

MANDADO DE SEGURANÇA 27.971 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
IMPTE.(S) : **FLÁVIO DINO DE CASTRO E COSTA**
ADV.(A/S) : **SÁLVIO DINO DE CASTRO E COSTA JÚNIOR E**
 OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL**

EMENTA: **CONTROLE JURISDICIONAL** DO PROCESSO LEGISLATIVO. **UTILIZAÇÃO**, PARA TANTO, DO MANDADO DE SEGURANÇA. **POSSIBILIDADE. RECONHECIMENTO**, PARA ESSE EFEITO, DE LEGITIMAÇÃO PARA AGIR **ATRIBUÍDA, COM EXCLUSIVIDADE, A MEMBRO** DO CONGRESSO NACIONAL. **PRECEDENTES** DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **PERDA SUPERVENIENTE**, PELO IMPETRANTE, DE SUA CONDIÇÃO POLÍTICO-JURÍDICA DE PARLAMENTAR. **IMPOSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO** DA AÇÃO MANDAMENTAL. **LEGITIMAÇÃO ATIVA "AD CAUSAM" QUE DEVE ESTAR PRESENTE, JUNTAMENTE COM AS** **DEMAIS CONDIÇÕES DA AÇÃO, NO MOMENTO DA RESOLUÇÃO DO LITÍGIO (CPC, ART. 462).** **RELAÇÃO DE CONTEMPORANEIDADE NÃO MAIS EXISTENTE. EXTINÇÃO ANÔMALA** DO PROCESSO MANDAMENTAL. **DOCTRINA. PRECEDENTE ESPECÍFICO** DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **IMPOSSIBILIDADE**, ADEMAIS, DE O MANDADO DE SEGURANÇA, **QUE NÃO PODE** IMPUGNAR **NORMAS EM TESE, CONVERTER-SE EM** **INADMISSÍVEL SUCEDÂNEO** DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **JURISPRUDÊNCIA. PROCESSO JULGADO EXTINTO.**

DECISÃO: Trata-se de "mandado de segurança preventivo" impetrado **contra** "atos dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal", **com o objetivo de assegurar** "o efetivo funcionamento da Comissão Mista prevista no art. 62, § 9º, da Constituição".

A presente impetração mandamental apóia-se, em síntese, nos seguintes fundamentos (fls. 04/07):

"(...) A Emenda Constitucional nº 32, promulgada em 2001, teve por objeto a alteração do rito de tramitação das Medidas Provisórias no Congresso Nacional, tornando-o mais claro e detalhado, visando exatamente à redução de abusos e à consagração de controles eficazes. Entre as modificações, há de se destacar a inclusão do § 9º no artigo 62 da Constituição, que estabelece o seguinte:

'Art. 62.....

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.'

.....

A designação da Comissão Mista referida no texto constitucional é de competência da Presidência da Mesa do Congresso Nacional, conforme estabelece o artigo 2º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002 (...).

.....

O mesmo ato regimental, editado para concretizar a disciplina constitucional, estabelece que - mesmo na hipótese de os Líderes dos Partidos não efetuarem as indicações dos representantes de suas bancadas - a Comissão deve funcionar, nos termos do § 5º do artigo 2º: 'Esgotado o prazo estabelecido no § 4º, sem a indicação, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional fará a designação dos integrantes do respectivo partido ou bloco, recaindo essa sobre o Líder e, se for o caso, os Vice-Líderes'.

Ocorre que os Presidentes das Casas Legislativas têm descumprido reiteradamente os referidos dispositivos regimentais, que asseguram a observância do comando constitucional, levando as medidas provisórias diretamente à deliberação do Plenário, sem debate prévio em nenhum colegiado, o que é absolutamente atípico no processo legislativo brasileiro.

.....

