

08.10.80.

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20 257 - DISTRITO FEDERAL

IMPETRANTES : ITAMAR AUGUSTO CAUTIERO FRANCO E ANTONIO MENDES CANALE
AUT. COATORA: MESA DO CONGRESSO NACIONAL

E M E N T A - Mandado de segurança contra ato da Mesa do Congresso que admitiu a deliberação de proposta de emenda constitucional que a impetração alega ser tendente à abolição da república.

- Cabimento do mandado de segurança em hipóteses em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando a sua apresentação (como é o caso previsto no parágrafo único do artigo 57) ou a sua deliberação (como na espécie). Nesses casos, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer - em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas - que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente. A inconstitucionalidade, se ocorrer, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição.

- Inexistência, no caso, da pretendida inconstitucionalidade, uma vez que a prorrogação de mandato de dois para quatro anos, tendo em vista a conveniência da coincidência de mandatos nos vários níveis da Federação, não implica introdução do princípio de que os mandatos não mais são temporários, nem envolve, indiretamente, sua adoção de fato.

Mandado de segurança indeferido.

A C Ó R D Ã O

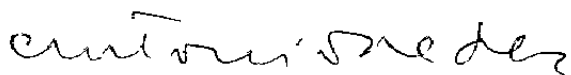
Vistos, relatados e discutidos estes autos,

MS Nº 20 257 - DF

- 2 -

acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Ses
são Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das
notas taquigráficas, por maioria de votos, indeferir o
Mandado de Segurança.

Brasília, D.F., 08 de outubro de 1980.



ANTONIO NEDER - PRESIDENTE



MOREIRA ALVES - RELATOR P/O ACORDAO

rdd/

17.9.1980

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.257-2 - DISTRITO FEDERAL

RELATOR : O SENHOR MINISTRO DECIO MIRANDA

IMPETRANTES: ITAMAR AUGUSTO CAUTIERO FRANCO E ANTONIO MENDES CANALE.


A. COATORA : MESA DO CONGRESSO NACIONAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO DECIO MIRANDA - Os Exmos. Srs. Senadores Itamar Franco e Antonio Mendes Canale requerem mandado de segurança contra a Mesa do Congresso Nacional, na pessoa de seu Presidente, o Exmo. Sr. Senador Luiz Viana Filho, a fim de que seja impedida a tramitação das Propostas de Emendas Constitucionais nºs. 51 e 52/80, bem assim da Emenda nº 3 às referidas Propostas.

Argumentam que ditas Emendas, visando à prorrogação dos mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, não podem ser objeto de deliberação, ante o que dispõe o art. 47, § 1º, da Constituição, segundo o qual "não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação e a República".

Em capítulos separados da inicial, examinam as matérias preliminares "Da Competência Passiva", "Do Cabimento e Legitimidade - Sujeito Passivo do Mandamus", "Legitimidade Ativa dos Impetrantes", "Do Mandado de Segurança como Meio Assecuratório do Exercício Constitucional dos Membros do Po



MS 20.257-2 - DF -

2

der Legislativo", "Da Sustação Liminar do Ato Impugnado como Garantia de Eficácia na Hipótese Concessiva". (Fls.2-19).

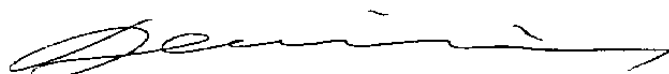
No mērito, dissertam longamente os impetrantes, detendo-se, também em capítulos separados, sobre a "Inadmissibilidade de Deliberação, pelo Congresso Nacional, de Emendas Constitucionais Tendentes a Abolir a Federação ou a República" e sobre a "Proposta de Emenda Constitucional - Emenda nº 3 - já Aprovada pela Comissão Mista do Congresso Nacional". (Fls. 19-88).

Em considerações finais, acrescentam que, a título de "extensão de mandatos, procura-se, ao arrepio da própria Constituição (art. 47 § 1º), substituir o regime republicano representativo e a autonomia municipal por outro que é a sua antítese, em que o povo não elegerá seus representantes municipais - Prefeitos e Vereadores". (Fls. 92-5).

Pedem a concessão liminar da ordem, a notificação da autoridade apontada, a oportuna audiência da Procuradoria Geral da República e o deferimento final do "writ", sustando-se a tramitação das indigitadas Emendas, com o que o Supremo Tribunal Federal "impedirá que se consume a violação aos direitos líquidos e certos dos Impetrantes e a perpetrada ofensa mortal à República e à Federação". (Fls. 95-6).

Indeferi a liminar com o despacho de fls. 469, o que ensejou agravo regimental dos impetrantes, a que o Plenário negou provimento.

Pelo Exmo. Sr. Senador Luiz Viana Filho, Presidente



MS 20.257-2 - DF -

3

do Congresso Nacional, foram prestadas as informações de fls. 484-495.

