

18/10/2011

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA 28.251  
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI  
AGTE.(S) : OTÁVIO LEITE OU OTÁVIO SANTOS SILVA LEITE  
ADV.(A/S) : CARLOS BASTIDE HORBACH  
AGDO.(A/S) : UNIÃO  
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES A MINISTRO DE ESTADO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA *AD CAUSAM*. AGRAVO DESPROVIDO.

I - O direito de requerer informações aos Ministros de Estado foi conferido pela Constituição tão somente às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e não a parlamentares individualmente. Precedentes.

II - O entendimento pacífico desta Corte é no sentido de que o parlamentar individualmente não possui legitimidade para impetrar mandado de segurança para defender prerrogativa concernente à Casa Legislativa a qual pertence.

III - No caso, não está caracterizada a legitimidade passiva do Ministro de Estado da Fazenda, uma vez que o projeto de implantação do teleférico no Complexo do Alemão, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, foi elaborado pelo Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades, cabendo a este o fornecimento das informações pretendidas.

IV - Agravo regimental a que se nega provimento.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Ayres Britto, na conformidade da ata de julgamentos e



**RMS 28.251 AGR / DF**

das notas taquigráficas, por decisão unânime, negar provimento ao recurso de agravo, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa.

Brasília, 18 de outubro de 2011.

**RICARDO LEWANDOWSKI – RELATOR**

18/10/2011

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA 28.251  
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI  
AGTE.(S) : OTÁVIO LEITE OU OTÁVIO SANTOS SILVA LEITE  
ADV.(A/S) : CARLOS BASTIDE HORBACH  
AGDO.(A/S) : UNIÃO  
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR): Trata-se de agravo regimental interposto por Otávio Leite contra decisão por meio da qual neguei provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança.

O recurso ordinário voltava-se contra acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça que extinguiu o mandado de segurança sem resolução de mérito, o qual restou assim ementado:

*“MANDADO DE SEGURANÇA. INFORMAÇÃO ACERCA DE PROJETO DE IMPLEMENTAÇÃO DE TELEFÉRICO. ILEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA AD CAUSAM. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.*

1. *O parlamentar pretende obter informações a respeito do projeto de implantação de teleférico no Complexo do Alemão, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento. O referido projeto foi elaborado pelo Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades.*

2. *Malgrado as intenções do parlamentar, ele não possui legitimidade ativa ad causam, com base no art. 52, § 2º, da CF/88, para requerer, individualmente, informações acerca de projeto do Poder Executivo de implementação de teleférico no Complexo do Alemão. Isso, porque o referido dispositivo constitucional outorga competência às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal*

**RMS 28.251 AGR / DF**

*para a solicitação de informações a Ministros de Estado ou a titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. A referida prerrogativa é conferida às Mesas das Casas do Congresso Nacional, e não a um membro do Poder Legislativo agindo isoladamente. Destarte, não é permitido a deputado federal ou senador requerer, pessoalmente, as mencionadas informações ou, mesmo, impetrar mandado de segurança visando a compelir a autoridade estatal a prestá-las.*

*3. Julgando demanda similar à dos presentes autos, a Primeira Seção desta Corte de Justiça já teve a oportunidade de examinar a questão, entendendo, na ocasião, que o parlamentar carece de legitimidade para impetrar mandado de segurança no qual objetive ver 'assegurado o direito de requerer informações, diretamente ao Ministro de Estado, com base em preceitos constitucionais que lhe não deferem tal prerrogativa (art. 50, § 2º, da CF)' (MS 5.896/DF, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJ de 5.4.1999).*

*4. Também não está caracterizada a legitimidade passiva do Ministro de Estado da Fazenda, na medida em que a responsabilidade pelo projeto de implantação de teleférico no Complexo do Alemão é do Ministério das Cidades. Além disso, o referido projeto encontra-se em análise na Caixa Econômica Federal. Assim, não há nada que faça concluir pela responsabilidade do Ministro de Estado da Fazenda em prestar as informações solicitadas.*

