

Cabf
(1.060)
21/11/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 624-5 MARANHÃO

RELATOR	: MIN. MENEZES DIREITO
IMPETRANTE	: PEDRO LEONEL PINTO DE CARVALHO
ADVOGADO	: PEDRO LEONEL PINTO DE CARVALHO
ADVOGADOS	: CÍCERO OLIVEIRA E OUTROS
IMPETRADO	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
IMPETRADO	: PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL
IMPETRADO	: PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
IMPETRADO	: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL

EMENTA

Mandado de injunção. Falta de norma tipificando crime de responsabilidade dos Magistrados. Inadequação da via eleita.

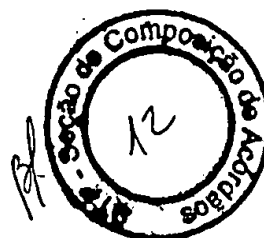
1. O mandado de injunção exige para sua impetração a falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício de direito subjetivo do impetrante.
2. Mandado de injunção não conhecido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a Presidência do Sr. Ministro Celso de Mello, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer do mandado de injunção, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 21 de novembro de 2007.

Menezes Direito
MINISTRO MENEZES DIREITO



cabf
(1.060)
21/11/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 624-5 MARANHÃO

RELATOR	: MIN. MENEZES DIREITO
IMPETRANTE	: PEDRO LEONEL PINTO DE CARVALHO
ADVOGADO	: PEDRO LEONEL PINTO DE CARVALHO
ADVOGADOS	: CÍCERO OLIVEIRA E OUTROS
IMPETRADO	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
IMPETRADO	: PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL
IMPETRADO	: PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
IMPETRADO	: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MENEZES DIREITO:

Mandado de injunção impetrado por Pedro Leonel Pinto de Carvalho "contra o **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** e contra os *Presidentes do CONGRESSO NACIONAL, da CÂMARA DOS DEPUTADOS e do SENADO FEDERAL*", alegando que:

"(...)

02. Diz, inicialmente, ser competente esse excelso Colégio para conhecer do presente writ tendo em vista o disposto no art. 102, I, letra 'q', da mesma Constituição.

03. E a norma que está a reclamar regulamentação é justamente o art. 105, I, alínea 'a', do Código Fundamental da República, na parte em que dispõe, por ser competência do eg. Superior Tribunal de Justiça, sobre processar e julgar, originariamente, nos crimes... de responsabilidade os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados.

04. Evidente é que não existe no direito positivo brasileiro norma definidora dos crimes de responsabilidade atribuíveis a Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados. E não havendo essa definição nomológica, a previsão constitucional torna-se letra morta em face do princípio da reserva legal. Sabido é ainda que a Lei n. 1.079/50 somente define os crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado.

05. Essa lacuna na regulamentação constitucional tem sido denunciada pela doutrina (v. LUÍS ROBERTO BARROSO, *Constituição da República Federativa do Brasil - Anotada e*

Menezes

cabf
(1.060)
MI 624 / MA

Legislação Complementar, Saraiva, 1998, pág. 242) e reconhecida pela jurisprudência (v. STJ, Representação n. 8, RDA 179-180/131).

06. Não há negar que aqui está presente o requisito constitucional da existência do pressuposto substancial para a impetração do Mandado de Injunção (art. 5º, n. LXXI). Com efeito, não havendo norma definidora da figura penal, torna-se impossível a responsabilização, por crime funcional, do desembargador. E com isso, via reflexa, a ausência dessa norma regulamentadora está tornando inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais, na medida em que violadas essas garantias pela impunidade dos desembargadores incursos em condutas tipificáveis como crimes de responsabilidade, em tese.

07. Por igual, a irresponsabilidade funcional de desembargadores não deixa de ser atentatória à cidadania, valor maior político do brasileiro, na justa proporção em que a sociedade brasileira, como um todo, sente-se desarmada para exigir dos aludidos agentes políticos a necessária responsabilização por condutas funcionais lesivas à sociedade, logo, também à cidadania.

08. Há exemplo da necessidade dessa responsabilização? Sim. Temo-la na prática. A recente Comissão Parlamentar de Inquérito sobre falhas cometidas pelo Judiciário, instauradas no Senado Federal, veio tornar público que por todo o Brasil alguns – não sabemos em que número – desembargadores foram flagrados cometendo falhas funcionais perfeitamente identificáveis como crimes de responsabilidade acaso já existisse a regulamentação ora reclamada.