O eminente Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz, após resumir os objetivos e fundamentos da impetração, sobre ela se pronuncia desta forma:

"Assim, pois, em abreviado, fora proposta a presente ação de pedir segurança, porque a) da submissão da emenda prorrogacionista de mandatos de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores de todo o País à deliberação do Congresso Nacional, resulta b) ofensa a direito subjectivo, dos autores, de não deliberar, seja votando contra, votando a favor, ou abstendo-se de o fazer.

Improcede, sem dúvida alguma, a presente ação de segurança, que, a seguir, demonstraremos.

1. OS FACTOS.

1.0. GENERALIDADES

1.0.0. O ilustre Deputado Federal, ANÍSIO DE SOUZA, apresentara emenda à Constituição Federal, sendo-lhe o primeiro subscritor, com a finalidade de serem prorrogados os mandatos eletivos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores de todo o Brasil, pelo prazo de dois (2) anos.

1.0.1. Essa proposta de emenda constitucional fora lida, no Senado da República, aos 30 de maio de 1.980, rece-



MS 20.257-2 - DF -

4

bida, portanto, pela Mesa do Senado.

Ante essa ocorrência, o ilustre autor da ação de segurança, Senador MENDES CANALE, após a leitura da proposta de emenda constitucional suso aludida, impugnou-lhe a tramitação, requerendo-lhe a sustação, por entender que a emenda tendia a abolir a Federação e a República, consoante o previsto no artigo 47, § 1º, da Lei Maior da República.

1.0.2. No mesmo sentido, e ao mesmo fundamento exposto pelo nobre Senador MENDES CANALE, pronunciou-se, no Senado, o ilustre e digno Senador ITAMAR FRANCO, ora, também, autor impetrante. Impugnou a emenda. Pediu-lhe a in tramitação. Não fora, porém, atendido.

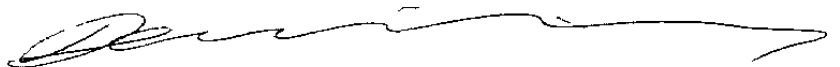
Daí, pois, em última análise a propositura da presente ação de segurança.

2. AÇÃO DE SEGURANÇA

2.0. CARÊNCIA. ILEGITIMIDADE AD CAUSAM. IMPROCEDÊNCIA. DIREITO DE DELIBERAR. INEXISTÊNCIA.

2.0.0. Consoante se lê da longa petição inicial, e o sinalamos acima, a ação de segurança visa a proteger, dos autores impetrantes, "direito substantivo de não deliberar". É o que proclamam os autores, verbis:

"Assim, constitui direito líquido e



MS 20.257-2 - DF -


5

certo dos impetrantes, a pretensão de não serem compelidos a deliberar, desta ou daquela maneira, sobre matéria expressa e formalmente vedada pela Constituição; em causa, pois, o direito substantivo de não deliberar" (Inicial, fls. 7 dos autos. Grifamos, também).

Portanto, se a Mesa do Senado põe a proposta de emenda constitucional à apreciação do Plenário, dizem-no os autores, há ofensa ao seu "direito substantivo de não deliberar".

Primeiro de tudo, não há, sequer concebível, direito de não deliberar. Quem delibera, individual ou coletivamente, não exerce direito subjectivo de espécie alguma. Exerce, sim, poder, jurídico ou fático. No caso, seria poder jurídico de votar, a favor ou contra, de que cada Senador da República é titular. Não votar, positiva ou negativamente, já mais, é exercício de poder qualquer. Abster-se de votar é não votar, não é facto, senão, pura e simplesmente, omissão, que não causa mudança no mundo.

2.0.1. A todo direito subjectivo corresponde, necessariamente, dever jurídico. Não há um, sem o outro. Se há direito, há, sem exceção, dever jurídico, e vice-versa. Essa correlação é ineliminável. Nesse sentido, são exemplares os pronunciamentos de PONTES DE MIRANDA, Tratado de Direito Privado, V, 238, 349, 422, 423, 429, 438, 444, ed. 1.955; THOMAS GIVANOVITCH, Systeme de Philosophie



MS 20.257-2 - DF -

6

Juridique Synthétique, 251, 290, 291, 301, ed. 1970; EDUARDO GARCIA MAYNEZ, Introducción al Estudio del Derecho, 15, 217, 268, ed. 1.975; MARIO JULIO DE ALMEIDA COSTA, Direito das Obrigações, 24, ed. 1.968. E, para não alongar a bibliografia, sem citar as fontes, temos, no mesmo sentido, a pról da teoria da correlação existencial entre direito subjectivo e dever jurídico, o magistério de HANS NAVIASKY, MANUEL A. DOMINGUES DE ANDRADE, KARL ENGISCH, JAMES GOLDSCHMIDT, PAUL ROUBIER, CAIO MARIO DA SILVA PEREIRA, HANS KELSEN e tantos outros.

