



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
5º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA ___ª VARA DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

Ref.: Inquérito Civil nº 1.24.000.000697/2009-78

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora da República signatária, no ofício de suas atribuições institucionais, e com fundamento no Inquérito Civil nº 1.24.000.000697/2009-78, nos artigos 37, 128 e 129 da Constituição da República, na Lei Complementar nº 75/93 e na Lei nº 7.347/85, vem, à presença de Vossa Excelência, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER,

em desfavor de **UNIÃO (SENADO FEDERAL)**, representada pelo seu Procurador-Geral da União, com endereço no SAS, Quadra 03, Lote 05/06, 10º andar – Edifício Multi Brasil Corporate – Sede I da AGU – Setor de Autarquias Sul – Brasília/DF – CEP 70070-030, pelos seguintes fundamentos de fato e de direito:

I) INTRODUÇÃO

A presente ação judicial objetiva possibilitar o controle da legitimidade dos atos dos Senadores da República, no que diz respeito aos serviços de telefonia móvel disponibilizados aos parlamentares, com o fim de evitar sua utilização desvirtuada e, conseqüentemente, despesas lesivas ao Patrimônio Público.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long vertical stroke extending upwards and to the right.



II) OS FATOS

A presente exordial tem como suporte representação formulada no dia 10 de abril de 2009 por [REDACTED] enviada por correio eletrônico à Procuradoria da República na Paraíba, noticiando possíveis irregularidades e abusos praticados por Senadores da República com o dinheiro público.

Entre as irregularidades apontadas às fls. 04/08 dos autos do Inquérito Civil nº 1.24.000.000697/2009-78¹ estaria a **franquia ilimitada para uso de telefone celular pelos Senadores da República**. Conforme matéria jornalística veiculada no dia 8 de abril de 2009 pelo jornal eletrônico “Estadão”, apesar de o diretor-geral e os chefes de gabinete terem cota de R\$ 350 (trezentos e cinquenta mil reais) e R\$ 300 (trezentos reais), respectivamente, para o uso de telefones celulares, os Senadores não possuem limite de gastos, o que inviabiliza o controle de legitimidade de tais despesas.

Conforme apurado na referida notícia, o Senado teria despendido, apenas no ano de 2008, R\$ 500 mil (quinhentos mil reais) com contas de telefones celulares.

Instada a prestar esclarecimentos, a Advocacia do Senado Federal, por meio da Informação nº 132/2011, alegou que (fl. 43):

Com relação aos Senadores, não há regulamentação específica. A concessão de linha telefônica funcional, nestes casos, fica sujeita à decisão do Diretor-Geral, por analogia em relação ao Ato da Comissão Diretora nº 10/1996, e também em função de seu poder decisório sobre matérias administrativas residuais (Regulamento Administrativo do Senado Federal, art. 2º, Parte III).

Além disso, o Senador pode utilizar uma parcela de sua Cota para o Exercício de Atividade Parlamentar dos Senadores (CEAPS) - um valor máximo mensal para despesas diversas, globalmente considerado - para solicitar o ressarcimento de despesas com telefonia celular de caráter privado, narradas no artigo 3º, inciso I,

1 Não havendo menção expressa em sentido contrário, as folhas citadas nesta petição referem-se ao Inquérito Civil 1.24.000.000697/2009-78, com 1 (um) volume, que segue anexo à inicial.



do Ato do Primeiro Secretário nº 10/2011, que regulamentou o Ato da Comissão Diretora nº 9/201. (grifos nossos)

Ante tais informações, o Ministério Público Federal, às folhas 231/232, recomendou ao Senado Federal, na figura de seu Presidente, que adotasse providências com vistas à edição de ato regulamentador da concessão e da utilização dos serviços de telefonia móvel disponibilizados aos Senadores, traçando-lhes os pressupostos, os limites de consumação, as exceções e as demais regras pertinentes.

Por fim, solicitou-se manifestação do Senado Federal face ao que foi recomendado, bem como cópia dos atos daí resultantes, no prazo de 30 (trinta) dias.

Mesmo após reiteradas comunicações (fls. 260/261 e 264/270 dos autos), não houve atendimento à recomendação expedida, razão pela qual deve ser ajuizada a presente ação civil pública de obrigação de fazer.

Em síntese, os fatos.

III) OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Dispõe a Constituição Federal, em seu artigo 129, inciso III, que são funções institucionais do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, bem como outras funções que lhe forem conferidas por outros diplomas legais.

