



00349572220154013400

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

PROCESSO Nº : 34957-22.2015.4.01.3400  
CLASSE 1900 : AÇÃO ORDINÁRIA  
AUTORA : UNIÃO (AGU)  
RÉ : UNIÃO (PGR)

## DECISÃO

*Imagino a lei no centro de um globo imenso; todos os cidadãos, sem exceção, ficam na mesma distância sobre a circunferência e ocupam lugares exatamente iguais; todos dependem igualmente da lei, todos lhe oferecem sua liberdade e propriedade para serem protegidas; e é isso que denomino de direitos comuns dos cidadãos, pelos quais todos se assemelham. Todos esses indivíduos se comunicam, se engajam, negociam, sempre sob a garantia comum da lei. Se nesse movimento geral alguém quiser dominar a pessoa de seu vizinho, ou usurpar sua propriedade, a lei comum reprime essa tentativa e recoloca a todos na mesma distância dela própria. (...) A lei, protegendo os direitos comuns de todo cidadão, protege cada cidadão em tudo o que ele pode ser, até o momento em que isso que ele quer ser começar a prejudicar o interesse comum. [1]  
(Emmanuel Sieyès, “O que é o Terceiro Estado?”)*

Trata-se de ação de anulatória de ato administrativo normativo em cujo âmbito a União postula a concessão de medida liminar para suspender a aplicação do artigo 20 da Portaria nº 41/2014-PGR/MPU, mediante o qual o Procurador Geral da República garante passagem aérea para voos internacionais na classe executiva aos membros do Ministério Público da União e, em determinadas circunstâncias, também a algumas categorias de servidores do MPU e seus acompanhantes. A União requer, assim, provimento jurisdicional que imponha à administração do MPU a obrigação de se abster de comprar qualquer passagem na classe executiva com base no artigo 20 da Portaria nº



00349572220154013400

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

41/2014-PGR/MPU. Os fundamentos do pedido são:

- 1) a edição do artigo 20 da Portaria nº 41/2014-PGR/MPU extrapola o poder regulamentar do Chefe do MPU, eis que, a pretexto de regulamentar a Lei Complementar n. 75/93, criou, para uma determinada categoria de agentes públicos, o direito de viajar em classe executiva, sem a devida previsão na lei federal que define os contornos do estatuto jurídico desses mesmos agentes, bem como criou despesa sem a devida previsão e autorização orçamentária, o que somente pode ser feito mediante lei em sentido estrito;
- 2) o artigo 20 da Portaria nº 41/2014-PGR/MPU viola os princípios republicano (supremacia do interesse público sobre o interesse particular), da moralidade, da economicidade e da razoabilidade.

Inicial instruída.

**Decido.**

Entendo que a parte autora apresenta razões jurídicas bastantes ao deferimento da medida liminar pleiteada. O artigo 20 da Portaria nº 41/2014-PGR/MPU foi editado no exercício do poder regulamentar e extrapolou sua competência regulamentadora, situação passível de controle de legalidade por este juízo de 1ª instância, e não pela via da ação direta pelo STF, eis que a ofensa ao texto constitucional é reflexa ou indireta, por depender de uma verificação prévia de legalidade **(item 1)**. Também tenho convicção de que, no presente caso, é plenamente possível e necessário o controle judicial da legalidade do referido ato administrativo normativo, eis que a situação concreta não permite ao administrador a escolha discricionária entre duas



0 0 3 4 9 5 7 2 2 2 0 1 5 4 0 1 3 4 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

alternativas juridicamente equivalentes, pois há unicamente uma conduta juridicamente válida, e esta é no sentido da austeridade nos gastos públicos efetuada por agentes públicos (**item 2**). Por fim, estou convencida de que o artigo 20 da Portaria nº 41/2014-PGR/MPU viola uma série de princípios constitucionais de observância compulsória pelo administrador do MPU, notadamente, os princípios republicano, da moralidade, da eficiência e da previsão legal das despesas públicas (**itens 3, 4, 5 e 6**). A observância desses princípios impede a criação de privilégios e a manutenção de distinções odiosas entre cidadãos.