É contra essa prática inconstitucional que se volta a presente ação." (grifei)

O Ministério Público Federal, em promoção da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República, Dr. FRANCISCO DE ASSIS VIEIRA SANSEVERINO, aprovada pelo eminente Chefe da Instituição, Dr. ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS, opinou pela "extinção do mandado de segurança, sem resolução do mérito" (fls. 105), formulando parecer que está assim ementado (fls. 101):

"Mandado de segurança. Preliminares: ilegitimidade ativa; perda da condição de Deputado Federal; Ato 'interna corporis'. Medidas Provisórias levadas diretamente ao Plenário sem debate prévio em colegiado. Designação e funcionamento de Comissão Mista de que trata o art. 62, § 9º, da Constituição Federal. Parecer pela extinção deste mandado de segurança, sem resolução de mérito." (grifei)

Passo a examinar o pleito em causa. E, ao fazê-lo, entendo assistir plena razão à douta Procuradoria-Geral da República, eis que a perda superveniente da condição de membro do Congresso Nacional, como sucedeu na espécie, qualifica-se como causa geradora da extinção anômala deste processo mandamental.

Cumpre ressaltar, no ponto, que a perda superveniente de titularidade do mandato legislativo tem efeito desqualificador da legitimidade ativa do congressista que, apoiado nessa específica condição político-jurídica, ajuizou ação de mandado de segurança com o objetivo de questionar a validade jurídica de determinado procedimento que ambas as Casas do Congresso Nacional têm adotado em matéria de apreciação de medidas provisórias.

É que a atualidade do exercício do mandato parlamentar configura, nesse contexto, situação legitimante e necessária, tanto para a instauração, quanto para o prosseguimento da causa perante o Supremo Tribunal Federal.

Inexistente, originariamente, essa situação, ou, como se registra no caso, configurada a ausência de tal condição, em virtude da perda superveniente do mandato parlamentar no Congresso Nacional, impõe-se a declaração de extinção do processo de mandado de segurança, porque ausente a legitimidade ativa "*ad causam*" do ora impetrante, que não mais ostenta a condição de membro de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Impende referir, por oportuno, a lição de NELSON NERY JÚNIOR ("Revista de Processo", vol. 42/201), para quem "As condições da ação, vale dizer, as condições para que seja proferida sentença

sobre a questão de fundo (mérito), devem vir preenchidas quando da propositura da ação e devem subsistir até o momento da prolação da sentença. Presentes quando da propositura, mas eventualmente ausentes no momento da prolação da sentença, é vedado ao juiz pronunciar-se sobre o mérito, já que o autor não tem mais direito de ver a lide decidida" (grifei).

Vê-se, portanto, que os requisitos de admissibilidade do "jus actionis", dentre os quais - vale enfatizar - situa-se a legitimação ativa "ad causam", devem estar presentes não só no momento em que proposta a demanda, mas, por igual, também no instante em que vá ser proferido o julgamento da lide, pois o ordenamento processual impõe que o Poder Judiciário, no momento de proferir a decisão, tome em consideração, mesmo "ex officio", fatos supervenientes à instauração do processo, tais como aqueles que se refiram, p. ex., à ausência, ainda que ulterior, de qualquer das condições da ação.

Se é certo, de um lado, que o Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente proclamado, em favor dos congressistas - e apenas destes -, o reconhecimento do direito público subjetivo à correta elaboração das leis e das emendas à Constituição (RTJ 139/783, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI - MS 23.334/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO - MS 23.565/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), não é menos exato, de outro, que prestigioso magistério doutrinário, por conferir relevo jurídico a esse fato, tem exigido que as condições da ação estejam igualmente presentes no momento em que a causa deva ser julgada (HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, "Curso de Direito Processual Civil", Vol. I, p. 326, 52ª ed., 2011, Forense; LUIZ GUILHERME MARINONI e DANIEL MITIDIERO, "Código de Processo Civil", p. 260, 2ª ed., 2010, RT; ANTÔNIO CLÁUDIO DA COSTA MACHADO, "Código de Processo Civil Interpretado", p. 547, 2ª ed., 2008, Manole; JOÃO ROBERTO PARIZATTO, "Código de Processo Civil Comentado", vol. 1, p. 4, 2008, Edipa, v.g.), como resulta claro de expressivo precedente emanado do Plenário desta Suprema Corte:

"Voto de liderança. Legitimidade 'ad causam'."

Se, embora, ao ser iniciado o julgamento do 'mandamus', possuía o impetrante legitimidade 'ad causam' para a impetração, mas veio a seguir a perdê-la, antes de que fosse aquele concluído, é de ver considerado prejudicado o 'writ', por deixar de existir o pressuposto essencial de legítimo interesse."

