



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 181562/2016 – ASJCIV/SAJ/PGR

Ag. Reg. no Mandado de Segurança 34.297 – DF

Relatora: Ministra **Cármem Lúcia**
Agravante: Carlos Alexandre Klomfahs
Agravado: Procurador-Geral da República

MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRARRAZÕES EM AGRAVO INTERNO. PLEITO DE INTERVENÇÃO INDEFERIDO PELO PGR. DISCRICIONARIEDADE. MOTIVAÇÃO SUFICIENTE.

1 – Ainda que se atribua o direito de petição para pleitear junto ao Ministério Público Federal providências de sua alçada constitucional e legal, a competência para o ajuizamento da intervenção federal com fundamento na violação dos princípios sensíveis é exclusiva do Procurador-Geral da República.

2 – A decisão da autoridade impetrada, embora sintética, perpassou convenientemente os quesitos da conveniência e oportunidade para a denegação da representação administrativa, já que não houve indícios de perda da governabilidade pelas autoridades administrativas do Estado do Rio de Janeiro.

3 – Ante a inadmissibilidade, compete ao Ministro Relator a negativa de seguimento de mandado de segurança.

4 – Contrarrazões pelo desprovimento do agravo interno.

O Procurador-Geral da República, por força do art. 1.021, § 2º, do Código de Processo Civil e art. 317 e seguintes do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, apresenta suas contrarrazões ao agravo interno interposto por Carlos Alexandre

Klomfahs em face de decisão pelo indeferimento do presente mandado de segurança.

A petição inicial noticia que o impetrante buscou, pelos canais administrativos da Procuradoria-Geral da República, submeter uma representação pela intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, tendo em conta o *grave comprometimento da ordem pública e violação aos princípios da pessoa humana, como atraso no pagamento do funcionalismo público, a morte de policiais, a morte de civis, a repercussão internacional negativa da cidade e do país, cujo investimento nas Olimpíadas pode ultrapassar a ordem de 40 bilhões de reais, bem como a segurança dos cidadãos cariocas e de mais de um milhão de turistas durante os eventos das Olimpíadas 2016.*

Ainda segundo o impetrante, em despacho, o Procurador-Geral, embora reconhecesse a grave situação do Rio de Janeiro, manifestou-se pelo arquivamento da representação, ante a circunstância de que os instrumentos regionais de repressão criminal funcionariam, na sua dicção, como na média do país, sendo desnecessária a medida constritiva. Essa manifestação configura o denominado ato coator.

Tal decisão foi emitida, na visão do impetrante, com abuso de direito e ilegalidade, deixando em segundo plano a segurança dos cariocas e de mais de um milhão de turistas que visitarão a capital do Estado no período dos jogos olímpicos.

Fundamenta o seu direito líquido e certo, atribuído pelo art. 33 da Lei 8.906/94 e pelo art. 2º do Código de Ética da Ordem

dos Advogados do Brasil, no encargo de defesa do Estado Democrático de Direito, da cidadania e da paz social, desse modo, afirma que ao protocolar a aludida representação ao Procurador-Geral da República nada mais faz do que cumprir fielmente esse mister e, por consequência, *por termo ao grave comprometimento da ordem pública e a observância dos princípios constitucionais dos direitos da pessoa humana*.

Tece argumentação no sentido de que não é somente do PGR a competência para tratar do tema, a vista da existência de um direito difuso à participação popular e do advogado na própria administração da justiça, mas depende também da deliberação do Supremo Tribunal Federal esse tão relevante assunto. Prossegue no delineamento do abuso de poder, já que não houve sequer a requisição de informações da administração pública do Estado do Rio de Janeiro sobre eventuais medidas a serem adotadas no curto e no médio prazo sobre o incremento da violência e da criminalidade na região.

Houve pedido de deferimento de medida liminar e, no mérito, requerimento de exame judicial acerca da presença dos requisitos legais aptos ao deferimento do requerimento de representação para os fins de deflagração de intervenção federação. Subsidiariamente, pede a reanálise do pleito pelo Procurador-Geral da República.