**1) DO CONTROLE DE LEGALIDADE DE PORTARIA EDITADA COM OFENSA AOS LIMITES DA ATIVIDADE REGULAMENTAR**

Com o intuito de regulamentar a Lei Complementar nº 75/93, foi editada a Portaria nº 41/2014-PGR/MPU, cujo art. 20 está assim redigida:

*Art. 20. A passagem aérea para os voos internacionais destinada aos propositos será adquirida pelo órgão competente, na classe executiva para os membros, quando houver disponibilidade no momento da emissão da passagem, e na classe econômica para os servidores.*

*§ 1º Poderá ser concedida aos servidores passagem de classe executiva nos trechos em que o tempo previsto de voo entre o último embarque no território nacional e o destino for superior a oito horas, e aos servidores ocupantes de cargo em comissão CC-5 ou superior, quando houver disponibilidade no momento da emissão.*

*§ 2º Aos propositos, na qualidade de acompanhante, poderá ser concedida passagem na classe atribuída à autoridade acompanhada, quando houver disponibilidade no momento da emissão da passagem.*

Contudo, verifica-se que o art. 227 da Lei Complementar nº 75/93 não garante aos membros do MPU (e seus respectivos acompanhantes) o direito subjetivo de viajar em classe executiva. Observe-se a redação da referida regra:

*Art. 227. Os membros do Ministério Público da União farão jus, ainda, às seguintes*

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUÍZA FEDERAL SUBSTITUTA CÉLIA REGINA ODY BERNARDES em 29/07/2015, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 54097623400259.



00349572220154013400

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

*vantagens: (...)*

*II - diárias, por serviço eventual fora da sede, de valor mínimo equivalente a um trinta avos dos vencimentos para atender às despesas de locomoção, alimentação e pousada;*

*III - transporte: (...) b) pessoal, no caso de qualquer outro deslocamento a serviço, fora da sede de exercício (...).*

Da mesma forma, a Lei n. 8.112/90 também não garante aos servidores do MPU (e seus respectivos acompanhantes) o direito subjetivo de viajar em classe executiva:

*Art. 58. O servidor que, a serviço, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, fará jus a passagens e diárias destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinária com pousada, alimentação e locomoção urbana, conforme dispuser em regulamento.*

Portanto, é inexorável concluir que a Portaria nº 41/2014-PGR/MPU, a pretexto de regulamentar a Lei Complementar nº 75/93 e a Lei n. 8.112/90, inovou na ordem jurídica e extravasou os limites da atividade regulamentar que pode ser exercida pelo administrador público.

O conceito de regulamento, para CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, encontra fundamento nos artigos 5º, II, 37 e 84, IV, da Constituição da República, e pode ser enunciado nos seguintes termos:

*(...) ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública. É que os dispositivos constitucionais caracterizadores do princípio da legalidade no Brasil impõem ao regulamento o caráter (...) de ato estritamente subordinado, isto é, meramente subalterno e, ademais, dependente de lei. [2]*

Sendo esse o conceito constitucionalmente adequado de regulamento, as consequências são previstas no ensinamento de PONTES DE MIRANDA, quando defende a



0 0 3 4 9 5 7 2 2 2 0 1 5 4 0 1 3 4 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

obediência ao princípio da legalidade:

*Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos, há abuso do poder regulamentar, invasão de competência legislativa. O regulamento não é mais do que auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevem à categoria de lei.* [3]

Para CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, a Constituição da República se ocupou insistentemente em

*(...) sublinhar a inteireza do princípio da legalidade (...) a sabendas, por advertida contra a tendência do Poder Executivo de sobrepor-se às leis. É que o Executivo, no Brasil, abomina a legalidade e tem o costumeiro hábito de afrontá-la, sem ser nisto coartado, como devido. Daí a insistência constitucional, possivelmente na expectativa de que suas dicções tão claras e repetidas ad nauseam encorajem o Judiciário a reprimir os desmandos do Executivo.* [4]

Restou demonstrado, portanto, que a Lei Complementar n. 75/93 prevê diárias e transporte pessoal para os membros do MPU e, também, que a Lei n. 8.112/90 prevê o mesmo para os servidores do MPU, mas em lei alguma se encontra previsto o direito subjetivo de membros e servidores do MPU (e respectivos acompanhantes), de viajarem em classe executiva, de modo que a conclusão incontornável a que se chega é no sentido de que o Procurador Geral da República, ao editar a Portaria nº 41/2014-PGR/MPU, extrapolou os limites da atividade regulamentar, o que atrai a necessidade de controle de legalidade por parte deste juízo federal.

