

## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Recurso em Mandado de Segurança n.º 8.967-SP  
(Primeira Turma)

Relator p/ Acórdão: O Exmo. Sr. Ministro José Delgado  
 Recorrente : Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e outros  
 Impetrado : Décima Quinta Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo  
 Recorrido : Luiz Antônio Fleury Filho  
 Recorrido : Fazenda do Estado de São Paulo  
 Recorrido : Arlindo Chinaglia Júnior  
 Relator : O Exmo. Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros

## EMENTA

*Constitucional. Processual Civil. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Ação Popular. Ato da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Personalidade Jurídica. Capacidade Processual em Juízo. Defesa de Interesses Institucionais Próprios e Vinculados à sua Independência e Funcionamento. Atuação como substituto processual. Precedentes.*

1. Mandado de segurança impetrado pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo contra v. Acórdão da Egrégia Décima Quinta Câmara Civil do Tribunal de Justiça daquele Estado, no qual se deu provimento a agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público em Ação Popular, determinando-se a citação dos Senhores Deputados que aprovaram a Lei n.º 8.198/92, por reconhecê-la parte ativa ilegítima (art. 6º do Código de Processo Civil), afigurando-se, pois, a impossibilidade jurídica do pedido, visto não ser o Grupo de Câmaras órgão revisor de acórdão de Câmara.

2. Litisconsórcio necessário para a citação dos responsáveis pelo ato impugnado, ou seja, os membros do Poder

*Legislativo, visto que, conforme preceitua José Afonso da Silva, "qualquer autoridade que houver participado do ato impugnado autorizando-o, aprovando-o, ratificando-o ou praticando-o deverá ser citada para a demanda popular, que vise anulá-lo. Assim, desde as autoridades mais elevadas até as de menor gabarito estão sujeitas a figurarem como réus no processo de ação popular. Nem mesmo o Presidente da República, ou o do Supremo Tribunal Federal, ou do Congresso Nacional, está imune de ser réu, neste processo" (Ação Popular Constitucional, 1968, p. 197).*

3. Trata-se de relação jurídico-processual a ser formada com base nos princípios informadores do nosso ordenamento jurídico, com conotação que se amplia no contexto das prerrogativas garantidas ao Poder Legislativo.

4. O chamamento dos Deputados Estaduais para figurarem no pólo passivo da demanda, como litisconsortes necessários, se confunde com a proteção que a Constituição Federal outorga ao parlamentar de exercer livremente o exercício do Poder, assegurando a seus membros a inviolabilidade e a imunidade para os seus pronunciamentos e votos. Os referidos institutos (inviolabilidade e imunidade) não são, exclusivamente, de natureza pessoal e só de direito subjetivo do parlamentar, por protegerem, também, o Poder Legislativo.

5. A inviolabilidade do voto consubstanciada no art. 53 da CF, ao contrário do entendimento adotado pela C. 15ª Câmara Civil do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, não se limita à esfera penal, aos crimes de opinião, alcançando, também, o âmbito civil, em sentido amplo, mesmo porque o voto proferido em Plenário dificilmente produzirá alguma repercussão no âmbito penal, a ponto de configurar eventual crime.

6. Ao impetrar o mandamus em face da decisão da 15ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo – que, na realidade, é o próprio Poder Legislativo – agiu em nome próprio, nos termos do art. 9º da Constituição Estadual, posto

*que o ato judicial combatido não afeta tão-somente os direitos dos Srs. Deputados Estaduais, individualmente considerados, mas uma prerrogativa institucional assegurada constitucionalmente ao Poder Legislativo e de fundamental importância para o efetivo exercício de sua atividade-fim. Ressalte-se que o ato impugnado configura, em última análise, inconstitucional ingerência do Poder Judiciário no Poder Legislativo, pois afronta o princípio da independência dos três Poderes.*

*7. Na situação examinada, não se trata de se enquadrar o fenômeno processual em debate no círculo da substituição processual ou da legitimidade extraordinária. O que há de se investigar é se a Assembléia Legislativa está a defender interesses institucionais próprios e vinculados ao exercício de sua independência e funcionamento, como de fato, in casu, está. A ciência processual, em face dos fenômenos contemporâneos que a cercam, tem evoluído a fim de considerar como legitimados para estar em juízo, portanto, com capacidade de ser parte, entes sem personalidade jurídica, quer dizer, possuidores, apenas, de personalidade judiciária.*