O Ministro Presidente, verificando não ser o caso de se manifestar incidentalmente nos autos, segundo a permissão do art. 13,

VIII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, ordenou o encaminhamento dos autos ao gabinete da Ministra Relatora.

A Ministra Cármen Lúcia, compulsando os autos, decidiu pelo indeferimento do mandado de segurança.

Dessa decisão, o ora impetrante interpos agravo interno com fundamento (i) na falta de fundamentação da decisão monocrática, nos termos do art. 93, IX, da Constituição Federal e art. 489, § 1º, IV, do CPC; (ii) na imprescindibilidade de julgamento por órgão colegiado, dada a relevância da matéria; (iii) na circunstância de o Estado-membro não ter adotado providências para assegurar a observância dos direitos da pessoa humana; (iv) no fato de a decisão do Procurador-Geral da República não ter sido fundamentada, sobretudo pela ausência de informações provenientes dos órgãos estaduais *sobre os andamentos dos inquéritos de mortes de policiais, dos pré-candidatos e dos atrasos sistemáticos [no pagamento] aos servidores e aposentados* e (v) no direito líquido e certo a uma decisão conforme à Constituição. Pede, enfim, a reforma da decisão recorrida.

A Secretaria Judiciária do STF, por meio de ato ordinatório contemplado no art. 1º, XI, da Resolução 478/2011, abriu vista ao Procurador-Geral da República para manifestação como parte agravada, na forma do art. 1.021, § 2º, do CPC, e, por consequência, encaminhou os autos dos processo para a confecção de parecer. Os autos foram disponibilizados no sistema de recepção da PGR em 12 de agosto de 2016, às 12:58.

A decisão recorrida não merece qualquer reparo.

Ao Procurador-Geral da República, no exercício do múnus de Chefe do Ministério Público Federal, instituição que tem por precípua finalidade a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, compete a propositura de requerimento interventivo perante o Supremo Tribunal Federal em face de Estado-membro da federação. Essa é a dicção inequívoca do art. 45 e 46, parágrafo único, II, combinados com o art. 1º, todos da Lei Complementar 75/93.

Portanto, a característica que ressaí dessa lição é que a legitimidade da representação é privativa da autoridade impetrada. Mas não só. Também é dela a exclusiva avaliação sobre os fatos apresentados e a ponderação sobre a viabilidade jurídica de se requerer a implementação de medida profundamente cerceadora da autonomia federativa do Estado do Rio de Janeiro.

É de se ressaltar também que a norma legal instituidora dessa prerrogativa, ante a amplitude de deveres constitucionais atribuídos ao Ministério Público, apenas obedeceu à prescrição constitucional, na medida em que o art. 36 condiciona a decretação da intervenção federal ao provimento de representação do Procurador-Geral da República nos casos de violação aos princípios constitucionais sensíveis, classificados no art. 34, VII¹.

1 Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. e) aplicação

Portanto, visar à alteração de decisão administrativa tomada sob os auspícios da Constituição Federal e segundo atribuições prescritas em suas normas é, ao cabo, desrespeitar o próprio instrumento constitucional.

Como se não bastasse o arcabouço normativo já apresentado, o legislador federal, ao definir os procedimentos para a representação interventiva do art. 36, III, da Constituição, prescreveu no art. 2º, da Lei 12.562/2011:

Art. 2º A representação será proposta pelo Procurador-Geral da República, em caso de violação aos princípios referidos no inciso VII do art. 34 da Constituição Federal, ou de recusa, por parte de Estado-Membro, à execução de lei federal. (sublinhado não original)

Ainda que se torne evidente a todo olhar a absoluta ausência de legitimidade do impetrante, quer como cidadão, quer como advogado, para o ingresso do remédio interventivo perante a Corte Suprema, tal como afirmado pela decisão recorrida, as contrarrazões devem adentrar nos argumentos apresentados na peça recursal.