A todo direito subjectivo, repita-se, corresponde dever jurídico. Se tenho direito, alguém, figurante na relação jurídica, tem dever de me prestar acto ou omissão. Tem-se direito a acto ou omissão de outrem.

CARÊNCIA DA AÇÃO

2.0.2. Pois bem. Os autores pretendem que a Mesa do Senado não submeta à deliberação do Congresso Nacional a emenda constitucional de prorrogação de mandatos eletivos municipais, ao fundamento de que a emenda tende a abolir Federação e a República.

Resta saber se os impetrantes, tem direito subjectivo a essa omissão. Claro que não.

Antes do mais, cumpre considerar que direito subjectivo, qualquer que seja,



MS 20.257-2 - DF -

7

efeito jurídico, nasce de facto jurídico visto no previsto em lei. Sem facto jurídico, sem norma legal em que tenha sido visto ou previsto, não há direito subjectivo e o correspondente dever jurídico.

Não há, no sistema jurídico brasileiro, regra jurídica em que seja prevista ao Senador da República, em suas relações com Mesa do Senado, o poder de exigir (= pretensão) não seja submetido à deliberação da Casa qualquer proposição legislativa, ainda que tendente a abolir a Federação e a República.

2.0.3. Demais disso, o Senador, nas relações suas com o Senado, não age em nome e no interesse próprios. Os poderes, que exerce, não são dele, individualmente. São do Estado, de quem, em última análise, é órgão representativo. Poderes; não, direito subjectivo. Dentro nessa relação congressual, o Senador não é titular de direito individual, existente no seu próprio interesse.

Diz-se, na Constituição Federal, artigo 41, que "O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados, eleitos dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos". Senador é, portanto, representante de Estado-membro da Federação brasileira, posto seja eleito pelo sufrágio popular ou do colégio eleitoral (Constituição Federal, artigos 13, § 2º, a), e 41, § 2º, combinados).

Representação é conceito em que figu-



MS 20.257-2 - DF -

8

ram, quando menos, duas presenças de pessoas, em actos: uma direta (do representante); outra, indireta (do representado).

Sendo representante, o Senador da República, ao exercício do mandato, age em lugar, em nome e no interesse do Estado; não, em nome e no interesse próprio. Os poderes, que exerce o Senador, não são deles; são do Estado que representa. Não há, aí, direito individual. Cumpre distinguir.

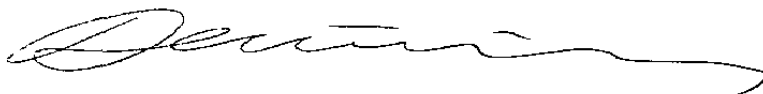
Direito Individual, objeto de protecção por via de mandado de segurança, é aquele de que, entre outros bens da vida, se compõe o patrimônio individual. É esse o direito protegível por via de ação de segurança.

"Le droit subjectif existe dans l'intérêt personnel de son bénéficiaire", - di-lo JULIEN LAFERIERE - "qui peut en disposer"

(Manuel de Droit Constitutionnel, 515, ed. 1947. Grifamos).

Ora, no caso, ainda que existisse "direito de não deliberar", não lhe seriam titulares, pessoalmente, os autores impetrantes. Esse direito, existisse, só pertenceria ao Estado, de quem os autores são representantes, no exercício limitado do mandato.

Seria, ainda, indisponível, intransferível. À presença desses pressupostos, não poderia ser - esse direito de não



MS 20.257-2 - DF -

9

deliberar — objeto de proteção por via de ação de mandado de segurança.

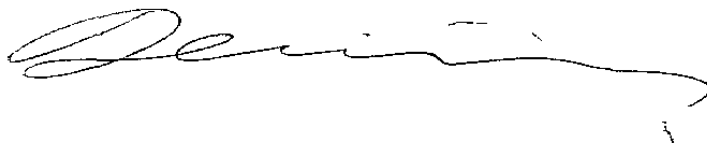
PEDIDO INICIAL. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA.

2.0.3. O que postulam os ilustres autores da impetração é que o Colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL intervenha no processo legislativo, a impedir a prática de actos de ofício, sem poderes para tanto, qual salientou o eminente Ministro SOARES MUÑOZ, ao repelir a liminar requerida pelos impetrantes, verbis:

"Penso, porém, que a pretendida intervenção do Supremo Tribunal Federal no processo legislativo, de forma a impedir que o Congresso Nacional pratique ato de ofício, que lhe é privativo, vale dizer, discuta, aprove, ou não, e promulgue emenda constitucional, exorbita do controle que a Constituição Federal atribui ao Poder Judiciário". (grifamos).