*8. No rol de tais entidades estão, além do condomínio de apartamentos, da massa falida, do espólio, da herança jacente ou vacante e das sociedades sem personalidade própria e legal, todos por disposição de lei, não de ser incluídos a massa insolvente, o grupo, classe ou categoria de pessoas titulares de direitos coletivos, o PROCON ou órgão oficial do consumidor, o consórcio de automóveis, as Câmaras Municipais, as Assembléias Legislativas, a Câmara dos Deputados, o Poder Judiciário, quando defenderem, exclusivamente, os direitos relativos ao seu funcionamento e prerrogativas.*

#### *9. Precedentes jurisprudenciais.*

*10. Recurso provido, reconhecendo a recorrente como parte legítima para impetrar o mandado de segurança em exame, pelo que o egrégio Tribunal a quo deve prosseguir com o julgamento do mérito da pretensão argüida.*

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e notas taquigráficas a seguir, por maioria, vencido o Exmo. Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, nos termos do voto do Exmo. Sr. Ministro José Delgado. Lavrará o acórdão o Exmo. Sr. Ministro José Delgado. Votou como Relator para o acórdão o Exmo. Sr. Ministro Demócrito Reinaldo.

Ausentes, justificadamente, os Exmos. Srs. Ministros Milton Luiz Pereira e Garcia Vieira.

Brasília, 19 de novembro de 1998 (data do julgamento).

**Ministro José Delgado**  
Presidente e Relator p/ Acórdão

## RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO GOMES DE BARROS: A Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo impetrou Mandado de Segurança contra ato judicial, em que se deu provimento a agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público Estadual.

O agravo provido foi interposto em ação popular exercida por deputado, contra o Estado de São Paulo e o Sr. Luiz Antônio Fleury Filho, no propósito de desconstituir lei estadual. Ao prover o agravo, o Tribunal determinou a citação de vários deputados que aprovaram a lei malsinada.

A Impetrante alega que os deputados são invioláveis, em suas opiniões, palavras e votos, tanto na esfera penal quanto no plano da responsabilidade civil (Constituição Federal, art. 53).

A segurança foi denegada pelo Acórdão recorrido, porque:

a) a Assembléia Legislativa, em não sendo parte, carece de legitimidade para recorrer;

b) a circunstância de o Regimento Interno da Assembléia conferir ao Presidente legitimidade para representá-la em juízo não resulta em admitir que aquela casa legislativa substitua os deputados, em defesa de supostas pretensões destes, em não receberem citação para integrarem o processo de ação popular;

c) a Segurança impetrada é manifestamente impossível, porque o Grupo de Câmaras não é órgão revisor de acórdão formado em Câmara isolada.

Houve embargos declaratórios, oportunamente rejeitados.

No recurso ordinário a Assembléia Legislativa desenvolve brilhantes argumentos, no sentido da possibilidade jurídica e de sua legitimidade.

O Ministério Público Federal, em Parecer lançado pelo eminente Subprocurador-Geral da República, Antônio Fernando Barros e Silva de Souza recomenda o desprovimento do recurso.

Eis o relatório.

PROCESSO CIVIL – CÂMARA MUNICIPAL – PERSONALIDADE JURÍDICA – PERSONALIDADE JUDICIÁRIA – CAPACIDADE PROCESSUAL – LEGITIMIDADE *AD CAUSAM*.

- No processo civil brasileiro, a legitimidade *ad causam* reserva-se, normalmente, às pessoas (físicas ou jurídicas). Na ação em que se argüi nulidade de ato emanado de Assembléia Legislativa, a relação processual trava-se entre o autor e o Estado.

- Não se conhece de recurso interposto por Assembléia Legislativa, desafiando acórdão que lhe negou capacidade processual.

#### VOTO VENCIDO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO GOMES DE BARROS (RELATOR): Cuida-se de recurso interposto por Assembléia Legislativa, contra a citação de deputados, seus integrantes, para funcionarem como réus, em processo de ação popular.

Discute-se a legitimidade da Assembléia.

O tema já é conhecido. O Superior Tribunal de Justiça já o decidiu, em várias oportunidades.

Lembro, a propósito, o Acórdão desta Turma, no REsp 23.748, em que apreciamos questão semelhante, envolvendo Câmara de Vereadores. Na formação daquele aresto, decidimos, *verbis*:

“No processo civil brasileiro, a legitimidade *ad causam* reserva-se, normalmente, às pessoas (físicas ou jurídicas). Na ação em que se argüi nulidade de ato emanado de Câmara de Vereadores, a relação processual trava-se entre o autor e o Município.

- Não pode o STJ, para não ultrapassar os limites de sua competência, conhecer recurso da Câmara Municipal, desafiando acórdão que a considerou legitimada para compor relação processual”. Acórdão unânime.

Relator do apelo, conduzi o Acórdão, com voto, nestas palavras:

“Examino, de início, o tema relativo à personalidade judiciária da Câmara Municipal. Este, é prejudicial, em relação ao outro.