Afirma o agravante que houve falta de fundamentação da decisão monocrática e imputa como sanção a nulidade de seus termos, ante a prescrição do art. 489, § 1º, IV, do CPC², pelo não

do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

- 2 Art. 489. São elementos essenciais da sentença: [...] § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: [...] IV – não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

enfrentamento argumentativo sobre o direito líquido e certo, violação aos princípios da pessoa humana, a ilegalidade e o abuso de poder do ato inquinado, a violação ao princípio da razoabilidade, da proporcionalidade e a ausência de prestação de informações dos órgãos envolvidos com a segurança pública do Estado.

Mais uma vez não prosperam essas teses.

De fato, o feixe argumentativo criado pelo impetrante acaba por encontrar, por um caminho ou por outro, a conclusão final da Ministra Relatora.

De início, afirma ser mister da profissão de advogado a defesa do Estado Democrático de Direito, da cidadania e da paz social, o que o autorizaria o ingresso de requerimento junto à Procuradoria-Geral da República para o correspondente ajuizamento de intervenção federal.

Quanto a isso, não há qualquer dúvida. A atribuição para suscitar providências da Procuradoria-Geral da República, como a qualquer órgão do Estado, diante de cada espectro de competências, como derivação do direito de petição, é do cidadão que testemunha irregularidades envolvendo os bens e interesses arrolados, entre outros, pelo art. 129 da Constituição Federal³.

[...]

- 3 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados,

No entanto, o ajuizamento de pleito de reavaliação de decisão proferida em reconhecido juízo de discricionariedade pelo Procurador-Geral da República, com fundamento na alegação de existência de direito líquido e certo de defesa do Estado Democrático devidamente apoiado nos estatutos da advocacia, acabaria por vergar uma competência que só pode ser exercida, nos termos da Constituição, pelo próprio Procurador-Geral da República, permitindo que um poder da República ingressasse nos assuntos estritamente atinentes a outro.

Por outro lado, essa compreensão do processo político acabaria por violar um dos axiomas basilares da hermenêutica constitucional consistente na preservação das instituições e competências explícitas na Constituição no curso do processo de interpretação e concretização das normas constitucionais, conferindo aos institutos prescritos na Constituição a força normativa que lhes é dada quando de sua criação pelo movimento constituinte.

A partir de sua aplicação, o intérprete deve se abster de alterar a repartição de competências constitucionalmente estabelecidas em seu texto, de modo a preservar o desenho original do Estado

nos casos previstos nesta Constituição; V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

oriundo das escolhas do parlamentares constituintes. Desse modo, o respeito às prescrições constitucionais acabam por proporcionar um ambiente de fidelidade e adequação constitucional e permite a criação de soluções hermenêuticas compatíveis com a previsão constitucional.

Em conclusão, a busca irrefreada pela revisão de uma decisão exclusiva da autoridade impetrada significaria destoar do plexo de competências criado pela Constituição Federal, motivo pelo qual, em outras palavras, a Ministra Relatora não permitiu o prosseguimento do feito.

Ademais, diversamente do que alegado pelo agravante, direito líquido e certo não é o direito difuso do advogado em defender, por autorização legal de um mandamento constitucional que prevê a indispensabilidade do advogado na administração da Justiça. Se isso, de fato, procedesse, ao advogado caberia litigar contra quem fosse, não obstante a qualificação da parte a quem representa. O advogado é porta-voz do representado e só pode pleitear uma dada situação jurídica minimamente compatível com a parte detentora e veiculadora de direitos subjetivos.

E essa assertiva pode ser verificada a partir da leitura do Código de Ética da OAB, o qual, em seu art. 2º⁴, faz expressa menção às atividades exercidas no seu ministério privado, ligado, em regra, a interesses individuais ou associativos, embora não se desconheça

4 Art. 2º O advogado, indispensável à administração da Justiça, é defensor do Estado democrático de direito, da cidadania, da moralidade pública, da Justiça e da paz social, subordinando a atividade do seu Ministério Privado à elevada função pública que exerce.

a excepcional atuação privada em defesa de interesses públicos, mormente no uso subsidiário da ação civil pública e da ação popular promovidas por partes privadas.

