seu afastamento de caráter precário (evento 27, PET1).

DILMA VANA ROUSSEFF e a UNIÃO, representada e apresentada, respectivamente, pela Advocacia-Geral da União, manifestaram-se

afirmando que: (a) a admissibilidade da ação popular se restringe ao questionamento da validade de atos administrativos que, por assim produzirem efeitos, acarretam consequências danosas sobre os princípios, bens e valores lá discriminados, não se admitindo o uso de tão excepcional modo de controle popular para o questionamento de decisões de cunho jurisdicional como a emitida pelo Senado Federal; (b) o Poder Judiciário somente poderá conhecer de decisões adotadas no processo de impedimento quando estas desbordarem os limites procedimentais, bem como se implicarem lesões a direitos subjetivos; e (c) a suspensão do exercício das funções da Presidente da República não se confunde com perda do cargo e, conseqüentemente, dos direitos a ele inerentes, o que somente pode vir a ocorrer na hipótese de concluir o Senado Federal pela procedência da Denúncia nº 1/2016, não havendo que se falar, no momento, em perda das prerrogativas do cargo (evento 28, PET1).

A parte autora apresentou petição asseverando que: (a) este Juízo é prevento para processar e julgar o tema em razão de a presente ação popular ter sido a primeira a ser distribuída, na forma do art. 59 do CPC/2015; e (b) o ato atacado é *claramente ilegal e inconstitucional, tanto na forma, quanto no seu conteúdo* (evento 31, PET1).

É O RELATÓRIO.

DECIDO.

1. Da alegação de prevenção

O Ministério Público Federal requereu a intimação da União para que informasse a existência de ações populares ajuizadas até o presente momento, de modo a evitar a prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente. Registro, contudo, que os demandados já foram instados para apresentação de manifestação prévia, motivo pelo qual desnecessária nova intimação.

Em relação às ações populares referidas pelo *Parquet*, a que tramita sob o nº 0029607-19.2016.401.3400, perante a Justiça Federal do Distrito Federal, foi distribuída em 13/05/2016, às 18h01min; a de nº 0010764-97.2016.403.6100, perante a Justiça Federal de São Paulo, foi distribuída em 13/05/2016, às 17h54min; e as de nºs 5033746-97.2016.404.7100 e 5033744-30.2016.404.7100, por sua vez, tratam de matéria diversa da presente demanda.

Levando em consideração que este feito foi distribuído em 12/05/2016, às 13h42min, aplica-se a regra do art. 59 do CPC/2015, no sentido de que *o registro ou a distribuição da petição inicial torna prevento o juízo*.

2. Da competência

Quanto à alegação de incompetência, a questão já foi objeto de apreciação pelo Juízo, não havendo fundamentos para que seja modificado o entendimento (evento 8, DESPADEC1):

Em relação à competência para processamento e julgamento da presente ação popular, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que a competência para julgar ação popular contra ato de qualquer autoridade, até mesmo do Presidente da República, é, via de regra, do juízo competente de primeiro grau (STF, AO 859/AP-QO, Tribunal Pleno, Redator para o acórdão o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 1º/8/2003).

Na forma do art. 5º, § 1º, da Lei nº 4.717/1965, para fins de competência, equiparam-se a atos da União os das pessoas criadas ou mantidas por essas pessoas jurídicas de direito público, de modo que a Justiça Federal é competente para o processamento do feito.

Quanto à competência territorial, o Superior Tribunal de Justiça entende que são igualmente competentes os Juízos da Seção Judiciária do domicílio do autor, daquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, do Distrito Federal (CC 107.109/RJ, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/02/2010, DJe 18/03/2010). Portanto, considerando-se que a parte autora reside em Porto Alegre/RS (evento 1, OUT3), este Juízo é competente para julgamento da demanda.

Tratando-se de ação popular, não há que se falar em qualquer violação das competências constitucionalmente atribuídas ao Supremo Tribunal Federal, no art. 102, I, "a", "b" e "c", da Constituição Federal, e ao Senado Federal quanto ao processamento e julgamento do impedimento presidencial, no art. 52, I, da Carta Política.

3. Da legitimidade passiva de JORGE NEY VIANA MACEDO NEVES

JORGE NEY VIANA MACEDO NEVES afirma ser parte ilegítima visto que a demandante não apontou qualquer fato ou ato a justificar sua inclusão no polo passivo.

