

## MANDADO DE SEGURANÇA 36.620 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI  
**IMPTE.(S)** : PARTIDO POPULAR SOCIALISTA  
**ADV.(A/S)** : RENATO CAMPOS GALUPPO  
**IMPDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Trata-se de mandado de segurança coletivo preventivo com pedido de liminar impetrado pelo Partido Popular Socialista (PPS) contra ato do Senhor Presidente da República, consistente no anúncio da indicação do Deputado Federal Eduardo Nantes Bolsonaro para exercer o cargo de Embaixador do Brasil nos Estados Unidos da América.

Aduz o impetrante, em síntese, que

“A possível indicação para assunção da função de Chefe de Missão Diplomática nos Estados Unidos da América pelo Sr. Eduardo Nantes Bolsonaro, cargo de grande prestígio e complexidade da diplomacia brasileira, seria flagrante violação à Súmula Vinculante nº 13, pois se trataria de evidente nepotismo” (fl. 5).

Argumenta, nesse particular, que

“Dispondo as qualificações e backgrounds dos eminentes embaixadores brasileiros em Washington desde 1988 até 2019 ao lado das do Sr. Eduardo Bolsonaro, confirma-se sua patente inexperiência e ausência de qualificação profissional para a assunção do cargo em questão. Antes do desafio de assumir a embaixada do Brasil, os anteriores ocupantes do cargo exerciam funções relacionadas à diplomacia há anos.

Conforme exposto pelo próprio texto do Lei nº 11.440/06, a indicação de indivíduo estranho à carreira diplomática é medida excepcional, e sua ocorrência deve ocorrer se, e somente se, preenchidos os requisitos indicados no parágrafo único do

art. 41. Após a análise aprofundada dos perfis que anteriormente desempenharam a função de Chefe de Missão Diplomática nos Estados Unidos da América, evidencia-se que Sr. Eduardo Nantes Bolsonaro não preenche – com todas as vênias – os pressupostos legais de modo a fazer jus a excepcionalidade da indicação.

Feita a análise do caso em sua especificidade, vem à tona a única e real motivação que levaria a autoridade coatora a indicar o Sr. Eduardo Nantes Bolsonaro para função de tamanha importância e complexidade: a relação de consanguinidade” (fl. 12).

Sustenta, ainda, que

“Ao pretender indicar o próprio filho para assumir a Embaixada do Brasil nos Estados Unidos da América, a autoridade coatora não estaria agindo de modo republicano, na medida em que estaria indicando a seu bel prazer um descendente direto para a ocupação de cargos públicos estratégicos, desrespeitando a forma de governo escolhida em 1889, reiterada no Plebiscito de 1993.

Sob o pretexto de “dar filé mignon ao filho”, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República confunde a *res publica* com a *res privata*, ignorando que o poder emana do povo e que a ele deve servir. Trata-se de retrocesso civilizatório e institucional para o país, que retorna a práticas antigas e arduamente combatidas durante anos.

[...]

Toda a atenção nacional se volta à possibilidade de nomeação de parente direto por parte da autoridade nomeante. Os efeitos concretos dessa possibilidade ocasionarão efeitos para além da esfera federal e serão sinalizadores da possibilidade de perpetração do poder familiar na administração pública como um todo. Cabe sublinhar, trata-se de um grande retrocesso civilizatório para o país” (fl. 13/14).

Assevera, ademais, que o ato ora impugnado viola os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência, além de representar desvio de finalidade, pelas seguintes razões:

“De imediato se observa a importância pessoal da indicação, que resulta em violação frontal ao princípio da impessoalidade. A impessoalidade é grande avanço civilizatório, configurado pela troca do modelo absolutista pautado em agentes específicos que se uniam por consanguinidade ou afetividade e se perpetuavam no poder.

[...]

O não preenchimento do princípio da impessoalidade pressupõe também desvio de finalidade, na medida em revela que a indicação se ampara em motivação escusa, com finalidade distinta da pública para a indicação em questão.

[...]

A violação à impessoalidade leva a outras violações, vez que a indicação motivada por mero laço de consanguinidade é imoral, *data venia*, conflagrando violação ao princípio da moralidade pública. Ao violar esse princípio, a autoridade coatora desobedece ao ordenamento jurídico, vez que a ética e a probidade devem ser balizadores de toda a atuação pública.

O desrespeito à moralidade pública reforça o desvio de finalidade gerado pela anunciada indicação, visto que não se ampara nos melhores interesses da nação, mas na finalidade indesejada de concessão de vantagem a um agente que a ela não faz jus.

[...]

Insta mencionar que a nomeação de agente não capacitado para o exercício da função leva também à violação ao princípio da eficiência, também insculpido no caput do art. 37 da CRFB/88. A alocação de pessoa sem aptidão técnica para função pública específica que irá desempenhar é ineficiência que será arcada com recursos públicos” (fls. 15/17).

**MS 36620 / DF**

Pugna, assim, pela concessão da medida liminar, a fim de que a autoridade coatora se abstenha de indicar e encaminhar para apreciação do Senado Federal o nome do Senhor Eduardo Nantes Bolsonaro para exercer o cargo de Embaixador do Brasil nos Estados Unidos da América, até deliberação de mérito do presente mandado de segurança.

E ao final requer

“[a] procedência do pedido formulado, para conceder o mandado de segurança coletivo, tornando definitiva a liminar, a fim de que seja declarada, em controle incidental, a inconstitucionalidade da nomeação de EDUARDO NANTES BOLSONARO para exercer o cargo de Embaixador do Brasil nos Estados Unidos da América, devendo a autoridade coatora se abster de fazer indicações que violem a Súmula Vinculante nº 13” (fl. 19).