*5. Na hipótese em exame, não há como aplicar a teoria da encampação, porquanto: (a) não há vínculo hierárquico entre o Ministro de Estado da Fazenda e o Presidente da Caixa Econômica Federal ou o Ministro de Estado das Cidades; (b) o impetrado, Ministro da Fazenda, não defendeu o mérito do ato impugnado, apenas arguiu sua ilegitimidade passiva ad causam; (c) no caso de se entender o Presidente da Caixa Econômica Federal como autoridade coatora, haveria alteração de competência absoluta, constitucionalmente estabelecida. Nesse sentido: MS 10.484/DF, 1ª Seção, Rel. Min. José Delgado, DJ de 26.9.2005; MS 12.149/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 15.9.2008; AgRg no RMS 25.485/SC, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 27.8.2008; MS 12.779/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 3.3.2008.*

RMS 28.251 AGR / DF

6. *Mandado de segurança extinto, sem resolução do mérito*" (fl. 64).

O recorrente alegou, em suma, a legitimidade passiva do Ministro de Estado da Fazenda, que teria se negado a prestar as informações solicitadas sobre projeto do governo federal para implantação de um teleférico no Complexo do Alemão, no Município do Rio de Janeiro.

Sustentou, ainda, a sua legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com vistas a obter as referidas informações, uma vez que é Deputado Federal e possui o direito de requerê-las aos Ministros de Estado por meio da Mesa da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 50, § 2º, da Constituição Federal.

Requeriu assim, o provimento do recurso ordinário para concessão da segurança com o fim de que sejam prestadas as informações requeridas.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo desprovimento do recurso, em parecer que porta a seguinte ementa:

*"RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DEPUTADO FEDERAL. REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES A MINISTRO DE ESTADO. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. COMPETÊNCIA DA MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. PROJETO DE RESPONSABILIDADE DO MINISTÉRIO DAS CIDADES. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA.*

*1. Não há, no caso, direito subjetivo líquido e certo a ser amparado por mandado de segurança, pois o objeto da impetração – requerimento de informações a Ministro de Estado (art. 50, § 2º, da CF) – diz respeito à competência conferida pela Constituição Federal à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, legitimados a requerer informações às autoridades acima descritas, não ao parlamentar*

RMS 28.251 AGR / DF

*individualmente.*

2. *A autoridade responsável pelo projeto de implementação do teleférico no Complexo do Alemão, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento em urbanização das favelas, e legitimada para o writ, é o Ministro de Estado das Cidades. Ilegitimidade passiva do Ministro de Estado da Fazenda.*

3. *Se o Ministro de Estado da Fazenda e a Caixa Econômica Federal não são legitimados a atuar no polo passivo da demanda, prejudicada se encontra a análise da incidência, ou não, da teoria da encampação;*

4. *Parecer pelo desprovimento do recurso ordinário” (fl. 114).*

Em 15/12/2009, neguei provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança para manter, por seus próprios fundamentos, o acórdão emanado pelo Superior Tribunal de Justiça.

Neste agravo regimental, o recorrente insiste na alegação da presença de legitimidade ativa e passiva *ad causam*.

Requer, ao final, seja reformada a decisão para dar provimento ao recurso ordinário, concedendo-se a segurança nos termos pleiteados na inicial.

Em 14/11/2011, em razão da conclusão das obras de implantação do teleférico no Complexo do Alemão, determinei que o recorrente se manifestasse sobre o interesse no prosseguimento do feito.

Às fls. 150-152, o agravante informou ainda possuir tal interesse.

É o relatório.

18/10/2011

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA 28.251  
DISTRITO FEDERAL

## VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR): Bem examinados os autos, tenho que o recurso não comporta provimento.