09. De resto, em se tratando a norma regulamentada de definição de figuras penais, despiendo se tornava a demonstração do pressuposto constitucional, eis que nada de mais pertinente concerne à cidadania do que a necessidade de exigir certa previsão legal que possibilite, na prática, a condenação daqueles que, no exercício funcional, atentarem contra a sociedade como um todo" (fls. 3 a 5).

O Ministro Sepúlveda Pertence solicitou informações (fls. 9, 11, 13, 15 e 17).

O Advogado-Geral da União à época, o eminente Ministro desta Corte Gilmar Ferreira Mendes, prestou informações em 24/4/2000, aduzindo:

"I. PRELIMINARMENTE: IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO E IMPROPRIEDADE DA VIA PROCESSUAL ELEITA. É IMPOSSÍVEL CORRIGIR ATRAVÉS DE MANDADO DE INJUNÇÃO INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO EM TESE E QUE

min

cabf
(1.060)
MI 624 / MA

APENAS REFLEXIVAMENTE ATINGE DIREITOS DO IMPETRANTE.

.....
'II. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PRESIDENTE DA REPUBLICA. O MANDATO DE INJUNÇÃO DEVE SER INTERPOSTO CONTRA O ÓRGÃO COMPETENTE PARA EDITAR A NORMA REGULAMENTADORA OMISSA OU EXCLUSIVAMENTE COMPETENTE PARA SUA INICIATIVA.'

.....
'III. MÉRITO: INEXISTÊNCIA DE MORA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO PROCESSO NORMATIVO DE TIPIFICAÇÃO DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE DOS MAGISTRADOS' (fls. 22 a 27).

O Deputado Michel Temer, Presidente da Câmara dos Deputados, igualmente prestou informações em 24/4/2000, assim:

"(...)

3. O Mandado de injunção, conforme ensina José Afonso da Silva (in *Direito Constitucional Positivo*, p. 448), constitui um remédio ou ação constitucional posto à disposição de quem se considere titular de qualquer daqueles direitos, liberdades ou prerrogativas referidos no art. 5º, inciso LXXI, inviáveis por falta de norma regulamentadora exigida ou suposta pela Constituição.

4. Assim, os pressupostos do remédio são a falta de norma regulamentadora do direito, liberdade ou prerrogativa reclamada e ser o impetrante beneficiário direto do direito, liberdade ou prerrogativa ~~que postula em juízo (op. Cit., p. 449). (o grifo é nosso)~~

5. Deve-se questionar, portanto, se há interesse de agir mediante mandado de injunção, já que este decorre da titularidade do bem reclamado, a fim de que a respectiva sentença tenha o condão de conferir-lhe direta utilidade para o demandante (op. cit. p. 449)

6. Já entendeu essa Excelsa Corte: 'tratando-se de mera faculdade conferida ao Legislador, que ainda não a exercitou, não há direito constitucional cujo exercício dependa de norma regulamentadora', caso em que é inviável a ação de injunção por impossibilidade jurídica do pedido (MI 462-5-MG, STF/pleno, RT 725/110 e MI 444-MG, STF/pleno, RTJ 158/6).

7. É mister, ainda, referir decisão desse Egrégio Tribunal, conforme transcrita por Alexandre de Moraes (in *Direito Constitucional*, p/p. 171 e 172) no sentido de que se deve atribuir ao mandado de injunção a finalidade específica de ensejar o reconhecimento formal da inércia do Poder Público 'em dar concreção à norma constitucional positivadora do direito postulado, buscando-se, com essa exortação ao legislador, a plena integração normativa do preceito fundamental invocado pelo impetrante do ~~wit~~ como fundamento da prerrogativa que

mm

cabf
(1.060)
MI 624 / MA

lhe foi outorgada pela Carta Política', não sendo possível, assim, 'falar em medidas jurisdicionais que estabeleçam, desde logo, condições viabilizadoras do direito, liberdade ou prerrogativa referidos, bastando dar ciência ao poder competente para que edite a norma carente de regulamentação'.