O V. Acórdão recorrido desprezando argumento desenvolvido pela própria Câmara de Vereadores, reconheceu-lhe capacidade para estar em juízo.

Para tanto, valeu-se, apenas, de um registro *in verbis* (fls. 231):

“Hodiernamente é reconhecido à Câmara de Vereadores a ‘Capacidade de estar em Juízo, na defesa de seus interesses particulares (RF 300/23 e RP 46/268)’, in Theotônio Negrão, *Código de Processo Civil e legislação Processual em Vigor*, 23ª ed., Malheiros, art. 12:14, p. 71”.

A Primeira Turma já apreciou esta questão.

Isto ocorreu no Recurso Especial n.º 23.748-1/SP, em que decidimos:

“No processo civil brasileiro, a legitimidade *ad causam* reserva-se, em regra, às pessoas (físicas ou jurídicas). Na ação em que o servidor da Câmara Municipal reclama remunerações de que se julga titular, a relação processual trava-se entre o funcionário e o Município”.

Por igual, a E. Quinta Turma, conduzida pelo E. Ministro José Dantas, acertou:

“- Ilegitimidade passiva. Acerto da decisão que a proclama, a fundo de que pelas obrigações jurídicas impostas à Câmara Municipal responde em juízo o próprio Município”. (REsp 25.307-3/SP).

Estaria, então, solucionada a controvérsia, com o provimento do recurso e a declaração da nulidade *ab ovo* do processo.

Existe, porém, uma dificuldade: o provimento do recurso pressupõe seu conhecimento; de sua vez, o conhecimento tem como pressuposto a interposição eficaz do recurso.

Interposição eficaz só pode resultar de alguém dotado de capacidade processual.

Se a Câmara não é processualmente capaz, o recurso não pode ser conhecido.

Se o recurso não pode ser conhecido, precluirá a decisão que reconheceu capacidade processual na Câmara.

Presos neste dilema, quedamo-nos diante da alternativa:

a) Se conhecermos do recurso, estaremos – contra nossa jurisprudência – considerando a Câmara Municipal, uma “pessoa judiciária”;

b) Deixando de prover o apelo, estaremos consagrando uma relação processual que – em linha de coerência com nossas decisões – deveríamos declarar inexistente.

Como não nos é permitido sonegar a prestação jurisdicional, somos compelidos à opção por um dos termos em que se contém o dilema.

Tenho como mais acertado, não conhecer do recurso.

Em assim fazendo, respeitamos os limites de nossa competência, evitando que mais uma anomalia venha a ocorrer neste processo.

Esta solução me deixa tranqüilo, porque, uma vez que se decretou a nulidade do processo, a partir da fase instrutória, é possível, ainda, a citação do Município de Mafra, para que se obvie a deficiência.

Na hipótese ora examinada, não existe a dificuldade apontada no voto: a incapacidade processual da Câmara Legislativa foi proclamada pelo Tribunal *a quo*.

No parecer do Ministério Público Federal, o eminente Subprocurador-Geral da República, Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, louva-se em outro precedente (mais recente) desta Turma conduzido pelo eminente Ministro Demócrito Reinaldo (REsp 125.841).

Não conheço do recurso.

## CERTIDÃO DE JULGAMENTO

(Primeira Turma)

Nº. Registro: 97/0067547-5

RMS 8967/SP

PAUTA: 01.10.1998

JULGADO: 01.10.1998

Relator

Exmo. Sr. Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Min. JOSÉ DELGADO

Subprocuradora-Geral da República

EXMA. SRA. DRA. GILDA PEREIRA DE CARVALHO BERGER

Secretária

MARIA AUXILIADORA RAMALHO DA ROCHA SOATO

## AUTUAÇÃO

Recte.	: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e outros
Advogado	: Diana Coelho Barbosa e outros
T. Origem	: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Impdo.	: Décima Quinta Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Recdo.	: Luiz Antônio Fleury Filho
Advogado	: João Lopes Guimarães e outros
Recdo.	: Fazenda do Estado de São Paulo
Advogado	: Marcos de Moura Bittencourt e Azevedo
Recdo.	: Arlindo Chinaglia Junior

## SUSTENTAÇÃO ORAL

Sustentou oralmente o Dr. Marcos Antônio Benetone, pela recorrente.

## CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Após o voto do Sr. Ministro-Relator não conhecendo do recurso, pediu vista o Sr. Ministro José Delgado. Aguardam os Srs. Ministros Garcia Vieira e Demócrito Reinaldo.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Milton Luiz Pereira.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 01 de outubro de 1998.