(RTJ 123/31, Rel. Min. ALDIR PASSARINHO - grifei)

Vale referir, no ponto, por extremamente oportuno, o douto magistério de CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO ("**Instituições de Direito Processual Civil**", vol. II, p. 325-326, item n. 554, 6ª ed., 2009, Malheiros), que, a propósito do tema **concernente à relação de contemporaneidade entre** a prolação da sentença, **de um lado, e a existência de interesse e legitimidade, de outro, assim se pronuncia:**

*"As partes **só poderão ter o direito** ao julgamento do mérito quando, **no momento** em que este está para ser pronunciado, **estiverem presentes as três condições da ação**. Se alguma delas não existia no início mas ainda assim o processo não veio a ser extinto, o juiz a terá por satisfeita e julgará a demanda pelo mérito sempre que a condição antes faltante houver sobrevindo no curso do processo. **Inversamente, se a condição existia de início e já não existe agora, o autor carece de ação e o mérito não será julgado**. Na experiência processual do dia-a-dia **são muito mais freqüentes os casos de condições que ficam excluídas** (pedido prejudicado).*

.....
*Essa posição, **generalizada** na doutrina **e acatada** pelos tribunais, **tem assento jurídico-positivo** no art. 462 do Código de Processo Civil, **segundo o qual** 'se depois da propositura da ação algum fato constitutivo, modificado ou extinto do direito influir no julgamento da lide, **caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de-ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a sentença**'. **Cumprido, pois, segundo esse dispositivo, levar em conta os fatos novos** que implementem uma condição antes ausente **ou que excluam uma que existia**." (grifei)*

Desse modo, **e se** a legitimação "**ad causam**" compreende uma relação de pertinência **entre** os sujeitos processuais e a relação de direito material **deduzida** em juízo, **torna-se claro** que, **não mais subsistindo a situação legitimadora da qualidade para agir** (perda superveniente, na espécie, da condição de parlamentar), **cessa, por completo, o próprio interesse processual na solução do litígio, eis que, se se reputasse lícito o prosseguimento desta ação mandamental, estar-se-ia reconhecendo, agora, "legitimatío ad causam" a quem, na presente condição de cidadão comum, sequer dispõe da prerrogativa de provocar o controle jurisdicional do processo de formação das espécies normativas em geral.**

O fundamento que ora venho de expor revelar-se-ia bastante, por si só, para justificar a extinção deste processo mandamental.

Há, no entanto, outro fundamento, que tenho por relevante, invocado, em suas informações oficiais, pelo Senhor Presidente do Congresso Nacional, que se manifesta pela inadmissibilidade da presente ação de mandado de segurança.

O exame de tal manifestação permite-me concluir que o Senhor Presidente do Congresso Nacional tem razão quando suscita questão concernente à incognoscibilidade da presente ação mandamental, considerada, para tanto, a circunstância, por ele enfatizada em suas informações, relativa à "(...) inadequação da via eleita para a tutela que visa alcançar o impetrante, utilizando-se do 'writ' como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade (...) " (fls. 78 - grifei).

Inquestionável a correção de tal objeção, pois o Supremo Tribunal Federal tem advertido que a única possibilidade de contestar, "principaliter", atos em tese reside na instauração do concernente processo objetivo de fiscalização abstrata de constitucionalidade.

É por isso que também se revela insuscetível de conhecimento a presente ação de mandado de segurança, eis que impugna, "in abstracto", sem qualquer referência a uma dada situação concreta, a validade jurídico-constitucional de alegado comportamento omissivo, questionado em face da regra inscrita no § 9º do art. 62 da Constituição.