8. Isto posto, entendemos que o Congresso Nacional não pode ser compelido a produzir leis. A garantia constitucional do Mandado de Injunção não comporta, no sistema brasileiro, tal finalidade. Nesse sentido, Celso Agrícola Barbi afirma que 'não se pode, porém, pensar em mandado de injunção para compelir o Legislativo a elaborar normas legais, porque a natureza e a técnica das funções desse Poder não se compadecem com o tipo de constrição específica de uma ordem judicial. É preciso não esquecer que as normas constitucionais devem ser interpretadas segundo o princípio da independência dos Poderes' ('Proteção Processual dos Direitos Fundamentais', in *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul*, 1988, p. 152).

9. Outrossim, cabe informar que o assunto vem sendo objeto de discussão nesta Casa, onde tramitam vários projetos de lei alterando a Lei nº 1.079/50 (Projeto de Lei nº 6.125, de 1990, e seus apensados) e, mais recentemente, sobre o assunto, a Proposta de Emenda à Constituição nº 206, de 2000, do Sr. Deputado João Herrmann Neto, que 'acrescenta alínea ao inciso I do artigo 102 da Constituição Federal, e modifica a redação das alíneas 'a' do inciso I do artigo 105 e do inciso I do artigo 108 para conferir ao Supremo Tribunal Federal competência para julgar, originariamente, nos crimes de responsabilidade, os juízes de direito, juízes federais, desembargadores e membros dos tribunais regionais federais' (ficha de tramitação anexa)" (fls. 67 a 69).

No dia 26/4/2000 foram protocoladas nesta Corte as informações do Senador da República Antonio Carlos Magalhães, Presidente do Congresso Nacional (fls. 91 a 98).

Opina o Dr. **Geraldo Brindeiro**, Procurador-Geral da República, em 18/6/02, pelo não-conhecimento do mandado de injunção mediante os seguintes fundamentos:

"(...)

6. Primeiramente, deve-se salientar que o mandado de injunção não é o meio hábil para qualquer tipo de omissão legislativa, mas apenas para aquelas que importem inviabilização de exercício de direitos constitucionais fundamentais, onde uma prerrogativa inerente à

oiii

cabf
(1.060)
MI 624 / MA

nacionalidade, à soberania, ou à cidadania esteja impossibilitando a concretização de um direito subjetivo seu.

7. Assim, se o requerente entende que 'via reflexa, a ausência dessa norma regulamentadora está tornando inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais, na medida em que violadas essas garantias pela impunidade dos desembargadores incursos em condutas tipificáveis como crimes de responsabilidade, em tese.' (fls. 4) (grifo nosso), atingindo 'a sociedade brasileira como um todo', não resta configurado a violação concreta a direito subjetivo do impetrante.

8. Dessa forma, tem-se que a ausência da norma reclamada não atinge direito subjetivo do impetrante, na medida em que ele não se encontra impedido de exercitar seus direitos ou prerrogativas. Ademais, o impetrante não conseguiu demonstrar que sendo titular de um direito ou prerrogativa, previsto em norma constitucional de eficácia complementável, não pode exercê-lo, até então, face a inexistência dessa norma.

9. Portanto, sendo ambos o mandado de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão instrumentos processuais contra a omissão normativa inconstitucional, tem-se que avaliar a pertinência de cada um. A ação direta de inconstitucionalidade por omissão constitui forma de controle abstrato, concentrado e objetivo da ordem jurídica, com legitimidade ativa restrita, tendo por objetivo conceder plena eficácia às normas constitucionais que dependam de complementação infraconstitucional. Assim, tem cabimento a presente ação quando a constituição determinou que o Poder Público tivesse uma conduta positiva, com a finalidade de garantir a aplicabilidade e eficácia da norma constitucional, entretanto, este se omite, tendo, em contrário, uma conduta negativa, hipótese essa a dos presentes autos.

10. Assim sendo, em verdade, não se deve conhecer da presente ação haja vista o não preenchimento dos requisitos necessários à propositura do mandado de injunção que são, segundo ALEXANDRE DE MORAES (in 'Direito Constitucional', 9. ed., São Paulo: Atlas, 2001): 'a) a inviabilização do exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania – o mandado de injunção pressupõe a existência de nexo de causalidade entre a omissão normativa do Poder Público e a inviabilidade do exercício do direito, liberdade ou prerrogativa; b) e a falta de norma reguladora de uma previsão constitucional (omissão do Poder Público).'