**Maria Auxiliadora R. R. Soato**  
Secretária

## VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO JOSÉ DELGADO: O Exmo. Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros não conheceu do recurso especial em exame por entender que a recorrente, Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, não tem personalidade jurídica específica, pelo que a sua capacidade processual de figurar em juízo é limitada, só podendo atuar para defender interesses institucionais próprios e vinculados à sua independência e funcionamento, nunca como substituto processual. Por compreender ser essa a situação fática presente nos autos, considerou acertada a decisão recorrida.

Com vista dos autos, passo a votar.

O processado em exame revela que a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e os Deputados Estaduais Hatiro Shimomoto e Antônio Erasmo Dias interpuseram recurso ordinário para modificar acórdão assim ementado (fls. 154):

*“Mandado de Segurança – Impetração pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo contra acórdão da Egrégia Décima Quinta Câmara Civil deste Tribunal, que deu provimento ao agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público em ação popular, e determinou a citação dos Senhores Deputados que aprovaram a Lei n.º 8.198/92 – Ilegitimidade ativa de parte – Interpretação do art. 6º do Código de Processo Civil – Impossibilidade jurídica do pedido, porque o Grupo de Câmaras não é órgão revisor de acórdão de Câmara – Segurança denegada”.*

De início, saliente-se que embora estejam apontados como recorrentes a Assembléia Legislativa e os Deputados Hatiro Shimomoto e Antônio Erasmo Dias, o acórdão recorrido só se pronunciou sobre a legitimidade processual da primeira. Não há, assim, qualquer discussão no aresto hostilizado envolvendo os referidos Deputados. Estes, por sua vez, não se qualificam no recurso como terceiros interessados e prejudicados.

Assinale-se, inicialmente, que a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo ingressou com mandado de segurança em face de ato praticado pelos Exmos.

Srs. Desembargadores Ruy Coppola, Quaglia Barbosa e Ruy Camilo, da 15ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo, determinando a integração, como litisconsortes passivos necessários, dos Srs. Deputados que votaram favoravelmente ao Projeto 656/92, convertido na Lei n.º 8.198/92, à Ação popular n.º 86/93, em curso na 6ª Vara da Fazenda Pública, movida contra o Estado de São Paulo e o Governador da época, Luiz Antônio Fleury Filho.

Alega a impetrante que, por serem os Srs. Deputados irresponsáveis pelas opiniões que expressam e pelos votos dados no seio das Câmaras, não podem ser chamados, em processo judicial, para responderem civilmente pela prática de tais atos. Isto posto, "na qualidade de representante da Assembléia Legislativa quando esta tiver de se enunciar coletivamente (art. 17, Reg. Interno) e cumprindo atribuição regimental de zelar pelas prerrogativas dos Srs. Deputados (art. 18, §, 1º, "8", R.I.) compete à Presidência do Legislativo Estadual a defesa desse direito, cuja violação atinge individualmente cada membro seu, além da própria instituição, como um todo" (fls. 12-13).

Postas tais considerações, entendeu a impetrante residir em tais limites o seu interesse de agir e a sua legitimidade ativa, por defender prerrogativa constitucional que lhe é assegurada.

A primeira meditação que faço sobre o tema é a de que os Senhores Deputados foram chamados para integrar a lide, na qualidade de litisconsortes passivos necessários, sobre fundamento assim explicitado no acórdão transitado em julgado e atacado pelo mandado de segurança em exame (fls. 41):

*"O litisconsórcio, in casu, é necessário.*

*Não houvessem os senhores Deputados aprovado a Lei n.º 8.198/92, simplesmente inexistiria o ato impugnado.*

*A norma constitucional invocada pelo digno magistrado não tem o condão que se lhe emprestou.*

*Assim fosse ficariam os membros do Poder Legislativo indicados na norma imunes a qualquer irregularidade praticada.*

*Quando o artigo 53, caput, da Constituição Federal fala em inviolabilidade dos Deputados e Senadores por suas opini-*

*ões, palavras e votos, está se referindo à imunidade penal, dos crimes de opinião:*

*'Tendo por finalidade assegurar ao representante do povo no exercício do mandato, a mais ampla liberdade de manifestação do pensamento, a inviolabilidade significa que o parlamentar não pode ser responsabilizado nem política, nem penal, nem civilmente' (in Comentários à Constituição de 1988, J. Cretella Jr. Ed. Fu, Vol. V, p. 2625).*

*A Lei que regula a ação popular escapa de qualquer vedação, dado seu propósito de proteção do patrimônio público".*

Revelo, também, que este Superior Tribunal de Justiça, no trato da questão, também já decidiu conforme informado a fls. 43-46:

*"O E. Superior Tribunal de Justiça também já apreciou o tema em discussão:*

*'A ação popular de que trata este Recurso Especial objetiva a anulação da Lei Municipal n.º 744/85, que em seu art. 23 teria beneficiado assessores parlamentares, admitidos em janeiro de 1985 independentemente de concurso público, ao retroagir seus efeitos a 1º de fevereiro daquele ano'.*

*A questão objeto do Recurso cinge-se ao fato da necessidade de citação dos vereadores que contribuíram para a realização do ato, ou seja, participaram da votação do projeto que se transformou na Lei n.º 744/85 ou, apenas, a citação da Câmara Municipal.*

*Como bem salienta o parecer da douta Subprocuradoria-Geral da República, da lavra do Dr. Amir José Finocchiaro Sarti, já ficou assentado pela Suprema Corte, na ementa do RE n.º 116.750-5/DF, relator o Sr. Ministro Carlos Madeira, DJ 25.11.88, que:*

*'AÇÃO POPULAR. Resolução do Senado Federal, aprovada em Plenário, com base na qual foi baixado ato pela Mesa*

*Diretora, que fixou claros na lotação das Categorias Funcionais do Quadro de Pessoal do Centro Gráfico do Senado Federal e aprovou o enquadramento dos servidores optantes.*

*Exclusão dos servidores não optantes do pólo passivo da ação.*

*Quanto aos Senadores que participaram da aprovação da Resolução, são legitimados como partes passivas na ação popular. As autoridades mencionadas no artigo 6º da Lei n.º 4.717/65 são quaisquer autoridades, inclusive as do Poder Legislativo.*

*Recurso conhecido e provido'.*

*Naquela oportunidade, assim se manifestou S. Exa.: 'Quanto à pretensão ao chamamento dos cinquenta Senadores que aprovaram em Plenário a Resolução n.º 66, de 1984, a jurisprudência e a doutrina o autorizam. Já em 1966, Barbosa Moreira, comentando a Lei n.º 4.717/65, em trabalho publicado na Revista de Direito Administrativo, aludia à possibilidade da ação popular ser dirigida contra ato legislativo, sustentando que 'o diploma regulador não foi expresso a respeito, mas não há porque deixar de entender latu sensu a palavra 'atos', no art. 1º, à semelhança do que se dá com relação a tantos outros textos, v. g. o art. 8º, parágrafo único, da Constituição de 1946 (cfr. o art. 1º da Lei n.º 4.337, de 1º de junho de 1964)'. E prosseguiu: 'quid juris, aí no tocante à legislação passiva? As autoridades a que faz menção o art. 6º da Lei n.º 4.717 são quaisquer autoridades – legislativas, inclusive – e têm de ser citadas; quanto a isso, não há dúvida'. (RDA 85/399).*

*José Afonso da Silva também sustenta que a Lei não discrimina. 'Qualquer autoridade, portanto – diz ele – que houver participado do ato impugnado – autorizando-o, aprovando-o, ratificando-o ou praticando-o deverá ser citada para a demanda popular, que vise anulá-lo. Assim, desde as autoridades mais elevadas até as de menor gabarito estão sujeitas a figurarem como rés no processo de ação popular. Nem mes-*

*mo o Presidente da República, ou o do Supremo Tribunal Federal, ou do Congresso Nacional, está imune de ser réu, neste processo'.*

*(Ação Popular Constitucional, 1968, p. 197).*

*Há, portanto, litisconsórcio necessário para a citação dos responsáveis pelo ato impugnado, ou seja, os membros do Poder Legislativo.*

*Pelo exposto, dou provimento ao recurso para que haja a citação de todos os membros da Câmara Legislativa Municipal, anulando-se, por conseguinte, o processo, a partir do despacho saneador.*

*É o meu voto". (Recurso Especial n.º 1.861-TO, Rel. Min. José de Jesus Filho, in RSTJ 32/197-198).*

Postas tais considerações, filio-me ao posicionamento assumido pela recorrente de que tem interesse e legitimidade a Assembléia Legislativa para questionar a decisão em apreço, por ter sido ferida no gozo das prerrogativas que a CF lhe assegura.

Na espécie, o que visualizo é o chamamento de parlamentares a integrarem o pólo passivo de uma ação popular que visa à invalidação de lei aprovada com o apoio dos votos que proferiram, no exercício do mandato, sob o fundamento de que são "claramente ilegais e lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa", conforme acentuado no corpo da mencionada petição inicial (fls. 31).

Ora, em tais circunstâncias, há corrente que defende a possibilidade dos parlamentares serem chamados para se pronunciarem sobre tal ato legislativo, em ação judicial, porque contribuíram para a sua aprovação.

Trata-se de relação jurídico-processual a ser formada com base nos princípios informadores do nosso ordenamento jurídico, com conotação que se amplia no contexto das prerrogativas garantidas ao Poder Legislativo.

O chamamento dos Deputados Estaduais para figurarem no pólo passivo da demanda, como litisconsortes necessários, se confunde com a proteção que a Constituição Federal outorga ao Parlamentar de exercer livremente o exercício do

Poder, assegurando aos seus membros a inviolabilidade e a imunidade para os seus pronunciamentos e votos. Os referidos institutos (inviolabilidade e imunidade) não são, exclusivamente, de natureza pessoal e só de direito subjetivo do parlamentar, por protegerem, também, o Poder Legislativo. Essa interpretação é manifestada pelos pronunciamentos que passo a transcrever (fls. 183-186):

*“Com efeito, assentou-se, em síntese, o v. acórdão proferido pela Impetrada ora Recorrida, no entendimento de que:*

*a) a inviolabilidade de opinião, palavras e votos, assegurada pelo art. 53, caput, da Constituição da República diz respeito somente à imunidade penal:*

*‘Quando o artigo 53, caput, da Constituição Federal fala em inviolabilidade dos Deputados e Senadores por suas opiniões, palavras e votos, está se referindo à imunidade penal, dos crimes de opinião’.*

*b) na inteligência do art. 6º, da Lei n.º 4.717/65, merecendo transcrição o seguinte tópico:*

*‘O artigo 6º da Lei n.º 4.717/65 é claro a indicar que ação popular será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado’.*”

*Consoante se vê, a interpretação atribuída a esses dispositivos pela 15ª Câmara Civil culminou na subtração de uma prerrogativa constitucional inerente à atividade parlamentar - a garantia à inviolabilidade do voto - consagrada, há séculos, dentre outros países pela Inglaterra (*freedom of speech*), França (*irresponsabilité*) e Estados Unidos da América e, em nosso país, assegurada tanto em nível federal quanto estadual. Constitui, pois, num cerceamento à atividade-fim do Poder Legislativo, que é a função legiferante.*

*PINTO FERREIRA, ao analisar o art. 53, da Constituição federal assevera:*

*“Há dois tipos de imunidade parlamentar: a) material, que gera a inviolabilidade dos membros do Poder Legislativo por suas palavras, opiniões e votos; b) formal, garantindo a improcessabilidade do parlamentar.*

*A primeira constitui a liberdade de palavra (*freedom of speech*), e a segunda, a liberdade contra a prisão arbitrária, ou a imunidade à prisão (*freedom from arrest*) do direito político inglês.*

*A imunidade material que gera a inviolabilidade tem o sentido de irresponsabilidade jurídica, pela qual nenhum parlamentar pode ser responsabilizado, criminal, ou civilmente, por suas opiniões, palavras e voto ...”*  
*Comentários à Constituição Brasileira, Ed. Saraiva, 1990, 2ª Ed., p. 623 - (grifos nossos).*

*Por oportuna, cite-se a lapidar lição de RAUL MACHADO HORTA:*

*“A inviolabilidade obsta a propositura da ação civil ou penal contra o parlamentar, por motivo de opiniões ou votos, proferidos no exercício de suas funções. Ela protege igualmente os relatórios e os trabalhos nas Comissões. É absoluta, permanente, de ordem pública (CF. Roger Pinto - ob. cit. - p. 430). A inviolabilidade é total. As palavras e opiniões sustentadas no exercício do mandato ficam excluídas de ação repressiva ou condenatória, mesmo depois de extinto o mandato (Marcel Prélot - ob. cit. - p. 07). É a *insindacabilità* das opiniões e dos votos, no exercício do mandato, que imuniza o parlamentar em face de qualquer responsabilidade: penal, civil ou administrativa, e que perdura após o término do próprio mandato (Mortati - ob. cit. p. 385)” (“Imunidades Parlamentares”, *Revista de Direi-**

to Público, vol. 3, Ed. Revista dos Tribunais, 1968, p. 36 – grifos nossos).

Nesse sentido, ainda, registre-se o entendimento de ZENO VELOSO:

“A imunidade material, também chamada inviolabilidade, consiste na irresponsabilidade civil e criminal do Parlamentar. É uma garantia que se lhe defere, uma prerrogativa que o protege, menos a ele, individual e pessoalmente, mas ao próprio Poder que ele integra ...”

(“Imunidades Parlamentares dos Vereadores”. *Revista de Informação Legislativa* n.º 92, 1986, Brasília, pp. 150-151 – grifos nossos).

