



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Distrito Federal
20ª Vara Federal Cível da SJDF

SENTENÇA TIPO "C"

PROCESSO: 1107325-94.2024.4.01.3400

CLASSE: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7)

POLO ATIVO: DAMARES REGINA ALVES

REPRESENTANTES POLO ATIVO: MARCO VINICIUS PEREIRA DE CARVALHO - SC32913

POLO PASSIVO: PRESIDENTE DO CONANDA (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE e outros

SENTENÇA

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado pela Senadora da República **DAMARES REGINA ALVES** contra a ato atribuído à **PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONANDA**, objetivando, em sede liminar, que a Autoridade coatora se abstenha de levar à publicação a Resolução do CONANDA, aprovada em 23 de dezembro de 2024, na 4ª Assembleia Extraordinária, por motivo de possível violação ao seu Regimento Interno, em razão de ilegalidade identificada na negativa do pedido de vistas apresentado tempestivamente por Conselheiro representante da Casa Civil da Presidência da República. Alternativamente, caso haja publicação da Resolução combatida antes do pronunciamento judicial, pleiteia que esta seja tornada sem efeito.

Relata a impetrante que, no dia 23/12/2024, foi realizada a 4ª Assembleia Extraordinária pelo CONANDA para tratar da elaboração de resolução que regulará o atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual.

Defende que as solicitações de adiamento das discussões e o pedido de vistas feito por um dos Conselheiros foram indeferidos pela Presidente do CONANDA de forma indevida, violando o art. 54 da Resolução nº 217, de 26 de dezembro de 2018, o que tornaria nula a referida resolução.

Fundamenta sua legitimidade ativa no art. 49, inc. X, da CF/88, no que tange à fiscalização, de forma direta, dos atos do Poder Executivo, que no caso seria a correta aplicação do Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.



Instruiu a inicial com procuração e documentos.

Custas iniciais recolhidas (ID [2165055195](#)).

Os autos foram ajuizados durante o plantão judicial, com concessão da liminar pleiteada – Id. 2165057096.

Decisão rejeitando os embargos de declaração – Id. 2165215749.

Pedidos de ingresso na condição de *amicus curiae* – Id. 2165073122, 2165126561, 2165126561, 2165127944, 2165261247, 2165377904, 2165631312, 2166150874, 2165557279.

O Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, interpôs agravo de instrumento, que teve deferido o pedido de concessão de tutela provisória, determinando a suspensão da liminar concedida – Id. 2165499022.

Sem mais, vieram os autos conclusos.

É o relatório. **DECIDO.**

Pretende a impetrante que seja obstada a publicação da Resolução do CONANDA, aprovada em 23 de dezembro de 2024, na 4ª Assembleia Extraordinária, sob o argumento de suposta violação ao regimento interno do referido conselho, consubstanciada na negativa do pedido de vistas apresentado tempestivamente por Conselheiro representante da Casa Civil da Presidência da República.

Analisando os autos com acuidade, observa-se que não há como o feito prosseguir, ante a ilegitimidade ativa da impetrante.

Conforme bem ressaltado em sede recursal pelo GAJOP, a impetrante não integra ou participa a qualquer título do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), de modo que não há interesse jurídico para que a parlamentar questione em juízo os atos do mencionado Conselho (ID. 2165499030):

“A impetrante, senadora, não possui qualquer relação jurídica direta com o ato administrativo questionado, o que configura a ausência de legitimidade para a propositura do mandado de segurança.

Ademais, a aplicação do artigo 49, inciso X, da Constituição Federal, no presente caso, é indevida, pois contraria o princípio da separação de poderes. A prerrogativa do Congresso Nacional de fiscalizar os atos do Poder Executivo não confere ao parlamentar o direito de atuar em juízo como se fosse titular de direitos exclusivos dos membros do Executivo.