Por outro lado, não houve qualquer desvio ou desproporcionalidade na conduta da autoridade impetrada ao deixar de requisitar informações dos órgãos envolvidos na segurança pública regional. Isso se dá, textualmente, pela compreensão da intervenção federal como medida de absoluta excepcionalidade, aplicável somente a situações que radicalmente destoam da média verificada em outras regiões do país, evidenciando aí a inação das autoridades locais ou a ineficiência de seus métodos de contenção da criminalidade.

O parecer impugnado, nesse particular, enfatiza:

[...] A questão da segurança pública se insere dentre aquelas que ocupam papel de destaque na agenda nacional de temas a desafiar os entes estatais, não sendo, em tal sentido, um problema exclusivamente do Estado do Rio de Janeiro e, embora graves os índices, não se mostram suficientes para que se afirme haver 'grave comprometimento da ordem pública', tal como o exige o artigo 34, III, da Constituição Federal.

Na mesma direção se mostra o tema da proteção aos direitos humanos, pois, embora se reconheça casos reais de falha estatal, não é possível afirmar que este quadro configura um manifesto estado de violação sistemática da proteção constitucional, já que os instrumentos estaduais de repressão continuam operando regularmente, em padrão que não difere da média nacional, o que dificulta a afirmação de uma situação de excepcionalidade. [...]

Evidentemente, não se nega a existência de sérias violações ao direito da pessoa humana, banalização da vida e graves limita-

ções orçamentárias das autoridades locais. Contudo, essas falhas administrativas já estão instaladas na rotina do Estado do Rio de Janeiro há anos, assim como em outras regiões do país. Mas não é possível, na linha argumentativa do agravante, considerar a perda da governabilidade estadual, de modo que seja necessária a escolha de um interventor para o comando dos encargos públicos locais. Razão por que a autoridade impetrada decidiu acertadamente pelo arquivamento do pleito.

Desse modo, é de se observar que o ato alegadamente coator está suficiente motivado, ainda que o tenha sintetizado em poucas premissas. Perpassou o raciocínio elementar da conveniência e oportunidade de se ajuizar uma medida de extrema gravidade ao STF em face de uma situação que já estava sendo remediada pela composição entre a União e o Estado do Rio de Janeiro consistente na cessão de regimentos militares, na alocação de efetivos da Força Nacional e em repasses financeiros ao ente estadual, todos esses fatos amplamente divulgados pela imprensa brasileira.

Por outro lado, não persiste o pedido de afetação de órgão colegiado do Supremo Tribunal Federal, diante da potencial gravidade do tema debatido em mandado de segurança.

Quanto a isso, há previsão no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do STF que permite ao Ministro Relator *negar seguimento a pedido ou recurso manifestamente inadmissível, improcedente ou contrário à jurisprudência dominante ou a Súmula do Tribunal, deles não conhecer em caso de incompetência manifesta, encaminhando os autos ao órgão que*

repute competente, bem como cassar ou reformar, liminarmente, acórdão contrário à orientação firmada nos termos do art. 543-B do Código de Processo Civil. Nessa linha, conferir recente julgamento do MS 33743 AgR, Relator Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe-230 de 16 nov. 2015.

Verifica-se, portanto, que a intenção de reforma da decisão agravada não pode proceder, uma vez que a decisão do Procurador-Geral da República, emanada pouco tempo após o endereçamento do requerimento administrativo, alinhavou relevantes razões para a negativa da providência, fiel à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e atento aos limites constitucionais e às finalidades da intervenção federal. Ademais, o indeferimento monocrático do *mandamus*, além de suficientemente fundamentado, calca-se na jurisprudência consolidada do STF e nos poderes decisórios do relator.

Ante o exposto, requer o desprovimento do agravo interno.

Brasília (DF), 16 de agosto de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

JCCR/UASJ