Da mesma forma, prevê o artigo 1º, VIII, c/c artigo 5º, inciso I, todos da Lei 7.347/85, que o Ministério Público possui legitimidade para a propositora da ação civil pública visando a defesa do patrimônio público e social.

Conforme doutrina de Daniel Amorim Assumpção Neves², a ação civil pública é,

² NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**, vol. único. São Paulo: Método, 2012, p. 55.



dentre todas as ações coletivas, aquela que tem por objetivo a tutela mais ampla dos direitos materiais. Assim, a ação civil pública surge como o instrumento colocado a disposição do Ministério Público para a tutela dos atos que atentem contra a coisa pública e os princípios administrativos que devem nortear a ação de seus gestores.

Um dos objetos da ação civil pública é, conforme artigo 11 da Lei 7.347/85, o cumprimento de obrigação de fazer, caso em que o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

Diante da cláusula geral do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional e, ainda, do acesso à ordem jurídica justa³, que se destinam não apenas à defesa dos direitos individuais, como também dos transindividuais, não se pode negar ao Judiciário a possibilidade de exercer controle quanto à inercia administrativa (regulamentar), determinando ao Poder competente que edite ato administrativo-regulamentar como forma de garantir a supremacia do interesse público e, em última análise, da própria Constituição.

Veja-se que não se pretende que o Judiciário substitua-se ao Senado para editar a norma como se legislador positivo fosse. O pedido consiste tão somente em que o judiciário fixe prazo para que a União (Senado) desincumba-se do seu dever de regulamentar os gastos públicos com telefonia móvel disponibilizados aos Senadores da República, evitando malversação e despesas lesivas ao erário. Preserva-se, portanto, o princípio da separação dos poderes.

O controle judicial dos atos administrativos é reconhecido pela unanimidade da doutrina, e a constatação de que a hipótese em testilha contempla um legítimo caso de silêncio administrativo (que é fato e não ato) nem por isso afasta o controle jurisdicional.

A esse respeito, afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

3 Artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988.



“Decorrido o prazo legal previsto para a manifestação administrativa, se houver prazo normativamente estabelecido, ou, não havendo, se já tiver decorrido tempo *razoável* (cuja dilação em seguida será mencionada), o administrado poderá, conforme a hipótese, demandar judicialmente:

- a) que o juiz supra a ausência de manifestação administrativa e determine a concessão do que fora postulado, se o administrado tinha *direito* ao que pedira, isto é, se a Administração estava *vinculada quanto ao conteúdo do ato* e era obrigatório o deferimento da postulação;
- b) que o juiz assinale prazo para que a Administração se manifeste, sob cominação de multa diária, *se a Administração dispunha de discricionariedade administrativa no caso*, pois o administrado fazia jus a um pronunciamento motivado, mas tão-somente isto.”⁴

Nesse sentido, a jurisprudência tem adotado posicionamento favorável à possibilidade de o Judiciário adentrar na esfera de atuação administrativa nos casos de ilegal omissão da administração pública, *in verbis*:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. 1. **O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes.** 2. Agravo regimental não provido. (AI 708.667-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 10.4.2012) (grifos nossos).

DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO – MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO. O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um *facere* (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse *non facere* ou *non praestare*, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. **A omissão do Estado, que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional, qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende**

4 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Editora Malheiros, p. 387.



direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental. (RTJ 185/794-796, Relator Ministro Celso de Mello, Pleno) (grifos nossos).

Conforme os ensinamentos de Meirelles⁵, “se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade”.

Não é demais frisar que **os aparelhos telefônicos móveis institucionais, bem como as cotas para uso dos referidos equipamentos, destinam-se exclusivamente pra assuntos de interesse da administração, sendo o seu uso de caráter pessoal e intransferível dos servidores e demais membros do órgão público.**

Assim, **a omissão do Senado Federal em editar ato regulamentador da concessão e da utilização dos serviços de telefonia móvel disponibilizados aos seus Senadores, por dar margem à malversação dos recursos públicos, afronta diretamente os princípios constitucionais da moralidade, eficiência e da economicidade**, previstos, respectivamente, no artigo 37, *caput* e artigo 70, todos da Constituição Federal, sujeitando-se, dessa forma, ao controle jurisdicional.