Assim, a fiscalização, enquanto instrumento de controle, não autoriza a interferência direta do Legislativo nas relações jurídicas próprias do Executivo, sob pena de violação da autonomia dos Poderes e da distribuição constitucional de competências. A utilização desse dispositivo fora de seu âmbito de aplicação fere os princípios da separação de poderes e da razoabilidade.

Essa é a conclusão que se extrai da jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal.



Na ADI 4700, a Corte entendeu que o artigo 49, inciso X, invocado pela parte agravada para fundamentar sua legitimidade, não confere competência individual aos parlamentares para requisitarem informações ao Poder Executivo. Assim, por raciocínio lógico, a norma também não autoriza que um parlamentar ingresse com mandado de segurança para suspender ato do Executivo...”

Com efeito, a presente hipótese é de todo distinta daquela tratada no Supremo Tribunal Federal no MS 20.257, *leading case* em que se reconheceu a legitimidade dos parlamentares para impetrar mandado de segurança que tenha por objeto questionar atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional que estejam em desacordo com o processo legislativo previsto na Constituição Federal. Na hipótese em que a jurisprudência reconhece a legitimidade do parlamentar, portanto, este participa diretamente do processo questionado (no caso, o processo legislativo).

No presente caso, porém, o que se discute é um ato oriundo do Poder Executivo, qual seja a edição da Resolução do CONANDA. A impetrante fundamenta sua legitimidade no disposto no art. 49, inciso X, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

Como se nota, o mencionado dispositivo trata de competência do **Congresso Nacional**, razão pela qual não há possibilidade de ajuizamento de mandado de segurança individual por uma Senadora da República, já que este destina-se à defesa de direito líquido e certo próprio do congressista.

Neste sentido, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

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 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.

6. Mandado de segurança extinto, sem resolução do mérito.

(MS n. 13.657/DF, relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Seção, julgado em 25/3/2009, DJe de 4/5/2009.)

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR PARLAMENTAR CONTRA O MINISTRO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. NEGATIVA DE PEDIDO FORMULADO NO SENTIDO DE QUE FOSSEM SOLICITADAS INFORMAÇÕES AO BNDS ACERCA DE EMPRÉSTIMOS REALIZADOS POR AQUELE BANCO. REQUISITOS ESSENCIAIS PARA A CONCESSÃO DE SEGURANÇA. ILEGITIMIDADE "AD CAUSAM" DO IMPETRANTE. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE ATO CONCRETO ATRIBUÍDO À AUTORIDADE IMPETRADA. NÃO CONHECIMENTO DO "MANDAMUS".

I - O mandado de segurança, sendo uma ação de rito especialíssimo, além da indispensabilidade da prova pré-constituída, exige outros requisitos sobre o prazo, legitimidade ativa e passiva, para figurar em ambos os pólos da ação, a competência para julgar, em função da categoria da autoridade coatora, a natureza do ato impugnado, o direito individual, líquido e certo, insuscetível de contestação, além do atendimento às exigências do art. 282 do CPC, no que couber.



II - A ação de segurança, para o alcance de seu deferimento, há de se assentar em dois pressupostos eminentemente configurados e constitucionalmente definidos: a proteção de direito líquido e certo de seu autor contra ato ilegal e abusivo de autoridade.

III - Para viabilizar a proteção objetivada no "mandamus", o autor deve afirmar-se (e comprovar de forma indiscutível) titular do direito material a ser discutido e demonstrar a utilidade que o provimento jurisdicional poderá lhe proporcionar, desde que, por esta via, não se postula que o juiz declare nulo o ato, mas se pede um mandado que garanta direito líquido e certo do impetrante.

IV - O mandado de segurança é meio processual adequado, consoante definição constitucional, para proteger direito líquido e certo, sempre que ilegalmente ou com abuso de poder, alguém sofrer violação por parte de autoridade pública.

Ao utilizar-se do "mandamus", o autor há de demonstrar, mediante prova pré-constituída, com precisão e clareza, qual o direito líquido e certo próprio que pretende defender, dê que, em ação dessa natureza, o que se pede não é a declaração de nulidade do ato impugnado, mas uma determinação à autoridade impetrada para que cesse a ofensa ao direito subjetivo do impetrante.