11. Nota-se, pois, a impossibilidade jurídica do pedido por ser a via eleita inadequada à discussão pretendida pelo impetrante, ficando, assim, prejudicadas as questões alusivas à ilegitimidade passiva ad causam, visto que dependentes da possibilidade jurídica do pedido e, também, face a impossibilidade de se converter a presente

divulga

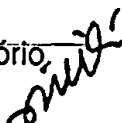
cabf
(1.060)
MI 624 / MA

ação em ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Nesse sentido, essa Colenda Corte já se posicionou, como se depreende da análise dos seguintes precedentes, verbis:

'MANDADO DE INJUNÇÃO – O mandado de injunção, como previsto no inciso LXXI do artigo 5º da Carta Magna, só é cabível quando a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes a nacionalidade, a soberania e a cidadania, o que implica dizer que só tem legitimidade para propô-lo o titular desses direitos, liberdades ou prerrogativas cujo exercício esteja inviabilizado por falta de sua regulamentação. Portanto, ainda quando se sustentasse que a competência para desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária fosse um direito constitucional que admitisse a impetração de mandado de injunção, faltaria ao Estado do Paraná legitimidade para impetrá-lo, uma vez que dele não seria titular. Não existe em nosso sistema jurídico o instituto da fungibilidade de ações, a permitir que o juiz, de ofício ou a pedido resultante de dúvida do autor, tenha uma ação (a própria) por outra (a imprópria), se o erro for excusável.' (MIQO nº 395/PR, Relator eminente Ministro MOREIRA ALVES, in DJU de 11 de setembro de 1992)

'Injunção destinada a regulamentação do disposto no art. 192, par. 3., da Constituição (limite da taxa de juros reais). Pedido de que não se conhece, por falta de demonstração, em concreto, do interesse processual de agir.' (MI nº 311/SP, Relator eminente Ministro OCTÁVIO GALLOTTI, in DJU de 8 de março de 1996)" (fls. 111 a 113).

É o relatório.



EMENTA

Mandado de injunção. Falta de norma tipificando crime de responsabilidade dos Magistrados. Inadequação da via eleita.

1. O mandado de injunção exige para sua impetração a falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício de direito subjetivo do impetrante.
2. Mandado de injunção não conhecido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MENEZES DIREITO:

Trata-se de mandado de injunção apontando como autoridades coatoras o Senhor Presidente da República, os Senhores Presidentes do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, alegando que *“a norma que está a reclamar regulamentação é justamente o art. 5º, I, alínea ‘a’, do Código Fundamental da República, na parte em que dispõe, por ser competência do eg. Superior Tribunal de Justiça, sobre processar e julgar, originariamente, nos crimes de responsabilidade os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados”* (fl. 3). Ocorre que não existe no ordenamento jurídico brasileiro *“norma definidora dos crimes de responsabilidade atribuíveis a Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos estados. E não havendo essa definição nomológica, a previsão constitucional torna-se letra morta em face do princípio da reserva legal. Sabido é ainda que a Lei n. 1.079/50 somente define os crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado”* (fl. 3). Pede ao final que seja concedida a ordem para que as autoridades apontadas como coatoras, *“em prazo razoável, façam editar a lei definidora dos crimes de responsabilidade de desembargadores dos tribunais de justiça, na forma do estatuído no art. 5º, n. LXXI, do Código Político da República”* (fl. 5).

O Senhor Presidente da República prestou informações mostrando a impossibilidade jurídica do pedido, haja vista que não está nos autos direito subjetivo

min

cabf
(1.060)
MI 624 / MA

do impetrante, mas, sim, a “coletivização da vítima” (fl. 22). Segundo as informações, o *“Mandado de Injunção, com sua legitimidade ampla, embora se preste também a combater a incompletude normativa que desintegra a Constituição, não se aplica em situação de violação hipotética (abstrata), mas apenas quando concretamente a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”* (fl. 23). Por outro lado, as informações argüiram a ilegitimidade do Presidente da República considerando que sua competência legislativa é excepcional na linha de precedentes da Corte (MI nº 23.493-DF, Relator o Ministro **Moreira Alves**), somente sendo parte legítima se a norma regulamentadora fosse de sua exclusiva competência, a teor do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Ademais, as informações assinalaram que mora não há, presente a circunstância de que está em tramitação projeto de lei de iniciativa do Senador Paulo Souto regulando o crime de responsabilidade dos Magistrados, *“com expedita tramitação, estando já em discussão no Plenário e incluído na Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do Senado de 05 de maio próximo (ver documento 03 anexo)”* (fl. 29).