É importante enfatizar ser justamente essa a nota que atrai a competência jurisdicional deste juízo para o presente caso. A competência para julgar esta causa é do juízo federal de 1ª instância, e não do STF, justamente porque se trata de **controle de legalidade**, e não de controle de constitucionalidade, uma vez que a jurisprudência do STF é uníssona ao entender que, sendo necessário avaliar se a autoridade administrativa



00349572220154013400

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

extrapolou os limites de sua atividade regulamentar, tem-se ofensa constitucional reflexa ou indireta, eis que a avaliação da constitucionalidade depende, anteriormente, de uma verificação prévia de legalidade. Nesse sentido são os julgados cujas ementas seguem transcritas:

(...) *ALEGADA OFENSA AO PODER REGULAMENTAR. PORTARIA Nº 5.188/1999 E DECRETO Nº 5.061/2004, DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. (...)2. Preliminarmente, é de se lembrar que o controle de constitucionalidade de lei infraconstitucional em nosso sistema jurídico é realizado, de regra, pela via concentrada, perante o Supremo, e via controle difuso. No caso, as normas invocadas pela embargante, a Portaria nº 5.188/1999 e o Decreto nº 5.061/2004, foram editadas pelo Ministro de Estado do Ministério da Previdência Social, no exercício do poder regulamentar. Nesse sentido, não se tem notícia, no Supremo Tribunal Federal, de ação direta de inconstitucionalidade impugnando tais atos normativos, tampouco produziu a requerente pedido de uniformização de jurisprudência na Turma Recursal a quo, nem notícia sobre recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça em que se discuta a legalidade da portaria e do decreto supracitados. 3. **Acaso a autoridade administrativa tenha extrapolado ou se desviado da competência regulamentadora, essa situação é passível de controle de legalidade.** Trata-se de desconcentração das atividades do Poder Executivo. Assim, se a embargante entende que os atos legislativos ministeriais afrontaram à Constituição, tal violação passa, primeira e necessariamente, pela verificação da ofensa aos limites da atividade regulamentar. Por essa razão **a alegada ofensa ao texto constitucional se mostra reflexa ou indireta, por depender de uma verificação prévia de legalidade.** (...)*

(ARE 688614 ED, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 16/10/2012)

(...) *Ação direta de inconstitucionalidade: cabimento: inexistência de inconstitucionalidade reflexa. 1. Tem-se inconstitucionalidade reflexa - a cuja verificação não se presta a ação direta - quando o vício de ilegitimidade irrogado a um ato normativo é o desrespeito à Lei Fundamental por haver violado norma infraconstitucional interposta, a cuja observância estaria vinculado pela Constituição* (...)

(ADI 2535 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2001)

(...) *Não cabe controle abstrato de constitucionalidade por violação de norma infraconstitucional interposta, sem ocorrência de ofensa direta à Constituição Federal. Hipótese caracterizada nos autos,*



0 0 3 4 9 5 7 2 2 2 0 1 5 4 0 1 3 4 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

*em que, para aferir a validade da lei alagoana sob enfoque frente aos dispositivos da Constituição Federal, seria necessário o exame do conteúdo da Lei Complementar nº 24/75 e do Convênio 134/97, inexistindo, no caso, conflito direto com o texto constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.*

(ADI 2122, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 04/05/2000)

*(...) III. Recurso extraordinário: inconstitucionalidade reflexa ou mediata e direito local. Como é da jurisprudência iterativa, não cabe o RE, a, por alegação de ofensa mediata ou reflexa à Constituição, decorrente da violação da norma infraconstitucional interposta; mas o bordão não tem pertinência aos casos em que o julgamento do RE pressupõe a interpretação da lei ordinária, seja ela federal ou local: são as hipóteses do controle da constitucionalidade das leis e da solução do conflito de leis no tempo, que pressupõem o entendimento e a determinação do alcance das normas legais cuja validade ou aplicabilidade se cuido de determinar.*

(RE 226462, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 13/05/1998)

Portanto, concluo que a Portaria nº 41/2014-PGR/MPU foi editada com ofensa aos limites da atividade regulamentar, o que atrai a necessidade de controle de legalidade por parte deste juízo federal.