Reconhecer-se, na espécie ora em exame, a possibilidade jurídico-processual de impugnação, em sede mandamental, da omissão ora imputada aos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal equivalaria, em última análise, a autorizar a indevida utilização do mandado de segurança como inadmissível sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade, desconsiderando-se, desse modo, a advertência deste Supremo Tribunal Federal, cujas decisões já acentuaram, por mais de uma vez, a inviabilidade do emprego do "writ" mandamental como instrumento de controle abstrato da validade constitucional das leis, atos normativos em geral e de ações ou omissões estatais (RTJ 110/77, Rel. Min. FRANCISCO REZÊK - RTJ 111/184, Rel. Min. DJACI FALCÃO - RTJ 132/1136, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.):

"É plena a insindicabilidade, pela via jurídico-processual do mandado de segurança, de atos em tese, assim

considerados os que dispõem sobre situações gerais e impessoais, têm alcance genérico e disciplinam hipóteses que neles se acham abstratamente previstas. O mandado de segurança não é sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade nem pode substituí-la, sob pena de grave deformação do instituto e inaceitável desvio de sua verdadeira função jurídico-processual."
(**RTJ 132/189**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

"I. (...) Todavia, se o decreto tem efeito normativo, genérico, por isso mesmo sem operatividade imediata, necessitando, para a sua individualização, da expedição de ato administrativo, então contra ele não cabe mandado de segurança, já que, admiti-lo, seria admitir a segurança contra lei em tese, o que é repellido pela doutrina e pela jurisprudência (Súmula nº 266).

II. - Mandado de segurança não conhecido."
(**RTJ 138/756**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - grifei)

Nem se diga, finalmente, que a impetração mandamental *dirigir-se-ia* à obtenção de pronunciamento desta Suprema Corte sobre eventual ilegitimidade constitucional da Resolução CN nº 1/2002.

É que, ainda que assim fosse, mostrar-se-ia inviável a utilização, no caso, da ação de mandado de segurança, pois, como corretamente enfatizado nas informações prestadas pelo Senhor Presidente do Congresso Nacional, o ora impetrante, ao valer-se do presente meio processual, "utilizando-se do pretexto de prevenir eventuais atos futuros das autoridades impetradas, para retirar os efeitos jurídicos da Resolução nº 1/2002 - CN, que questiona em face do art. 62, § 9º da Constituição" (grifei), estaria, na realidade, infringindo o enunciado constante da Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, os preceitos inscritos em tal diploma (Resolução CN nº 1/2202) traduzem ato em tese, cujo coeficiente de normatividade e de generalidade abstrata impede, na linha de diretriz jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal (Súmula 266), a válida utilização do remédio constitucional do mandado de segurança:

"Não se revelam sindicáveis, pela via jurídico-processual do mandado de segurança, os atos em tese, assim considerados aqueles (...) que dispõem sobre situações gerais e impessoais, que têm alcance genérico e que disciplinam

hipóteses neles abstratamente previstas. Precedentes. Súmula 266/STF."

(RTJ 180/942-943, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Cumpre enfatizar, neste ponto, que normas em tese - *assim entendidos* os preceitos estatais qualificados em função do tríplice atributo da generalidade, impessoalidade e abstração - não se expõem ao controle jurisdicional pela via do mandado de segurança, cuja utilização deverá recair, unicamente, sobre os atos destinados a dar aplicação concreta ao que se contiver nas leis, em seus equivalentes constitucionais ou, como na espécie, em regramentos de conteúdo normativo, consoante adverte o magistério da doutrina (HELY LOPES MEIRELLES, "Mandado de Segurança e Ações Constitucionais", p. 39/40, 33ª ed., 2010, atualizada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes, Malheiros; ALFREDO BUZAID, "Do Mandado de Segurança", vol. I/126-129, itens ns. 5/6, 1989, Saraiva; CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, "Manual do Mandado de Segurança", p. 41/43, 3ª ed., 1999, Renovar; FRANCISCO ANTONIO DE OLIVEIRA, "Mandado de Segurança e Controle Jurisdicional", p. 28/29, item n. 2.1.1, 2ª ed., 1996, RT).

Esse entendimento doutrinário, por sua vez, expressa, de maneira clara, a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que sempre tem enfatizado, a propósito da matéria em exame, não serem impugnáveis, em sede mandamental, aqueles atos estatais - *como o de que ora se cuida* - cujo conteúdo veicule prescrições disciplinadoras de situações gerais e impessoais e regedoras de hipóteses que se achem abstratamente previstas em tais atos ou resoluções (RTJ 132/189, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, e acolhendo, ainda, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, declaro extinto, sem resolução de mérito, este processo de mandado de segurança.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 1º de julho de 2011.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator