

MANDADO DE SEGURANÇA 34.196 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
IMPTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT (DIRETÓRIO MUNICIPAL DE CIDADE OCIDENTAL - GO)**
ADV.(A/S) : **ROBSON MEDEIROS DA COSTA**
IMPDO.(A/S) : **VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA. FUNÇÕES EXERCIDAS DURANTE A SUBSTITUIÇÃO TEMPORÁRIA DA PRESIDENTE.

1. É, no mínimo, discutível o cabimento de mandado de segurança coletivo impetrado por partido político para a tutela de direitos difusos. De toda forma, é indubitosa a ilegitimidade ativa da parte impetrante, diretório municipal de partido político, para impetrar mandado de segurança coletivo de âmbito nacional. Aplicabilidade da jurisprudência do STF em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

2. Além disso, acolher a pretensão do impetrante inviabilizaria a administração do País, daria alcance exagerado à segurança jurídica, desvirtuaria a finalidade do prazo de afastamento do Presidente da República e daria aos Ministros de Estado, durante o afastamento, uma estabilidade que eles não teriam em caso de não suspensão da Chefe do Poder Executivo.

3. *Writ* a que se nega seguimento.

MS 34196 / DF

1. Trata-se de mandado de segurança preventivo, impetrado pelo Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores – PT em Cidade Ocidental/GO, em face do Vice-Presidente da República. Depois de fazer considerações sobre a conjuntura política nacional e defender o cabimento do *writ*, narra a impetração que o Vice-Presidente está prestes a substituir a Presidente da República, por até 180 (cento e oitenta) dias, em razão da iminência do seu afastamento temporário, na forma do art. 86, § 2º, da Constituição. Sustenta a inicial que a substituição temporária por motivo de impedimento não se equipara à sucessão decorrente da vacância (CF/1988, art. 79), e, por essa razão, não poderia o Vice-Presidente, durante o período de substituição, praticar os atos privativos da Presidente da República, especialmente a nomeação e exoneração de Ministros de Estado (CF/1988, art. 84, I).

2. A inicial é crítica em relação às ideias políticas que afirma serem defendidas pelo Vice-Presidente. Afirma o impetrante que as alterações nos Ministérios podem gerar grande impacto na política econômica e social do governo, o que violaria o princípio da segurança jurídica. O prazo de 180 (cento e oitenta) dias seria necessário para uma “transição social”, em que pudesse ser debatido o programa de governo a ser implementado pelo Vice-Presidente em caso de afastamento definitivo da titular do cargo. Segundo a inicial, “a agenda programática desse projeto era desconhecida da nação até pouco tempo atrás. Na eleição de 2014, nem se falou nisso!”. Assim, durante o período de substituição temporária, o Vice-Presidente exerceria apenas “as funções necessárias para que a Administração Pública continue funcionando”.

3. Requer o impetrante medida liminar para que a autoridade impetrada “se abstenha de praticar atos privativos de Presidente da República, especialmente exonerar e nomear Ministros de Estado, por força constitucional do Art. 84, Inciso I da nossa Carta Magna de 1988”. Ao final, pede a concessão da ordem nos mesmos termos.

MS 34196 / DF

4. É o relatório. Decido.

5. A impetração invoca o princípio da segurança jurídica com vistas à manutenção das políticas de governo durante o prazo de eventual suspensão temporária da Presidente da República, o que seria viabilizado com a permanência dos atuais Ministros de Estado em seus postos. Trata-se, segundo a ótica da inicial, de proteger “a confiança da sociedade nos atos, procedimentos e condutas proferidas pelo Estado”. Assim, cuida-se de alegado direito difuso, por ser transindividual, de natureza indivisível, titularizado por pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (Lei nº 8.078/1990, art. 81, parágrafo único, I).

6. É no mínimo discutível o cabimento de mandado de segurança coletivo para a proteção de direitos difusos. Isso porque o art. 21 da Lei nº 12.016/2009, em concretização razoável do art. 5º, LXX, da Constituição, somente atribui a partido político a legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo para a proteção de direitos coletivos e individuais homogêneos. Confira-se:

Constituição de 1988, art. 5º, LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

Lei nº 12.016/2009, art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da

MS 34196 / DF

totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser:

I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;

II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

7. É certo que o art. 5º, LXX, da Constituição não limita a legitimidade dos partidos políticos, para fins de impetração de mandado de segurança coletivo, à tutela de interesses ou direitos de seus filiados. Não há, todavia, impedimento constitucional a que a lei condicione o exercício desse direito de ação, impondo-lhe restrições. A disciplina legal do exercício de direitos fundamentais é, aliás, a regra quando se trata de direitos de natureza processual.