V - O mandado de segurança, consoante o sistema jurídico-processual vigente, objetiva precipuamente a defesa do direito próprio (do impetrante), líquido e certo, violado ou ameaçado por ato de autoridade, praticado com abuso de poder. Por isso mesmo, só o titular de direito próprio pode impetrar mandado de segurança, não lhe cabendo vindicar, em seu nome, direito alheio.

VI - Dentro desse contexto, o Parlamentar carece de legitimidade "ad causam", para impetrar a segurança, na hipótese em que não identifica, claramente, o ato acoimado de ilegal e que teria atingido direito líquido e certo, mas pretende assegurar o direito de requerer informações, diretamente ao Ministro de Estado, com base em preceitos constitucionais que lhe não deferem tal prerrogativa (Constituição Federal, art. 50, § 2º).

VII - "In casu", o pedido entremostra-se, ainda, defectivo na sua formulação, eis que a concessão da segurança é "para que se firme jurisprudência de que a fiscalização dos valores públicos concedidos via empréstimo é possível sem que se atinja o instituto do sigilo bancário".

VIII - Processo extinto, sem julgamento do mérito. Decisão unânime.

(MS n. 5.896/DF, relator Ministro Demócrito Reinaldo, Primeira Seção, julgado em 9/12/1998, DJ de 5/4/1999, p. 71.)

Do mesmo modo, o Supremo Tribunal Federal também já se manifestou no sentido de que o poder de fiscalização previsto na Constituição Federal é atribuído ao órgão coletivo e não aos membros do Congresso Nacional de forma individual:

EMENTA: 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

(MS 22471, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19-05-2004, DJ 25-06-2004 PP-00062 EMENT VOL-02157-01 PP-00197)

EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 102, I, a) e representação por inconstitucionalidade estadual (CF, art. 125, § 2º). A eventual reprodução ou imitação, na Constituição do Estado-membro, de princípio ou regras constitucionais federais não impede a arguição imediata perante o Supremo Tribunal da incompatibilidade direta da lei local com a Constituição da República; ao contrário, a propositura aqui da ação direta é que bloqueia o curso simultâneo no Tribunal de Justiça de representação lastreada no desrespeito, pelo mesmo ato normativo, de normas constitucionais locais: precedentes. II. Separação e independência dos Poderes: pesos e contrapesos: imperatividade, no ponto, do modelo federal. 1. Sem embargo de diversidade de modelos concretos, o princípio da divisão dos poderes, no Estado de Direito, tem sido sempre concebido como instrumento da recíproca limitação deles em favor das liberdades clássicas: daí constituir em traço marcante de todas as suas formulações positivas os "pesos e contrapesos" adotados. 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 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 Assembléia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão.** III. Interpretação conforme a Constituição: técnica de controle de constitucionalidade que encontra o limite de sua utilização no raio das possibilidades hermenêuticas de extrair do texto uma significação normativa harmônica com a Constituição.

(ADI 3046, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 15-04-2004, DJ 28-05-2004 PP-00003 EMENT VOL-02153-03 PP-00017 RTJ VOL-00191-02 PP-00510)

Logo, considerando a ilegitimidade ativa da impetrante, não há como o feito prosseguir.



Ante o exposto, indefiro a petição inicial e **EXTINGO O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO**, com fulcro no artigo 10 da Lei n.º 9.507/97 e no artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil.

Sem honorários.

Havendo recurso de apelação, à parte recorrida para contrarrazões. Apresentadas preliminares nas contrarrazões, vista ao apelante. Tudo cumprido, remetam-se ao TRF.

Proceda-se a alteração da classe processual para Mandado de Segurança.

Arquivem-se oportunamente.

Intime-se.

Brasília-DF, data da assinatura.

(assinado eletronicamente)

Liviane Kelly Soares Vasconcelos

Juíza Federal Substituta da 20ª Vara/SJDF