É o suficiente relatório. Decido.

Bem examinados os autos, registro, de saída, que o art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal atribui ao Relator o poder de negar seguimento a pedido contrário à jurisprudência dominante ou manifestamente improcedente, sendo este o caso dos autos.

Ademais, verifico que pode ser dispensada a vista à Procuradoria-Geral da República, na forma do art. 52, parágrafo único, do RISTF.

Sublinho, outrossim, que a via do mandado de segurança coletivo, assegurada no art. 5º, LXX, da Constituição de 1988, e disciplinada, no plano infraconstitucional, pela Lei 12.016/2009, pressupõe, para a aferição de ameaça a direito líquido e certo concernente aos interesses dos integrantes da agremiação partidária, demonstração cabal da correlação lógica da pertinência do objeto do *mandamus* com os interesses legítimos relativos aos seus integrantes ou à finalidade partidária.

Veja-se, por oportuno, o disposto no art. 21, *caput* e parágrafo único, do referido diploma legal, *in verbis*:

“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 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” (grifei).

Na hipótese, contudo, observo a ausência de legitimidade ativa *ad causam* do impetrante para ajuizar o presente mandado de segurança coletivo.

Isso porque o exame dos fundamentos em que se apoia o presente *writ* evidencia que a agremiação partidária impetrante, ao insurgir-se contra a possível indicação, pelo Presidente da República, do Deputado Federal Eduardo Nantes Bolsonaro para exercer o cargo de chefe de Missão Diplomática Permanente nos Estados Unidos da América acaba por postular, em nome próprio, a tutela jurisdicional de interesses

## MS 36620 / DF

difusos, invocando, para tanto, a sua qualidade para agir em defesa da ordem jurídica vigente, consubstanciada especialmente nos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência, e, por corolário lógico, da proscrição do nepotismo e do desvio de finalidade.

Com efeito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido de negar legitimação universal ao partido político para impetrar mandado de segurança coletivo destinado à proteção jurisdicional de direitos ou de interesses difusos da sociedade civil, **especialmente quando a pretendida tutela objetivar a defesa da ordem constitucional** (MS 22.764- -QO/DF, Rel. Min. Néri da Silveira; RE 196.184/AM, Rel. Min. Elle Graice).

Nesse sentido, restou assentado no MS 22.800/DF, de relatoria do Ministro Carlos Velloso:

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PARLAMENTAR FEDERAL. IMPETRAÇÃO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA QUE EDITOU DECRETO.

I. - Mandado de segurança impetrado por parlamentares federais contra ato do Presidente da República que editou o Decreto de 06.03.97, que autorizou a concessão de direito de uso resolúvel, de uma gleba de terras do domínio da União, a uma entidade de direito privado. Alegação de que teriam direito subjetivo à apreciação do ato administrativo na medida em que sua validade estaria condicionada à prévia aprovação do Congresso Nacional, na forma do disposto no art. 188, § 1º, da C.F.

II. - Inocorrência de direito subjetivo individual a ser amparado, certo que a segurança individual visa a garantir direito subjetivo e não mero interesse legítimo. Ilegitimidade ativa para a causa.

III. - Precedentes do S.T.F.

IV. - Mandado de Segurança não conhecido.”

Ainda quanto à matéria, oportuno destacar o seguinte excerto de decisão proferida pelo eminente Decano, Ministro Celso de Mello, ao julgar o MS 34.609-MC/DF:

**“Cabe ter presente, no ponto, que o Plenário** desta Suprema Corte (**RE 196.184/AM**, Rel. Min. ELLEN GRACIE), **ao examinar a controvérsia constitucional pertinente à amplitude e aos limites da legitimação ativa dos partidos políticos para promoverem, em sede de mandado de segurança coletivo, a proteção de direitos e de interesses transindividuais, reconheceu** que as instituições partidárias **não dispõem de qualidade para agir, em juízo, na defesa de direitos difusos, pois, além de não existir** autorização legal para tanto, **o reconhecimento** de tal prerrogativa **em favor** das agremiações partidárias, **sem quaisquer restrições, culminaria por conferir a essas entidades a possibilidade de impugnam qualquer ato emanado do Poder Público, independentemente de seu conteúdo material, desvirtuando-se, dessa forma, a finalidade jurídica** do remédio constitucional ora utilizado no presente caso:

**Constitucional. Processual Civil. Mandado de segurança coletivo. Legitimidade ativa AD CAUSAM de partido político. (...).**

.....  
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.

**(RE 196.184/AM, Rel. Min. ELLEN GRACIE grifei)“**

No mesmo diapasão, cito decisão proferida pelo Ministro Roberto Barroso, que, ao negar seguimento ao MS 34.196/DF, assinalou:

“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 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 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.”

Destaco, ainda, os seguintes precedentes: MS 33.738/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia; MS 34.196/DF, Rel. Min. Roberto Barroso; RE 566.928/RJ, Rel. Min. Ayres Britto.

**MS 36620 / DF**

Portanto, a interpretação do texto legal em apreço não permite concluir no sentido de reconhecer-se direito subjetivo aos partidos políticos para a impetração do remédio histórico voltado à defesa de interesses ou direitos difusos, seara na qual está inserido o ato político genuinamente discricionário de indicação dos chefes de Missão Diplomática Permanente pelo Presidente da República, nos termos da redação do art. 84, VII, da Constituição Federal de 1988.

Induvidosa, portanto, a ausência da ilegitimidade ativa “ad causam” do impetrante.

Isso posto, nego seguimento ao presente mandado de segurança.

Publique-se.

Brasília, 14 de agosto de 2019

**Ministro Ricardo Lewandowski**  
Relator