Resta claro, portanto, que a inviolabilidade do voto, consubstanciada no art. 53 da CF, ao contrário do entendimento adotado pela C. 15ª Câmara Civil do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, não se limita à esfera penal, aos crimes de opinião, alcançando, também, o âmbito civil, em sentido amplo, mesmo porque o voto proferido em Plenário dificilmente produzirá alguma repercussão no âmbito penal, a ponto de configurar eventual crime.

Veja-se que o art. 53 refere-se à inviolabilidade no tocante às opiniões, palavras e votos.

Em se adotando o entendimento esposado pela C. 15ª Câmara, estar-se-ia, no que tange ao voto, subtraindo tal prerrogativa institucional e tornando letra morta o dispositivo da Magna Carta Federal.

Ressalte-se que tais imunidades são, na realidade, garantias funcionais que permitem o livre desempenho das atribuições dos componentes do Poder Legislativo, pois, como bem observa ROSAH RUSSOMANO, “para que o órgão legiferante possa afirmar-se nos quadros estatais, mister se torna que o elemento que o integra tenha condições de expressar-se livre-

mente e, de modo correlato, de subtrair-se sob a orientação cristalizada na Lei suprema à prisão ou ao processo que sobre o mesmo possa infletir” (in *Dos Poderes Legislativo e Executivo*, Livraria Freitas Bastos S.A., Rio, 1976, p. 79 – grifos nossos).

E arremata a autora:

“Encarnam, pois, prerrogativas do órgão legislativo em si, que devem ser consagradas, apesar das modificações de base, processadas pela evolução, por todos os Estados, em função de seus próprios objetivos: garantir a plena independência das Assembléias políticas.”

As garantias funcionais sub examen (denominadas de imunidades parlamentares, quando o órgão legislativo tem o rótulo de Parlamento, para o serem de congressionais, quando o designam de Congresso, muito embora, de modo geral, haja dominância da primeira denominação), apresentando por destinatário o Poder Legislativo, colocam, em situação especial, seus componentes.

Estes, apesar de beneficiários das prerrogativas, não podem renunciar às mesmas, que visam, visceralmente, insistimos, ao próprio órgão”.  
(ob. cit. p. 79, grifos nossos).

E na esteira do ensinamento de ROSAH RUSSOMANO, os doutrinadores, à unanimidade, firmam entendimento no sentido de que as imunidades não constituem garantia dos legisladores, mas, sim, do próprio parlamento.

Já o tempo do Império, assim se expressava PIMENTA BUENO.

“A inviolabilidade dos representantes da nação quanto às opiniões que proferirem no exercício de suas funções é um atributo, uma condição essencial e inseparável da existência das assembléias legislativas; é o princípio de alto interesse público que anima a li-

*berdade das discussões, é a independência da tribuna, o dogma constitucional, a soberania da nação no exercício do poder legislativo” (apud FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA, in Imunidades Parlamentares, Coord. de Publicações da Câmara dos Deputados, Brasília, 1982, p. 62).*

*No mesmo diapasão é o magistério de ALCINO PINTO FALCÃO que, adotando a tese preconizada por THEODOR MAUNZ, afirma que “o destinatário imediato do instituto é a própria Câmara interessada e não o seu membro, mero beneficiário, mas destinatário mediato” (in Da Imunidade Parlamentar, Ed. Revista Forense, Rio 1955, p. 15).*

*BARBOSA LIMA SOBRINHO, a seu turno, refere-se ao instituto das imunidades como “garantia ao funcionamento do Poder Legislativo, condição essencial de sua independência, instrumento para o exercício mais perfeito de um mandato popular”. E concluindo o seu raciocínio afirma: “Nesse sentido, pertence mais às Assembleias Legislativas ou ao próprio povo, do que aos mandatários que possam invocar a proteção das imunidades” (As Imunidades dos Deputados Estaduais, Ed. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1966, p. 144, grifos nossos).*

*Cumpra consignar que também JOSÉ AFONSO DA SILVA entende que as prerrogativas parlamentares “são estabelecidas menos em favor do congressista que da instituição parlamentar como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais” (Curso de Direito Constitucional Positivo, RT, 1990, p. 459 – grifos nossos).*

*Dessarte, ao impetrar o mandamus em face da decisão da 15ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - que, na realidade, é o próprio Poder Legislativo - agiu em nome próprio, nos termos do art. 9º da Constituição Estadual, posto que o ato judicial combatido não afeta tão-somente os direitos dos Srs. Deputados Estaduais, individualmente*

*considerados, mas uma prerrogativa institucional assegurada constitucionalmente ao Poder Legislativo e de fundamental importância para o efetivo exercício de sua atividade-fim. Ressalte-se que o ato impugnado configura, em última análise, inconstitucional ingerência do Poder Judiciário no Poder Legislativo, pois afronta o princípio da independência dos três Poderes.*

*Não há que se falar, portanto, em ilegitimidade ativa, pois é da Assembleia Legislativa, por ser o próprio Poder Legislativo Estadual, afetado diretamente pela decisão proferida pela Impetrada, a titularidade da afirmação de direito postulada em juiz.*

Ora, na situação examinada, não se trata de se enquadrar o fenômeno processual em debate no círculo da substituição processual ou da legitimidade extraordinária. O que há de se investigar é se a Assembleia Legislativa está a defender interesses institucionais próprios e vinculados ao exercício de sua independência e funcionamento.