Contudo, ainda que de maneira concisa, a parte autora alegou que JORGE, *por ação ou omissão, também colaborou com o ato nesta ação atacado* (evento 6, PET1), sendo esta fundamentação suficiente para que o réu prossiga no polo passivo da demanda, em especial por se tratar de ação popular que visa ao controle da Administração Pública.

Nada impede, contudo, que a instrução do processo e a posterior análise exauriente tenha por consequência o reconhecimento de ausência de responsabilidade do réu em relação ao ato impugnado.

4. Da possibilidade, em tese, de concessão de medida liminar

Apesar de o art. 1º, § 1º, da Lei nº 8.437/1992, dispor que não é cabível, no juízo de primeiro grau, medida cautelar inominada ou a sua liminar, quando impugnado ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal, tal previsão não se aplica à ação popular e à ação civil pública, conforme previsão expressa do parágrafo subsequente:

§ 2º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos processos de ação popular e de ação civil pública.

5. Da natureza jurídica do ato impugnado e da viabilidade de discussão por meio de ação popular

A presente ação popular pretende a anulação do ato que reconheceu a manutenção das prerrogativas do cargo relativas ao uso de transporte aéreo pela Presidente afastada DILMA VANA ROUSSEFF, durante o período de afastamento da Presidência da República.

O ato impugnado foi materializado por meio de mandado de intimação publicado no Diário do Senado Federal, no dia 12/05/2016, às fls. 167-168, com o seguinte conteúdo (<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=20397&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=304>):

Considerando, Senhora Presidente, que a Câmara dos Deputados autorizou, nos termos do art. 51, I e 86 da Constituição Federal, a instauração de processo contra a Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade e considerando que o Plenário do Senado Federal, na Sessão Deliberativa Extraordinária do dia 11 de maio de 2016, admitiu o seu prosseguimento, o Presidente do Senado Federal faz saber, por este ato, que fica Vossa Excelência intimada dos termos da Denúncia autuada neste Senado Federal sob o nº 01, de 2016.

Integram o presente mandato cópia digitalizada do processo que tramitado na Câmara dos Deputados e do processo em trâmite no Senado Federal, incluído o relatório preliminar da Comissão Especial desta Câmara Alta, aprovada pelo Plenário.

Faz saber, ainda, que, a partir do recebimento desta intimação, está instaurado o processo de impedimento por crime de responsabilidade, ficando Vossa Excelência, nos termos do art. 86, §1º, II, da Constituição Federal, suspensa das funções de Presidente da República até a conclusão do julgamento no Senado ou até a decorrência do prazo fixado no §2º do referido artigo, de 180 dias, mantendo durante esse período as prerrogativas do cargo relativas ao uso de residência oficial, segurança pessoal, assistência saúde, transporte aéreo e terrestre, remuneração e equipe a serviço do Gabinete Pessoal da Presidência.

Como se vê, ao contrário do que afirmado pela parte autora, não se trata de resolução legislativa editada pelo Senado Federal, mas de deliberação do Plenário da Casa posteriormente consolidada pelo Presidente daquela Instituição, utilizando-se das prerrogativas previstas nos incisos do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal.

De fato, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, as controvérsias relativas à interpretação das normas regimentais das Casas Legislativas não estão sujeitas ao controle judicial, pois circunscritas ao domínio *interna corporis* (MS 24356, Tribunal Pleno, julgado em 13/02/2003).

Não há que se dizer, todavia, que os demais atos editados pelo Poder Legislativo não possam ser submetidos ao Poder Judiciário, pois o ordenamento jurídico permite a realização de controle de legalidade - que inclui a aferição de eventual inconstitucionalidade - das atividades e atos administrativos, assegurando um sistema de freios e contrapesos hígido e eficaz.