## **2) DA REDUÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE A ZERO E DO NECESSÁRIO CONTROLE JURISDICIONAL**

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, ao discorrer sobre a “relatividade da competência discricionária”, afirma que:

*(...) vinculação ou discricionariiedade são predicados atinentes aos condicionantes da válida expedição do ato ou ao seu próprio conteúdo. (...) não é o ato que é vinculado ou discricionário; (...) discricionária é a apreciação a ser feita pela autoridade quanto aos aspectos tais ou quais e vinculada é sua situação em relação a tudo aquilo que se possa considerar já resoluto na lei e, pois, excludente de interferência de critérios da Administração. [5]*

Mais adiante, ao explicar em quais sentidos se pode asseverar que a discricionariiedade é relativa, o doutrinador afirma que há situações em que a lei até



0 0 3 4 9 5 7 2 2 2 0 1 5 4 0 1 3 4 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

concede certa margem de liberdade para o agente, mas “tal liberdade poderá esmaecer ou até mesmo esvair-se completamente diante da situação em concreto na qual deva aplicar a regra”.<sup>[6]</sup> É o caso dos presentes autos: entendo que o caso concreto em julgamento traz particularidades tais que à autoridade resta “uma só conduta idônea para satisfação do escopo normativo, por não ser comportada outra capaz de colimar os propósitos da lei em face da compostura da situação.”<sup>[7]</sup>

Nesses casos, pode e deve o Poder Judiciário analisar amplamente as circunstâncias de fato em vista das quais a Administração expediu determinado ato para avaliar se, no caso concreto, “houve ou não e em que termos o afunilamento ou eliminação da discricionariedade hipoteticamente prevista, sem que nisto haja qualquer invasão do campo discricionário do agente, mas pura e simples investigação de seu comportamento.”<sup>[8]</sup>

Parte da doutrina caracteriza a situação dos autos como “redução da discricionariedade a zero” ou “atrofia do poder discricionário”. No dizer de GERMANA DE OLIVEIRA MORAES,

*Há redução da discricionariedade a zero, quando as circunstâncias normativas e fáticas do caso concreto eliminam a possibilidade de escolha entre diversas opções a ponto de subsistir apenas uma solução juridicamente possível.*

*Segundo leciona Maurer, a possibilidade de escolha se elimina quando não há entre as opções senão uma única decisão que não apresenta qualquer vício de discricionariedade, enquanto todas as demais possibilidades de decisão estariam viciadas. A autoridade administrativa será então obrigada a tomar a decisão que resta. Tem-se, então, a hipótese de redução da discricionariedade a zero, também denominada de atrofia do poder discricionário.*

(...)

*Sustenta-se, no entanto, que a partir da proposta de redefinição da discricionariedade feita nesta obra e de sua distinção com o mérito do ato administrativo, torna-se possível referir-se ao **controle jurisdicional de decisões discricionárias**. <sup>[9]</sup>*





0 0 3 4 9 5 7 2 2 2 0 1 5 4 0 1 3 4 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

Acompanho o entendimento doutrinário segundo o qual não cabe ao juiz adentrar no mérito do ato administrativo, mas, sim, avaliar se há alternativas juridicamente equivalentes à escolha do administrador, ou se, ao contrário, a situação concreta evidencia a existência de uma única conduta juridicamente válida. De acordo com essa corrente de pensamento, não cabe ao juiz

*se pronunciar quanto à mera conveniência e oportunidade do ato, com base em valoração de cunho subjetivo. Neste caso, estaríamos apenas substituindo os critérios de conveniência e oportunidade do administrador pelos do juiz. A possível arbitrariedade do administrador cederia lugar à arbitrariedade do juiz. (...) Cumpre ressaltar que, quando se fala em **controle judicial do ato administrativo**, tem-se em mente a apreciação não da opção discricionária em si, mas sim da manutenção deste mérito dentro dos limites legais. Por definição, o conteúdo do mérito é insindicável; **o que se apura é se, no caso concreto, há ou não espaço para mérito.** [10]*

Nos itens abaixo, demonstrar-se-á que a parte autora tem razão quando demonstra, matematicamente, que viajar em classe executiva é privilégio intolerável na ordem jurídica republicana vigente, noção a que se dedicará o próximo tópico.