No caso em exame, como explicitado, entendo positivada tal situação.

A ciência processual, em face dos fenômenos contemporâneos que a cercam, tem evoluído a fim de considerar como legitimados para estar em juízo, portanto, com capacidade de ser parte, entes sem personalidade jurídica, quer dizer, possuidores, apenas, de personalidade judiciária.

No rol de tais entidades estão, além do condomínio de apartamentos, da massa falida, do espólio, da herança jacente ou vacante e das sociedades sem personalidade própria e legal, todos por disposição de lei, não de ser incluídos a massa insolvente, o grupo, classe ou categoria de pessoas titulares de direitos coletivos, o PROCON ou órgão oficial do consumidor, o consórcio de automóveis, as Câmaras Municipais, as Assembleias Legislativas, a Câmara dos Deputados, o Poder Judiciário, quando defenderem, exclusivamente, os direitos relativos ao seu funcionamento e prerrogativas.

A respeito do assunto, apenas como informações para demonstrar o comportamento jurisprudencial e doutrinário sobre tal matéria, registro o anotado por Sérgio Ferraz, in Mandado de Segurança (Individual e Coletivo – Aspectos Polêmicos), 3ª edição, p. 42:

*“Doutrina e jurisprudência vêm admitindo e, a nosso ver, pelos pressupostos atinentes à natureza e à origem do rémédio, bem o fazem – a impetração do mandado de segurança por instituições e órgãos públicos despersonalizados, mas dotados de capacidade processual: Câmaras, Assembleias e suas Mesas, Tribunais de Contas, fundos financeiros, comissões autônomas etc. Nesse sentido, por exemplo, Celso Barbi (ob. cit., p. 169) e Hely Lopes Meirelles (“Problema do mandado de segurança”, RDA 73/39); e, também, assim já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica no RE 55.821 (RTJ 43/151) e no RE 74.836 (RTJ 69/475).*

*O problema da capacidade processual desses órgãos e entidades é estranho ao âmbito deste trabalho. Permitimo-nos, por isso, remeter o interessado para o ensaio fundamental, a respeito, de Victor Nunes Leal, “Personalidade Judiciária das Câmaras Municipais” (in RDA 15/46 e in Problemas de Direito Público, pp. 424 e ss.)”.*

Isto posto, filiando-me à corrente acima exposta, peço vênias ao eminente relator para dar provimento ao recurso, reconhecendo a recorrente como parte legítima para impetrar o mandado de segurança em exame, pelo que o egrégio Tribunal a quo deve prosseguir com o julgamento do mérito da pretensão argüida.

É como voto.

### VOTO

O SENHOR MINISTRO DEMÓCRITO REINALDO: Sr. Presidente, estou de acordo com o voto de V. Exa., com a devida vênias do Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros.

### Certidão de Julgamento

(Primeira Turma)

Nº. Registro: 97/0067547-5

RMS 8967/SP

PAUTA: 01.10.1998

JULGADO: 19.11.1998

Relator

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS

Relator para acórdão

Exmo. Sr. Ministro JOSÉ DELGADO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro JOSÉ DELGADO

Subprocuradora-Geral da República

EXMA. SRA. DRA. MARILENE DA COSTA FERREIRA

Secretária

MARIA AUXILIADORA RAMALHO DA ROCHA SOATO

### AUTUAÇÃO

Recte.	: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e outros
Advogado	: Diana Coelho Barbosa e outros
T. Origem	: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Impdo.	: Décima Quinta Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Recco.	: Luiz Antônio Fleury Filho
Advogado	: João Lopes Guimarães e outros
Recco.	: Fazenda do Estado de São Paulo
Advogado	: Marcos de Moura Bittencourt e Azevedo
Recco.	: Arlindo Chinaglia Junior

## CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo no julgamento a Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros, conheceu do recurso e deu-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro José Delgado.

Lavrará acórdão o Sr. Ministro José Delgado.

Votou com o relator para acórdão o Sr. Ministro Demócrito Reinaldo.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Milton Luiz Pereira e Garcia Vieira.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 19 de novembro de 1998.

**Maria Auxiliadora R. R. Soato**  
Secretária