O processo de impedimento do Presidente da República, de competência privativa do Senado Federal, de acordo com o art. 52, I, da Constituição Federal, não transforma completamente a Casa Legislativa em tribunal judiciário, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 21.623/DF:

CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT": NA ORDEM JURÍDICA AMERICANA E NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA. O "IMPEACHMENT" E O "DUE PROCESS OF LAW". IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO DE SENADORES. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. (...) O Senado, posto investido da função de julgar o Presidente da República, não se transforma, as inteiras, num tribunal judiciário submetido as rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o Senado é um órgão político. Quando a Câmara Legislativa - o Senado Federal - se investe de "função judicialiforme", a fim de processar e julgar a acusação, ela se submete, e certo, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõem o processo político-penal. (...) (MS 21623, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/1992) grifou-se

O Poder Judiciário, em diversas ocasiões, teve a oportunidade de se manifestar especificamente acerca do processo de impedimento, por meio do Supremo Tribunal Federal, em razão da competência constitucional nessas hipóteses para julgamento de mandado de segurança e arguição de descumprimento de preceito fundamental: **MS 34131-MC**, Relator Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2016; **ADPF 378-MC**, Relator Min. EDSON FACHIN, Relator p/ Acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015; **MS 21689**, Relator Min. CARLOS

VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/1993; e **MS 21623**, Relator Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/1992.

Não há dúvidas de que não é cabível controle da decisão de mérito do Senado Federal no processo de impedimento. Contudo, **admite-se a realização de controle jurisdicional quanto aos aspectos processuais e formais no referido processamento**. Nesse sentido, passagem do voto do Ministro Carlos Velloso analisando os fundamentos históricos do instituto, no julgamento do MS 21.689/DF:

Segue Berger a esclarecer que, não obstante inexistir, na Constituição, menção expressa ao controle judicial (judicial review) no tocante ao impeachment, certo é que não há como excluir esse controle e jamais se pretendeu que o Congresso fosse o juiz final dos limites dos seus próprios poderes. Marshall, na Convenção da Virgínia (para ratificação da Constituição) afirmou: o pedido de proteção contra a violação da Constituição há de ser feito ao Judiciário, porque não há outro órgão que possa conferir tal proteção (STF. MS 21689, Relator Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/1993)

Portanto, sendo admitida a impetração de mandado de segurança para discussão de aspectos procedimentais do processo de impedimento, também deve ser possibilitado o ajuizamento de ação popular, que ostenta a mesma natureza jurídica de ação constitucional.

Da análise dos precedentes da Corte Constitucional referidos por parte dos demandados (evento 28, PET1), verifica-se que dizem respeito especificamente a ações populares ajuizadas diretamente perante aquele Tribunal sob o pretexto de interessar a todos os membros da magistratura, na forma do art. 102, I, "n", da Constituição Federal. Naquelas oportunidades, um dos fundamentos da inadmissibilidade das ações populares foi o de que os atos "se acham sujeitos a um sistema específico de contestação, quer por via recursal, quer mediante utilização de ação rescisória".

Não é, portanto, o caso do processo de impedimento, que admite a realização de controle jurisdicional quanto aos aspectos processuais e formais de seu processamento, conforme anteriormente referido.

Deve ser registrado, em razão de sua pertinência, o ensinamento de José Afonso da Silva no sentido da possibilidade de ajuizamento de ação popular em face de ato apenas formalmente judicial:

5.2.3.2 Atos judiciais atacáveis - Se os atos de natureza jurisdicional não são suscetíveis de serem impugnados em demanda popular, atos judiciais há, no entanto, que podem ser objeto desse remédio. Assim, os atos judiciais de natureza administrativa, que só são judiciais no sentido formal, subjetivo. (SILVA, José Afonso da. Ação popular constitucional, São Paulo: Editora Malheiros)

Ainda, a título argumentativo, a própria Constituição Federal, no art. 5º, LXXIII, dispõe que *qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo*, não havendo, em tese, nenhuma limitação expressa quanto à natureza do ato impugnado.

Porém, conforme já fundamentado anteriormente, a presente ação popular não discute o mérito das decisões do Senado Federal, que diz respeito ao processamento e julgamento do Presidente da República, nos termos do art. 52, I, da Carta Fundamental. Controvertem-se, na verdade, apenas aspectos formais e secundários do referido processamento.

Antes de prosseguir na análise do ato impugnado, deve-se esclarecer quais as consequências decorrentes do afastamento da Presidente da República.

6. Da condição jurídica do Presidente da República afastado com fundamento no art. 86, § 1º, II, da Constituição Federal

Ainda que temporariamente afastada do desempenho de suas funções por força do procedimento previsto no art. 86, § 1º, II, da Constituição Federal, a Chefe de Estado continua a titularizar a condição de Presidente da República.