O Supremo Tribunal Federal, tratando especificamente do princípio da moralidade administrativa, afirmou que

(...) a atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais (ADI 2.661-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/08/02).

5 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.



Com relação ao princípio da eficiência, afirma Dinorá Adelaide Musetti Grotti ⁶ que a eficiência caracteriza-se em

(...) um conceito econômico, que introduz, no mundo jurídico, parâmetros relativos de aproveitamento ótimo de recursos escassos disponíveis para a realização máxima de resultados desejados. Não se cuida apenas de exigir que o Estado alcance resultados com os meios que lhe são colocados à disposição pela sociedade (eficácia), mas de que os efetue o melhor possível (eficiência), tendo, assim, uma dimensão qualitativa. (...) A eficiência diz respeito ao cumprimento das finalidades do serviço público, de molde a satisfazer necessidades dos usuários, do modo menos oneroso possível, extraindo-se dos recursos empregados a maior qualidade possível na sua prestação.

Quanto à valoração da economicidade, leciona Paulo Bugarin⁷ que

(...) o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades, impondo-se o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade das escolhas entre diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão.

Destaca-se que as várias normas juntadas às folhas 271/293 do IC 1.24.000.000697/2009-78, elaboradas por diversos órgãos da Administração Pública Federal, corroboram a pretensão aqui deduzida.

Cite-se, como exemplo, a Portaria-TCU nº 364, de 26 de novembro de 2009, que fixa para Ministros, Auditores e para Procurador-Geral do Tribunal de Contas da União a cota mensal de R\$ 620,00 (seiscentos e vinte reais) para gastos com telefonia móvel.

No mesmo sentido, a Portaria nº 969, de 17 de novembro de 2015, alterada pela

6 GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 298-299.

7 BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Eficiência, um Enfoque Doutrinário Multidisciplinar**. Brasília: revista do Tribunal da União – Fórum Administrativo, maio/2001, p. 240.



Portaria nº 148, de 26 de fevereiro de 2016, do Ministério Público Federal, que estabelece o valor do de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) mensais para utilização dos serviços de telefonia móvel pelo Procurador-Geral e Subprocuradores-Gerais da República.

Por outro lado, o então Senador Tião Viana, mencionado pela reportagem do “Estadão” publicada em 8 de abril de 2009, apenas nos meses de novembro e dezembro de 2009, foi reembolsado nas quantias de R\$ 1.424,26 (um mil, quatrocentos e vinte e quatro reais e vinte e seis centavos) e R\$ 1.474,78 (um mil, quatrocentos e setenta e quatro reais e setenta e oito centavos), respectivamente, por despesas realizadas com a empresa de telefonia móvel “TIM”⁸.

Por fim, deve-se ressaltar que eventual sucesso na presente ação por este *Parquet* trará resultado útil ao próprio Senado Federal, pois impedirá que recursos públicos destinados exclusivamente para interesse da administração sejam desviados de sua finalidade.

Ante todo o exposto, requer o Ministério Público Federal que este D. Juízo determine ao Senado Federal a edição de ato regulamentador da concessão e da utilização dos serviços de telefonia móvel disponibilizados aos seus parlamentares.

IV) O PEDIDO

Com base em todo o exposto, **requer** o Ministério Público Federal:

- a) a autuação da inicial, junto ao Inquérito Civil que a instrui (um volume);
- b) após o recebimento da inicial, a citação da requerida no endereço constante da exordial, para, querendo, contestar a presente ação, dentro do prazo legal;
- c) a procedência da ação, para o fim de impor ao Senado Federal obrigação de

⁸ Dados extraídos do próprio portal da Transparência do Senado, disponíveis em: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/dados-abertos/dados-abertos-ceaps>>, no link: “CEAP – 2009”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
5º OFÍCIO DE ATOS ADMINISTRATIVOS

fazer, em prazo a ser prudentemente fixado por este juízo, consistente na edição de ato regulamentador da concessão e da utilização dos serviços de telefonia móvel disponibilizados aos Senadores da República, trançando-lhes os pressupostos, os limites de consumação, as exceções e as demais regras pertinentes;

Requer seja o Ministério Público Federal intimado pessoalmente de todos os atos processuais no seguinte endereço: SGAS 604, L2 Sul, Lote 23, Brasília/DF.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), para efeitos meramente fiscais.

Brasília, 9 de agosto de 2016.


Marcia Brandão Zollinger
Procuradora da República