### 3) DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO REPUBLICANO

Uma das notas distintivas entre monarquia, república e despotismo, na tipologia das formas de Governo inaugurada com Maquiavel e continuada com Montesquieu, diz respeito à igualdade: “na República, tem de haver uma relativa igualdade, na monarquia desigualdade em benefício de uma nobreza que é necessária para a própria existência do poder real, e no despotismo aquela igualdade que se dá quando todos são escravos.”[11]

Então, na República Federativa do Brasil, não é tolerável que se pretenda distinguir determinada categoria de servidores públicos, ainda que se trate de agentes



0 0 3 4 9 5 7 2 2 2 0 1 5 4 0 1 3 4 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

políticos (pois mesmo sendo agentes políticos não deixam de ser servidores públicos), pela classe diferenciada nos aviões em que viajam. A autoridade, em uma República, não se legitima em razão de signos exteriores de distinção, mas sim na investidura nas elevadas funções públicas que desempenham quando nomeados para cargos públicos.

O artigo 20 da Portaria nº 41/2014-PGR/MPU, “a pretexto de regulamentar artigos de lei”, concede “benefício que cria uma verdadeira classe privilegiada de cidadãos, sem que haja qualquer justificativa para isso, fazendo uso de dinheiro público de forma pouco eficiente, ignorando a escassez de dinheiro do erário”[\[12\]](#), o que soa como “eterno retorno do Brasil à época das oligarquias e dos privilégios pessoais, em detrimento do cidadão pagador de tributos.”[\[13\]](#)

A concessão do benefício como elemento de distinção social fica clara com a assertiva do Sub-Procurador Geral da República Brasilino Santos, que ao defender a medida, asseverou: “Ou é Procurador da República ou é descamisado. Tem que separar as coisas.”[\[14\]](#) A frase gerou indignação no então Senador Pedro Simon, que foi à tribuna do Senado para criticar a medida e o comentário, considerando que classe executiva não pode ser medida para aferir a dignidade e a seriedade de agentes públicos.  
[\[15\]](#)

É realmente inexplicável, em um ambiente institucional republicano, a afirmação segundo a qual, para se ter dignidade na função exercida, é necessário viajar em classe executiva, pois se trata de “benefício com dinheiro público, cuja essencialidade para o desempenho funcional está longe de ser evidente.”[\[16\]](#)

Em uma República, destaca-se o princípio da supremacia do interesse



00349572220154013400

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

público, a informar que inexistente espaço constitucional/institucional “para atos administrativos que instituem verdadeiros benefícios que aproveitem a uma única pessoa ou a classe específica de pessoas, quando estes não apresentem qualquer motivação que vise resguardar direitos fundamentais ou ainda quando estes não aproveitem ao interesse público. Do contrário, se assim o fosse, nos distanciariamos do próprio princípio republicano, tendo em vista a concentração de poder excessiva.”[\[17\]](#)

E continua a parte autora: “assegurar mediante Portaria que um grupo específico de aproximadamente 2000 pessoas possua o direito de realizar viagens na classe executiva (...) não atende, evidentemente, aos interesses da coletividade, sendo injustificável (...). Trata-se, além disso, de evidente priorização de interesse particular em detrimento do público. (...) **as prerrogativas não conferem à Administração Pública o direito de gozar de quaisquer regalias.**”[\[18\]](#)

Portanto, tem razão a parte autora quando afirma que o ato normativo impugnado viola o princípio republicano.

#### 4) DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE

O ato normativo impugnado ofende, também, o princípio da moralidade que, nos termos do artigo 37, informa e rege toda a atividade administrativa do Estado brasileiro, inclusive, por óbvio, no âmbito do MPU. A doutrina nacional é uníssona ao proscrever mordomias financiadas com dinheiro público. A parte autora traz ensinamento de Maria Sílvia Zanella Di Pietro, para quem

*(...) **a imoralidade salta aos olhos quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como (...) mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação moradia, segurança, educação, isso***