Nesse sentido, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, externado no julgamento da Ação Penal nº 305, ajuizada em face do então Presidente Fernando Collor de Mello:

AÇÃO PENAL - PRESIDENTE DA REPÚBLICA - ATOS ESTRANHOS À FUNÇÃO PRESIDENCIAL - FATOS SUPOSTAMENTE DELITUOSOS COMETIDOS DURANTE A CAMPANHA ELEITORAL DE 1989 - CF, ART. 86, PAR. 4. - DISCIPLINA DO TEMA NO DIREITO COMPARADO - IMUNIDADE TEMPORÁRIA DO CHEFE DE ESTADO A PERSECUÇÃO PENAL EM JUÍZO - PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL NÃO AFETADA PELA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE "IMPEACHMENT" NO SENADO FEDERAL - INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - DEVOLUÇÃO DOS AUTOS A ORIGEM. - (...) Ainda que temporariamente afastado do desempenho de suas funções, por efeito de ulterior instauração do processo de responsabilização político-administrativa pela Câmara Alta, o Chefe de Estado, não obstante a suspensão funcional a que se refere o art. 86, par. 1º, II, da Carta Política, continua a titularizar a condição de Presidente da República. Embora afastado do exercício do ofício presidencial, subsiste a vigência do mandato de Chefe do Poder Executivo da União, cuja cessação definitiva poderá ocorrer, dentre as diversas hipóteses possíveis, com a sua eventual condenação pelo Senado Federal. (...) (AP 305 QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/09/1992, DJ 18-12-1992 PP-24373 EMENT VOL-01689-01 PP-00001 RTJ VOL-00143-03 PP-00710)

Portanto, embora afastada do exercício do ofício presidencial, **subsiste a vigência do mandato de Chefe do Poder Executivo da União**, cuja cessação definitiva poderá ocorrer com a sua eventual condenação pelo Senado Federal.

O Ministério Público Federal, em seu parecer, esclarece que o processo de impedimento se trata *de julgamento eminentemente político, cuja sanção é justamente “a perda do cargo”*. *Manter apenas o rótulo do cargo presidencial, na fase de processamento do impeachment, além de ampliar o conteúdo semântico e jurídico da suspensão das funções, parece acarretar, a princípio, a antecipação da condenação, por esvaziá-la de tudo quanto comporta o exercício da Presidência da República, na qual ela se mantém investida até o julgamento condenatório definitivo* (evento 25, PROMOÇÃO1).

A Constituição Federal, no art. 86, § 1º, II, prevê de forma sintética que o Presidente ficará suspenso de suas funções, nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal. No art. 84 da Carta Política, por sua vez, estão previstas as atribuições do Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente; VI – dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio; X - decretar e executar a intervenção federal; XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99) XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei; XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União; XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-

Geral da União; XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII; XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas; XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei; XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62; XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

A doutrina aponta que a aferição do âmbito de proteção normativa exige a análise do dispositivo constitucional garantidor de direitos, levando-se em consideração: (a) a identificação dos bens jurídicos protegidos e a amplitude dessa proteção; e (b) a verificação das possíveis restrições contempladas, expressamente, na Constituição e identificação das reservas legais de índole restritiva (MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva).

Neste segundo aspecto, para indicar as restrições, o constituinte utiliza-se de expressões diversas, como "*nos termos da lei*", "*nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer*" e "*salvo nas hipóteses previstas em lei*", ou também fazendo referência a um conceito jurídico indeterminado, que deve balizar a conformação de um dado direito, a exemplo da "*função social*" da propriedade.

No caso, pode-se afirmar que o dispositivo constitucional que trata da suspensão das funções presidenciais não é norma constitucional de eficácia contida, que é aquela em que o constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do legislador ordinário, conforme exposto no parágrafo anterior.

Trata-se, na verdade, de norma constitucional de eficácia plena, sendo restringível apenas pelas exceções previstas pela própria Constituição Federal. Portanto, **a suspensão das funções do Presidente da República em decorrência da instauração do processo de impedimento pelo Senado Federal diz respeito tão somente àquelas atribuições previstas no art. 84 da Constituição da República.**

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 1.079/1950, que regulamenta o processo de impedimento, não dispõe acerca dos limites do afastamento das funções presidenciais, prevendo apenas, em seu art. 23, § 5º, a suspensão do exercício das funções e a redução de metade do subsídio até sentença final. Contudo, recentemente houve reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal da não recepção do referido dispositivo, no julgamento da ADPF 378-MC:

*DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PROCESSO DE IMPEACHMENT. DEFINIÇÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO RITO PREVISTO NA LEI Nº 1.079/1950. ADOÇÃO, COMO LINHA GERAL, DAS MESMAS REGRAS SEGUIDAS EM 1992. CABIMENTO DA AÇÃO E CONCESSÃO PARCIAL DE MEDIDAS CAUTELARES. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. (...) II. MÉRITO: DELIBERAÇÕES POR MAIORIA 1. PAPÉIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL NO PROCESSO DE IMPEACHMENT (ITENS C, G, H E I DO PEDIDO CAUTELAR): (...) 1.3. Partindo das premissas acima, depreende-se que **não foram recepcionados pela CF/1988 os arts. 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80, 1ª parte (que define a Câmara dos Deputados como tribunal de pronúncia); e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque incompatíveis com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, todos da CF/1988.** (...) (ADPF 378 MC, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 07-03-2016 PUBLIC 08-03-2016) grifou-se*

7. Da solução da controvérsia

O fato de o Chefe do Poder Executivo da União, mesmo que afastado, continuar a titularizar a condição de Presidente da República e o entendimento de que eventuais restrições deveriam ser veiculadas por meio de normas de hierarquia constitucional impõem a conclusão de que não há vedação à manutenção das prerrogativas relativas ao uso de transporte aéreo.

O ato impugnado na presente ação popular não estabeleceu ou conferiu privilégio à Presidente da República, tendo apenas enunciado exemplificativamente algumas das prerrogativas mantidas a despeito do afastamento de suas atribuições pelo processo de impedimento.

Não se pode afirmar que estas prerrogativas são ilimitadas, pois devem observar os princípios constitucionais, em especial aqueles relativos à Administração Pública, a exemplo da moralidade e da impessoalidade.

O reconhecimento da moralidade como princípio constitucional significa a atribuição de uma dimensão ética a determinado ato considerado formalmente jurídico. Em razão do princípio da impessoalidade, por sua vez, não há relevância jurídica na posição pessoal do administrador ou

servidor público, pois a vontade do Estado independe das preferências subjetivas do servidor ou da própria Administração.

Dando aplicabilidade a estes princípios, o uso de transporte aéreo por autoridades foi regulamentado pelo Decreto nº 4.244/2002, que dispõe, em seu art. 4º, que as solicitações de transporte serão atendidas nas seguintes hipóteses: *I - por motivo de segurança e emergência médica; II - em viagens a serviço; e III - deslocamentos para o local de residência permanente.*

As normas para o planejamento, a coordenação e a execução das medidas de segurança a serem implementadas durante as viagens presidenciais estão dispostas no Decreto nº 4.332/2002:

Art. 1º Este Decreto estabelece normas para o planejamento, a coordenação e a execução das medidas de segurança a serem implementadas durante as viagens presidenciais em território nacional, ou em eventos na Capital Federal.

Parágrafo único. Entende-se por viagem presidencial em território nacional os deslocamentos, para diferentes localidades no País, do Presidente ou do Vice-Presidente da República e respectivas comitivas.

A ocorrência de elevados gastos com o transporte aéreo das autoridades públicas diz respeito à análise do mérito administrativo realizado pelos gestores públicos, não sendo possível ao Poder Judiciário ingressar no âmbito da conveniência e oportunidade, elementos discricionários dos atos administrativos.

A utilização de transporte aéreo não é uma prerrogativa pessoal da Presidente da República, mas de possibilidade inerente ao instituto da Presidência da República, até mesmo por questões de segurança nacional por proteção ao Chefe de Estado, independentemente de quem exerça o cargo.

Nesse sentido, oportuna a manifestação do Presidente do Senado Federal (evento 27, PET1):

Tal circunstância ganha especial relevo no processo de impeachment, que é naturalmente drástico e reflete momento de maior tensão popular, no qual se observam inúmeras manifestações a favor e contra ao processamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, cuja admissibilidade impõe, como de fato impôs, seu afastamento das funções e sua substituição provisória pelo Vice-Presidente, colocando a pessoa afastada em situação de vulnerabilidade, a justificar maior atenção e proteção do Estado, para garantir sua integridade física, seu direito de locomoção (ir e vir), em sua plenitude, e a segurança das pessoas à sua volta, já que a presença da Presidente em determinados locais certamente atrai a conglomeração de pessoas.