8. A Lei nº 12.016/2009 parece ter adotado limites razoáveis, compatíveis com a Constituição, para o cabimento de mandado de segurança coletivo. A restrição dessa modalidade de ação para a tutela de direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos evita que o mandado de segurança seja instrumentalizado pelos partidos políticos, transformando-se em indesejável veículo de judicialização excessiva de questões governamentais e parlamentares, as quais poderiam ser facilmente enquadradas como direitos difusos da sociedade brasileira e atreladas às finalidades de qualquer agremiação política.

9. A interferência excessiva do direito e do Poder Judiciário na política, ainda que iniciada ou fomentada pela atuação dos próprios partidos políticos, pode acarretar prejuízo à separação dos poderes e, em

MS 34196 / DF

última análise, ao próprio funcionamento da democracia. Agrega-se ao dia-a-dia político um elemento de insegurança, consistente em saber como o Judiciário se pronunciará sobre os mais variados atos praticados pelo Executivo e pelo Legislativo, inclusive aqueles eminentemente internos, como os atos de nomeação e exoneração de Ministro de Estado.

10. Não por outra razão, antes mesmo do advento da Lei nº 12.016/2009, que afastou, expressamente, o cabimento de mandado de segurança coletivo para a tutela de direitos difusos, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e desta própria Suprema Corte – ainda que em precedentes menos numerosos – já havia se firmado nesse sentido.

11. No Supremo Tribunal Federal, o principal precedente na matéria é o RE 196.184, Rel. Min. Ellen Gracie, cuja ementa é a seguinte:

“CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DE PARTIDO POLÍTICO. IMPUGNAÇÃO DE EXIGÊNCIA TRIBUTÁRIA. IPTU. 1. Uma exigência tributária configura interesse de grupo ou classe de pessoas, só podendo ser impugnada por eles próprios, de forma individual ou coletiva. Precedente: RE nº 213.631, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 07/04/2000. 2. O partido político não está, pois, autorizado a valer-se do mandado de segurança coletivo para, substituindo todos os cidadãos na defesa de interesses individuais, impugnar majoração de tributo. 3. Recurso extraordinário conhecido e provido.”

12. Naquele caso, a relatora entendeu que “o Partido Político pode impetrar mandado de segurança coletivo na defesa de qualquer interesse difuso, abrangendo, inclusive, pessoas não filiadas a ele”. Negou, no entanto, o reconhecimento da legitimidade do partido na hipótese, por entender se tratar de direito individual, no que foi acompanhada pelo Min. Ayres Britto. O Min. Marco Aurélio foi além e

MS 34196 / DF

reconheceu a legitimidade “ampla e irrestrita” dos partidos políticos.

13. Porém, outros Ministros adotaram fundamentação diversa. O Min. Gilmar Mendes não aceitou “a legitimação universal do partido político para defesa também de interesses aparentemente universais”, no que foi acompanhado pelos Ministros Cezar Peluso e Carlos Velloso. Assim, nada obstante a divergência de fundamentação, tal entendimento produziu o mesmo resultado do voto da relatora no caso concreto. Os Ministros Sepúlveda Pertence e Nelson Jobim acompanharam a relatora na conclusão, sem se comprometer com os seus fundamentos.

14. Já no Superior Tribunal de Justiça há precedentes mais explícitos, embora anteriores à Lei nº 12.016/2009, como os seguintes:

“EMBARGOS DECLARATORIOS - MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO – PARTIDO POLÍTICO.

A exemplo dos sindicatos e das associações também os partidos políticos só podem impetrar mandado de segurança coletivo em assuntos integrantes de seus fins sociais em nome de filiados seus, quando devidamente autorizados pela lei ou por seus estatutos. **Não pode ele vir a juízo defender direitos subjetivos de cidadãos a ele não filiados ou interesses difusos** e sim direito de natureza política, como por exemplo, os previstos nos artigos 14 a 16 da Constituição Federal.

Embargos rejeitados.” (EDcl no MS 197, Rel. Min. Garcia Vieira – destaques acrescentados)

RMS - CONSTITUCIONAL - MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO – PARTIDO POLÍTICO - O mandado de segurança coletivo visa a proteger direito de pessoas integrantes da coletividade do Impetrante. **Distinguem-se, assim, da ação constitucional que preserva direito individual, ou difuso.** O partido político, por essa via, só tem legitimidade para postular direito de integrante de sua coletividade.” (RMS 2.423, Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro

MS 34196 / DF

– destaques acrescentados)

15. Não se ignora que a questão deve voltar a ser enfrentada por este Tribunal quando do julgamento do MS 34.070, Rel. Min. Gilmar Mendes. De toda forma, ainda que se pudesse superar a questão do cabimento do mandado de segurança por partido político para a tutela de direitos difusos, é inegável a ilegitimidade ativa da parte impetrante.