00349572220154013400

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

*sem falar no mínimo indispensável à existência digna. Não é preciso, para invalidar despesas desse tipo, entrar na difícil análise dos fins que inspiram a autoridade; o ato em si o seu objetivo, o seu conteúdo, contraria a ética da instituição, afronta a norma de conduta aceita como legítima pela coletividade administrada.* [\[19\]](#)

Além disso, o ato normativo impugnado é expressão do mais arcaico patrimonialismo, da privatização dos lucros e da socialização dos prejuízos, bem como da repugnante prática da autoconcessão de privilégios por parte das castas burocráticas às custas dos cidadãos pagadores de tributos. A parte autora tem razão quando afirma que os recursos utilizados para o pagamento de tal mordomia “serão providos, de fato, pela população, que não terá um acréscimo na qualidade da prestação do serviço que seja proporcional ao custo que terá de dispende.” [\[20\]](#)

Assim, claro está que o artigo 20 da Portaria nº 41/2014-PGR/MPU viola o princípio da moralidade.

## **5) DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

O artigo 20 da Portaria nº 41/2014-PGR/MPU escolheu a opção mais custosa sem a devida contrapartida em termos de serviço público, em clara ofensa aos princípios da eficiência e da economicidade (artigos 37 e 70 da Constituição da República). É necessário deixar claro que a autonomia financeira e administrativa do MPU não possibilita escolhas que infrinjam o princípio da economicidade, eis que sempre será necessário pesar a relação entre o benefício social e o custo social de um determinado ato administrativo.

A parte autora fornece dois exemplos que deixam muito claro que a opção constante no ato normativo impugnado é ilegal e inconstitucional, eis que, na verdade, não há escolha discricionária porque é caso de “redução da discricionariedade a

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUÍZA FEDERAL SUBSTITUTA CÉLIA REGINA ODY BERNARDES em 29/07/2015, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 54097623400259.



0 0 3 4 9 5 7 2 2 2 0 1 5 4 0 1 3 4 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

zero” (item 2, acima), pois somente há uma única conduta válida para o administrador: se a intenção da norma é possibilitar que o agente político/servidor público esteja em condições físicas ideais para trabalhar no exterior, é imensamente mais econômico pagar-lhe uma diária a mais do que pagar-lhe viagem aérea na classe executiva, pois é muito mais econômico viajar em classe econômica e pagar uma diária a mais de hotel.

Em uma hipotética viagem de Brasília a Nova Iorque, a passagem aérea na classe econômica custa R\$ 2.497,00, enquanto que na classe executiva o mesmo trecho, na mesma data hipotética, custa R\$ 12.628,00. É muito mais econômico pagar uma diária a mais para que o agente político/servidor público descanse um dia e uma noite no local de destino e esteja em condições ideais de descanso, ao custo de US\$ 416,00, do que pagar uma passagem na classe executiva. É mais econômico porque a diferença na classe do voo permitiria o pagamento de aproximadamente mais 8 diárias.

Essa ordem de considerações torna inexorável concluir que, a bem da verdade, não há margem de discricionariedade ao Procurador Geral da República, mas apenas e tão somente uma única conduta juridicamente válida, qual seja, a que privilegia os princípios republicano e da moralidade. O caso dos autos traz hipótese de “redução da discricionariedade a zero”, a permitir ampla e irrestrita apreciação do ato administrativo sob o aspecto de sua legalidade/constitucionalidade, nos termos em que já se discorreu acima, no item 2.

## **6) DA VIOLAÇÃO À REGRA DA PREVISÃO LEGAL DAS DESPESAS PÚBLICAS**

Por fim, o ato impugnado não observou o artigo 169 da Constituição da



00349572220154013400

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

República, que prescreve que a concessão de qualquer vantagem somente é válida se houver prévia dotação orçamentária previamente autorizada em lei de diretrizes orçamentárias.

### **7) CONCLUSÃO**

Nos moldes em que editado, o artigo 20 da Portaria nº 41/2014-PGR/MPU parece realmente desbordar dos limites legais e constitucionais pelas razões que acabam de ser expostas nos itens precedentes.

Entendo, portanto, que o ato impugnado institui privilégio intolerável na atual ordem constitucional republicana. Se o agente político/servidor público viajar a trabalho e quiser desfrutar da comodidade e do luxo disponíveis na classe executiva ou na primeira classe, pode, se assim o quiser, custear a mordomia, desde que o faça com seus próprios recursos – jamais com dinheiro público.