Basta imaginar como seria a situação se a Presidente da República tivesse que viajar de avião comercial convencional para se deslocar de uma cidade para outra e, para tanto, se submeter às filas de espera nos aeroportos. As redes sociais e diversas notícias jornalísticas já relataram episódios de figuras políticas e públicas sendo hostilizadas ou de, com sua simples presença, incitarem discussões partidárias, o que poderia causar risco à segurança e à integridade física não apenas da máxima autoridade do país, mas de todos os passageiros.

Como se disse, as prerrogativas não são pessoais, mas inerentes à Presidência da República, cuja necessidade de segurança está prevista no art. 6º, § 3º, da Lei nº 10.683/2003:

§ 3º Os locais onde o Presidente da República e o Vice-Presidente da República trabalham, residem, estejam ou haja a iminência de virem a estar, e adjacências, são áreas consideradas de segurança das referidas autoridades e cabe ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, para os fins do disposto neste artigo, adotar as necessárias medidas para a sua proteção e coordenar a participação de outros órgãos de segurança nessas ações. (Redação dada pela Medida Provisória nº 726, de 2016)

Se o ordenamento jurídico assegura prerrogativas ao Presidente da República após o término de seu mandato, na forma da Lei nº 7.474/1986, com mais razão devem ser conferidas à Presidente da República que ainda mantém o seu cargo:

Art. 1º O Presidente da República, terminado o seu mandato, tem direito a utilizar os serviços de quatro servidores, para segurança e apoio pessoal, bem como a dois veículos oficiais com motoristas, custeadas as despesas com dotações próprias da Presidência da República.

Deve ser ressaltado que, a depender da decisão final pelo Senado Federal - ou do término do prazo de 180 (cento e oitenta dias) -, a Presidente da República pode ser chamada a reassumir imediatamente suas atribuições, conforme o art. 86, § 2º, da Carta Política.

Como observado pelo Ministério Público Federal (evento 25, PROMOÇÃO1), não se afasta, com isso, que oportunamente seja investigado eventual uso do patrimônio público com desvio de finalidade, através dos meios apropriados.

De qualquer forma, eventual ato que cause efetivo prejuízo ao erário poderá ser tutelado por meio de ação de improbidade administrativa, com a garantia de imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento por força do art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

Não se pode perder de vista que a presente ação popular discute apenas o ato praticado pelo Senado Federal, por meio do mandado de intimação materializado pelo Presidente daquela Casa. Vale dizer, não se pode admitir a presente ação popular como juízo universal de controle de utilização de transporte aéreo por autoridades públicas.

A simples notícia de que a Presidente da República pretende realizar viagens em defesa de seu mandato não é suficiente, por si só, para a prolação de decisão judicial determinando simplesmente que sejam considerados os princípios constitucionais, pois a observância do ordenamento jurídico é pressuposto lógico de um Estado Democrático e de Direito. Repita-se que isto não afasta eventual contestação judicial dos atos efetivamente realizados pela Presidente da República.

Mostra-se louvável e salutar a iniciativa democrática da parte autora de exercer seu direito fundamental de participação direta na fiscalização dos poderes públicos, pretendendo o controle jurisdicional dos atos ou omissões contrários ao ordenamento jurídico.

Contudo, não estando demonstrada a probabilidade do direito e não havendo perigo de dano ou risco ao resultado útil ao processo, **INDEFIRO a tutela de urgência.**

8. Das determinações finais

8.1. Intimem-se as partes, com prazo de 15 (quinze) dias, observada a dobra legal em relação à UNIÃO, sem prejuízo da apresentação de contestação pelos demandados.

8.2. Oficie-se aos Juízos em que tramitam as ações populares de nº 0029607-19.2016.401.3400 e 0010764-97.2016.403.6100, remetendo-lhes cópia da presente decisão.

8.3. Decorrido o prazo para contestação, dê-se vista à parte autora pelo prazo de 15 (quinze) dias.

8.4. Nada sendo requerido pelas partes, venham os autos eletrônicos conclusos para sentença.

Documento eletrônico assinado por **ANA PAULA DE BORTOLI, Juíza 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.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **710002379135v89** e do código **CRC 27dc556d**.

Informações

adicionais

da

assinatura:

Signatário (a): ANA PAULA DE BORTOLI
Data e Hora: 19/05/2016 18:56:50