A decisão ora atacada possui a seguinte fundamentação:

*“Bem analisados os autos, entendo que a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça deve ser mantida em sua integralidade.*

*Dispõe o art. 50, § 2º, da Constituição, verbis:*

*‘Art. 50. (...)*

*§ 2º - As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas’ (grifei).*

*Verifico, assim, que o direito de requerer informações a Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência foi conferido pela Constituição tão somente às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e não ao parlamentar individualmente.*

*Ademais, não cabe a impetração do mandado de segurança para obrigar a tais autoridades prestarem as informações, pois o próprio § 2º do art. 50 já prevê a consequência para o caso de recusa ou não atendimento da solicitação, no prazo de trinta dias, qual seja, o crime de responsabilidade.*

*(...)*

*Isso posto, nego provimento a este recurso ordinário. Mantido, em consequência, por seus próprios fundamentos, o acórdão emanado*

RMS 28.251 AGR / DF

*do Superior Tribunal de Justiça*” (fls. 124-128 -grifos no original).

Não obstante os argumentos expendidos no agravo regimental, o recurso não merece prosperar.

Isso porque a argumentação desenvolvida pelo agravante não foi capaz de afastar as razões expostas no ato impugnado, que deve ser mantido por seus próprios fundamentos.

Conforme consignei no *decisum* atacado, o direito de requerer informações aos Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República foi conferido pela Constituição tão somente às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 50, § 2º, da Constituição Federal, e não a parlamentares individualmente.

Esta Corte firmou jurisprudência no sentido de que o parlamentar individualmente não possui legitimidade para impetrar mandado de segurança para defender prerrogativa concernente à Casa Legislativa a qual pertence.

É o que se confere das ementas dos julgamentos da ADI 3.046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, e do MS 23.914-AgR, Rel. Min. Maurício Corrêa, *in verbis*:

*“I. (...) 2. A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar. 3. Do relevo primacial dos ‘pesos e contrapesos’ no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei*



RMS 28.251 AGR / DF

*Fundamental da República. 4. O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembleia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão” (grifos meus).*

*“AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR DEPUTADOS FEDERAIS CONTRA ATO OMISSIVO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. ACORDO INTERNACIONAL ASSINADO POR MINISTRO DE ESTADO. OMISSÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM SUBMETTER O ATO AO CONGRESSO NACIONAL. DIREITO SUBJETIVO INEXISTENTE. PRECEDENTES. 1. Não tem legitimidade ativa ad causam para impetrar mandado de segurança o parlamentar que pretende defender prerrogativa do Congresso Nacional, visto que ‘direito individual, para fins de mandado de segurança, é o que pertence a quem o invoca e não apenas à sua categoria, corporação ou associação de classe’ (Hely Lopes Meirelles, in ‘Mandado de Segurança e Ação Popular’, 18ª ed., Malh. Edit. 1997, p. 34). 2. O mandado de segurança não é meio idôneo para a defesa de mero interesse reflexo de norma objetiva, dado que se destina à proteção de direito subjetivo. 3. Esta Corte tem admitido a legitimidade dos parlamentares para impetrar mandado de segurança fundamentado na ilegalidade ou inconstitucionalidade do andamento do processo legislativo. Hipótese não verificada na espécie. (...) 7. O princípio do pluripartidarismo não confere legitimidade a parlamentares da oposição ao governo que componham a minoria, os quais, desde o registro de sua candidatura já têm consciência de que no regime democrático prevalecem as decisões majoritárias. 8. Inaplicável o § 2º do artigo 1º da Lei nº 1.533/51, pois o direito porventura violado não caberia a várias pessoas, mas apenas ao Congresso Nacional, que tem legitimidade para, em juízo, defender suas prerrogativas. Agravo regimental a que se nega provimento” (grifos meus).*

RMS 28.251 AGR / DF

Nessa mesma linha foi o entendimento do Tribunal, ao apreciar caso semelhante, no julgamento do MS 22.471/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, cuja ementa transcrevo abaixo:

*“Mandado de segurança impetrado por Deputado Federal contra ato do Presidente do Colendo Tribunal de Contas da União. 2. Negativa de fornecimento de cópia da declaração de bens de Ministro de Estado, por entender ausentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, VII da Constituição, no art. 38, II da Lei nº 8.443, de 1992, e nos arts. 183 e 184 do Regimento Interno do TCU. 3. Alegado direito líquido e certo de fiscalizar qualquer ato ou autoridade pública, da Administração direta ou indireta. 4. Ausência de legitimidade do impetrante para requisitar as informações. 5. Prerrogativa que foi conferida pela Constituição Federal não ao parlamentar, enquanto tal, mas à própria Casa Legislativa ou a uma de suas comissões (Constituição Federal, art. 71, VII). 6. Mandado de segurança indeferido” (grifos meus).*

No mesmo sentido, cito os seguintes precedentes, entre outros: MS 22.857-AgR/SP, Rel. Min. Octávio Gallotti e MS 23.305/DF, Rel. Min. Nelson Jobim.