Vislumbro uma única hipótese em que o agente político/servidor público possa viajar em uma classe especial ou até mesmo fazer uso de aeronave das Forças Armadas Brasileiras: quando, em razão de suas funções, encontra-se ameaçado em sua segurança, quando sua integridade física é ameaçada por grupos criminosos organizados contrários ao desempenho independente da função pública. Nessa situação, e desde que as circunstâncias concretas estejam devidamente demonstradas em processo administrativo, pode e deve o Procurador Geral da República deferir, em caráter excepcionalíssimo, que o agente político/servidor público viaje de forma diferenciada dos demais cidadãos.

## **DISPOSITIVO**



00349572220154013400

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

Em virtude das razões que vêm de ser expostas, **DEFIRO o pedido de tutela de urgência para suspender imediatamente a aplicação do artigo 20 e seus parágrafos 1º e 2º da Portaria nº 41/2014-PGR/MPU**, até o julgamento do mérito da presente demanda, determinando à parte ré, conseqüentemente, a obrigação de não fazer consistente na **abstenção de adquirir passagens aéreas para voos internacionais na classe executiva a membros e servidores (e respectivos acompanhantes) do Ministério Público da União, salvo por razões de segurança devidamente justificadas em regular processo administrativo.**

Proceda a Secretaria à intimação da parte ré para cumprimento desta decisão, **com urgência.**

A fim de garantir aos cidadãos seu direito à informação e à formação de opinião quanto a esta decisão, determino à Secretaria do Juízo que encaminhe cópia da presente decisão à Assessoria de Comunicação Social da Seção Judiciária do Distrito Federal e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região para que se proceda a sua divulgação na imprensa local e nacional, respectivamente.

Entendo que o processo veicula questão de mérito cujo deslinde prescinde da realização de audiência e da produção de outras provas além da documental, motivo pelo qual determino que, após a citação e a réplica, venham-me os autos imediatamente conclusos para sentença, nos termos do art. 330 do CPC.

Cite(m)-se.

Apresentada a contestação, intime-se a parte autora para apresentar réplica, no prazo de 10 (dez) dias.



0 0 3 4 9 5 7 2 2 2 0 1 5 4 0 1 3 4 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

Após, venham os autos, imediatamente, à conclusão para sentença.

Brasília, 29 de julho de 2015.

**CÉLIA REGINA ODY BERNARDES**

Juíza Federal Substituta da 21ª Vara Federal/DF

- 
- [1] SIEYES, Emmanuel. *Qu'est-ce que le Tiers Etat?* Paris: Quadrige/Presses Universitaires de France, 1982. P. 88-89. Tradução livre. Grifos no original.
- [2] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 315.
- [3] MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 (...), citado por MELLO, *op. cit.*, p. 317.
- [4] MELLO, *op. cit.*, p. 321-2.
- [5] MELLO, *op. cit.*, p. 911.
- [6] MELLO, *op. cit.*, p. 911.
- [7] MELLO, *op. cit.*, p. 911.
- [8] MELLO, *op. cit.*, p. 912.
- [9] MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004. P. 73-76, 164-170.
- [10] GOUVÊA, Marco Maselli. Balizamentos da Discricionariedade Administrativa na Implementação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: GARCIA, Emerson (Coord.). *Discricionariedade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2005, pp. 309-386.
- [11] MATTEUCCI, Nicola. República. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986. P. 1108.
- [12] Petição inicial, fl. 14 dos autos.





00349572220154013400

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo Nº 0034957-22.2015.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL  
Nº de registro e-CVD 00023.2015.00213400.2.00529/00136

[13] Petição inicial, fl. 18 dos autos.

[14] Petição inicial, fl. 20 dos autos.

[15] Petição inicial, fls. 22-23 dos autos.

[16] Petição inicial, fl. 22 dos autos.

[17] Petição inicial, fl. 37 dos autos.

[18] Petição inicial, fl. 37 dos autos. Grifos no original.

[19] PIETRO, Maria Sílvia Zanella Di. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*, p. 111.  
Citação constante na fl. 24 dos autos.

[20] Petição inicial, fl. 27 dos autos.