16. Isso porque se cuida de diretório municipal de partido político, sem registro de que possua autorização para atuar em nome do seu diretório nacional. O art. 5º, LXX, da Constituição prevê que possui legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo o “*partido político com representação no Congresso Nacional*”, mesma expressão utilizada no art. 103, VIII, da Constituição quanto à legitimidade para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade e de ação declaratória de constitucionalidade. Quanto a este último dispositivo, a jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de que apenas o diretório nacional do partido é legitimado a atuar. Confirmam-se alguns precedentes nessa linha:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - AJUIZAMENTO POR DIRETÓRIO MUNICIPAL DE PARTIDO POLÍTICO - INADMISSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - Falece legitimidade ativa *ad causam* ao Diretório Municipal de Partido Político para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, ainda que o objeto de impugnação seja ato normativo de caráter estadual. A pertinência subjetiva para a instauração do controle normativo abstrato perante o S.T.F. assiste, no plano das organizações partidárias, exclusivamente aos respectivos Diretórios Nacionais. Precedentes.” (ADI 1.426 MC, Rel. Min. Celso de Mello – destaques acrescentados)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Falta legitimidade ativa ao Diretório Regional ou a Executiva Regional de

MS 34196 / DF

Partido Político, com representação no Congresso Nacional, para propor ação direta de inconstitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal. A disposição do inciso VIII, do art. 103, da Constituição, pressupõe procedimento do Diretório Nacional do partido político, com representação no Congresso Nacional. O órgão regional não representa o partido político, senão nos limites de sua atuação estadual. Ação de que não se conhece, por ilegitimidade ativa da requerente, Executiva Regional do Piauí, de Partido Político. Pedido de cautelar prejudicado” (ADI 610 MC, Rel. Min. Néri da Silveira – destaques acrescentados)

17. As mesmas restrições aplicáveis à legitimidade dos partidos políticos para a propositura de ações de controle abstrato de constitucionalidade são aplicáveis aos mandados de segurança coletivos, especialmente os de âmbito nacional. O diretório municipal não representa o partido, a não ser no âmbito do Município, o que veda a postulação junto ao Supremo Tribunal Federal em demandas de caráter geral. Do contrário, seria possível que milhares de diretórios municipais atuassem na Suprema Corte de forma autônoma e contraditória.

18. Por fim, ainda que fosse possível superar os óbices quanto ao cabimento, a pretensão do impetrante não mereceria acolhimento no mérito. A avaliação quanto à continuidade ou não das políticas em curso e sobre medidas de transição destinadas a suavizar o impacto de eventuais mudanças é de natureza primordialmente política, e deve ser feita não apenas pelo substituto constitucional da Presidência da República, mas também pelas instâncias competentes para fazer o juízo político quanto ao eventual afastamento temporário da Chefe do Poder Executivo. O princípio constitucional da segurança jurídica simplesmente não tem o alcance pretendido pela petição inicial, que, em última análise, imobilizaria completamente a atividade política. E, não custa lembrar, o Vice-Presidente também integra a chapa eleita pelo voto popular.

MS 34196 / DF

19. Além disso, o País ficaria virtualmente acéfalo se o Vice-Presidente fosse impedido de exercer as funções privativas do Presidente da República, que compreendem não apenas a nomeação e a exoneração de Ministros de Estado (inciso I do art. 84), mas todas as demais atribuições previstas nos 27 (vinte e sete) incisos do art. 84, entre os quais está a direção superior da administração federal (II), a sanção e o veto de leis (III e IV), a celebração de tratados (VIII), o comando das Forças Armadas (XIII), a edição de Medidas Provisórias (XXVI) etc.

20. O prazo de 180 (cento e oitenta dias) de afastamento do Presidente da República, previsto no art. 86, § 2º, da Constituição, corresponde a um lapso razoável para a conclusão do processo por crime comum ou de responsabilidade. Pela tese da inicial, o País ficaria virtualmente paralisado, já que não poderia ser administrado nem pelo Presidente afastado, nem pelo Vice-Presidente. De resto, a pretensão do impetrante significaria dar uma espécie de estabilidade aos atuais Ministros de Estado, que eles não teriam na hipótese de não afastamento da Chefe do Poder Executivo.

21. Diante do exposto, com base no art. 10 da Lei nº 12.016/2009 e no art. 21, § 1º, do RI/STF, **nego seguimento ao mandado de segurança**, prejudicado o pedido liminar.

Publique-se.

Brasília, 11 de maio de 2016

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**

Relator