O nobre Presidente da Câmara dos Deputados prestou informações dando conta também, depois da preliminar de não-cabimento, que estão tramitando vários projetos de lei alterando a Lei nº 1.079/50.

O nobre Presidente do Senado Federal, igualmente, prestou informações argüindo carência de ação além de outras preliminares.

O parecer do eminente Procurador-Geral da República opinou pelo não-conhecimento do mandado de injunção. Destacou o parecer que o mandado de injunção *“não é o meio hábil para qualquer tipo de omissão legislativa, mas apenas para aquelas que importem inviabilização de exercício de direitos constitucionais fundamentais, onde uma prerrogativa inerente à nacionalidade, à soberania, ou à cidadania esteja impossibilitando a concretização de um direito subjetivo seu”* (fl. 111).

Entendo que, de fato, não há falar em mandado de injunção diante da impetração feita. O impetrante não sustenta nenhum direito seu que estaria sendo vedado pela falta de norma regulamentadora, ou seja, a omissão não está tornando inviável *“o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas*

cabf
(1.060)
MI 624 / MA

inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania", como estipulado no art. 5º, LXXI, da Constituição Federal. Ainda que se pudesse conceber que o enquadramento dos Magistrados estaduais em crimes de responsabilidade estaria incluído entre os direitos do cidadão, isto é, seria prerrogativa inerente à cidadania, não me parece admissível o mandado de injunção quando a falta de norma regulamentadora esteja fora do alcance do direito subjetivo do impetrante. Não há nenhuma demonstração efetiva de que a falta da norma apontada na inicial esteja impedindo o impetrante de exercer direito subjetivo seu. Na realidade, com a impetração o que o impetrante quer, concretamente, é corrigir pela via do mandado de injunção a inconstitucionalidade por omissão, em tese, que, por via reflexa, poderia alcançar esse direito de cidadania pretendido com o feito sob julgamento. Veja-se que a impetração deixou isso claro quando afirmou que a falta de lei tipificando os crimes de responsabilidade praticados por Magistrados *"não deixa de ser atentatória à cidadania, valor maior político do brasileiro, na justa proporção e que a sociedade brasileira, como um todo, sente-se desarmada para exigir dos aludidos agentes políticos a necessária responsabilização por condutas funcionais lesivas à sociedade, logo, também à cidadania"* (fl. 4).

Anoto que não creio possível converter o presente mandado de injunção em ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ausentes condições objetivas para tanto na circunstância dos autos.

Não conheço do mandado de injunção. *miu*

21/11/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 624-5 MARANHÃO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, apenas para ressaltar - claro, o relator trouxe esse enfoque como reforço de argumentação - que a circunstância de ter-se, no Congresso Nacional, projetos visando à regulamentação da Constituição Federal não obstaculiza o mandado de injunção.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO
(RELATOR):

Para a tranquilidade de Vossa Excelência, sequer enfatizei isso. O que estou mostrando é que poderia haver, no caso, até a ação de inconstitucionalidade por omissão, mas não mandado de injunção.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Assim compreendi. Tanto que disse que não há o envolvimento de um direito subjetivo. É a base de seu voto.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO
(RELATOR):

Porque não há, que é base.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO
(RELATOR):

Não há causa e efeito. Em tese, ainda que se possa dizer que é um direito da cidadania, no caso, não existe nenhum direito subjetivo do impetrante.

Para a tranquilidade do Ministro Marco Aurélio, nem enfatizei esse aspecto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE INJUNÇÃO 624-5

PROCED.: MARANHÃO

RELATOR : MIN. MENEZES DIREITO

IMPTE.: PEDRO LEONEL PINTO DE CARVALHO

ADV.: PEDRO LEONEL PINTO DE CARVALHO

ADVDS.: CÍCERO OLIVEIRA E OUTROS

IMPDO.: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

IMPDO.: PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL

IMPDO.: PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

IMPDO.: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL

Decisão: O Tribunal, por votação unânime, não conheceu da ação de mandado de injunção, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e os Senhores Ministros Gilmar Mendes (Vice-Presidente) e Cezar Peluso. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Celso de Mello (art. 37, I, do RISTF). Plenário, 21.11.2007.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello (artigo 37, I, do RISTF). Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


Luiz Tomimatsu
Secretário