Ademais, conforme bem assentado pelo Superior Tribunal de Justiça, também não está caracterizada a legitimidade passiva do Ministro de Estado da Fazenda, uma vez que o projeto de implantação do teleférico no Complexo do Alemão, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento em urbanização das favelas, foi elaborado pelo Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades, cabendo a este o fornecimento das informações pretendidas.

Por oportuno, destaco o seguinte trecho do acórdão proferido pelo STJ, que bem delineou a questão:

RMS 28.251 AGR / DF

*“Infere-se, portanto, que a responsabilidade pelo projeto de implantação de teleférico no Complexo do Alemão é do Ministério das Cidades, e não do Ministério da Fazenda. Além disso, consoante acima delineado, o referido projeto encontra-se em análise na Caixa Econômica Federal. Assim, não há nada que faça concluir pela responsabilidade do Ministro de Estado da Fazenda em prestar as informações solicitadas, de maneira que não pode ser considerado parte legítima para figurar no polo passivo da impetração. Conforme bem delineou o Ministério Público Federal, ‘a responsabilidade pelo empreendimento objeto de questionamento é do Ministério das Cidades, órgão público que integra a estrutura administrativa da Administração Pública Federal, ostentando natureza jurídica inteiramente diversa da Caixa Econômica Federal, não estando, portanto, adstrito à observância da Lei Complementar nº 105/2001. Assim afigura-se manifesta a ilegitimidade do Ministro da Fazenda para figurar no polo passivo do presente mandamus’ (fl. 52).*

*Por fim, ressalte-se que, na hipótese em exame, não há como aplicar a teoria da encampação, porquanto: (a) não há vínculo hierárquico entre o Ministro de Estado da Fazenda e o Presidente da Caixa Econômica Federal ou o Ministro de Estado das Cidades; (b) o impetrado, Ministro da Fazenda, não defendeu o mérito do ato impugnado, apenas arguiu sua ilegitimidade passiva ad causam (fls. 40/45); (c) no caso de se entender o Presidente da Caixa Econômica Federal como autoridade coatora, haveria alteração de competência absoluta, constitucionalmente estabelecida” (fl.62).*

Por todas essas razões, não merece qualquer reparo a decisão agravada.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo.

18/10/2011

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA 28.251  
DISTRITO FEDERAL

## VOTO

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (PRESIDENTE) - Ministro Lewandowski, como num fundamento é suficiente, eu vou acompanhar Vossa Excelência pelo segundo fundamento da ilegitimidade passiva, porque confesso que tenho certa dúvida quanto ao primeiro fundamento, embora reconheça que inciso IV do art.71 da Constituição parece abonar o juízo de Vossa Excelência:

*"Art.71....."*

*IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito" - aí vem -, "inspeções e auditorias de natureza contábil(...)"*

Ou seja, a competência seria da Câmara propriamente dita. Mas como o segundo fundamento é suficiente, eu acompanho Vossa Excelência pelo segundo fundamento.

\*\*\*\*

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NO RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA 28.251

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

AGTE.(S) : OTÁVIO LEITE OU OTÁVIO SANTOS SILVA LEITE

ADV.(A/S) : CARLOS BASTIDE HORBACH

AGDO.(A/S) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** agravo desprovido, nos termos do voto do Relator. Decisão unânime. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. **2ª Turma**, 18.10.2011.

Presidência do Senhor Ministro Ayres Britto. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Paulo da Rocha Campos.

Karima Batista Kassab  
Coordenadora