Com efeito, submeter à deliberação do plenário do Congresso Nacional proposição legislativa é acto de rotina, praticado de ofício, inerente às próprias funções da Mesa do Senado Federal. Não ofende direito de ninguém. Não cria direito. Não é acto jurídico ilícito. Nem abusivo. Nem ilegal.

3. CONCLUSÃO



MS 20.257-2 - DF -

10

3.0. FINALIDADE.

3.0.0. Diante do exposto, havemos que o Colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, preliminarmente, não conheça da presente ação de mandado de segurança; se, por ventura, for conhecida, que, de meritis, a julgue improcedente, na forma da lei."

(Fls. 499-505).

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name, possibly 'D. ...', written in a cursive script.

mhlis

17.9.80

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA nº 20.257 -2-DISTRITO FEDERALADITAMENTO AO RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DECIO MIRANDA (RELATOR)- Estava feito o relatório supra para o julgamento, que, em dispensando as partes a publicação da pauta, poderia fazer-se na sessão de 4 do corrente.

Ocorre que, nas primeiras horas desse dia, foi em segundo turno de discussão e votação aprovada a Emenda Constitucional que neste mandado de segurança é objeto da impugnação dos nobres impetrantes.

Vieram estes, a seguir, com uma petição datada de 11 de setembro, em que mais uma vez expõem sua posição contrária à Emenda; defendem a legitimidade de seu interesse de agir e sua legitimidade "ad causam"; e sustentam a possibilidade jurídica do pedido, invocando, a propósito, palavras de Luiz Gallotti, Ruy Barbosa, João Mangabeira, Seabra Fagundes e Amaro Cavalcanti.

Acentuam a oportunidade com que pediram lhes fosse deferida a medida liminar, quando advertiram que o simples defluxe dos prazos processuais esgotaria qualquer possibilidade de vir a segurança a ser julgada antes que o Poder Legislativo deliberasse sobre a Proposta de Emenda.

Consumado o fato impugnado, dizem os impetrantes a final, vêm dar ao conhecimento do relator que o pedido formulado na inicial se encontra prejudicado.

É o relatório, em aditamento.



mhc

17.9.80

MS nº 20.257 -2- DF

V O T O

O SENHOR MINISTRO DECIO MIRANDA (RELATOR) - Realmente, o pedido está prejudicado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 3, de 9 de setembro de 1980, votada em segundo turno, às primeiras horas do dia 4.

Certo, falhou minha previsão, exposta no voto proferido no agravo regimental, quanto à possibilidade de submeter-se este mandado de segurança a julgamento antes do último turno de discussão e votação da Emenda no Congresso Nacional.

Devo dizer, entretanto, que, ao preparar meu voto para possível julgamento do mandado na sessão de 4 do corrente, convenci-me de que já na própria data inicial da impetração, 19 de agosto, o pedido se fazia quando já ultrapassada a possibilidade de qualquer atuação contra a Mesa do Congresso Nacional (e, isso, fazendo abstração da possibilidade jurídica do pedido, a ser eventualmente considerada em momento ulterior).

Com efeito.

O Regimento Comum das duas Casas reunidas no Congresso Nacional estabelece, no art. 73, caput, que, na sessão de recebimento da proposta de emenda constitucional, o Presidente "poderá rejeitar, liminarmente, a proposta que não atenda ao disposto no art. 47, §§ 1º a 3º, da Constituição", isto é, aquela que seja "tendente a abolir a Federação ou a República", ou aquela que se destine a emendar a Carta "na vigência do estado de sítio ou estado de emergência".



MS nº 20.257 -2- DF

2

Não sendo liminarmente (na sessão de recebimento) rejeitada pelo Presidente do Congresso a proposta de Emenda, não cogita o dito Regimento Comum de outro momento em que possa, por ele ou pela Mesa a que preside, ser rejeitada.

Inferre-se, daí, que, a partir daquele momento único, em que ao Presidente é dado rejeitar liminarmente a proposta por um ou outro dos motivos referidos, a possibilidade de sua rejeição, com fundamento neles, passa, como de resto parece curial, ao próprio Congresso Nacional.

Repito: uma vez ultrapassado aquele momento inicial, em que o Presidente pode rejeitar liminarmente a proposta pelo motivo a que se referem os impetrantes, a pretensão de fazer com que sobre ela não haja deliberação só se pode dirigir contra o próprio Congresso Nacional, não mais contra a Mesa do Congresso.

Ora, vejamos o caso destes autos.

Tendo o Presidente da Mesa do Congresso recebido a Proposta de Emenda na sessão do dia 30 de maio de 1980 ("Diário do Congresso Nacional", de 31.5.80, pág. 1.239, conforme fls. 233 destes autos), sem rejeitá-la liminarmente por contrariedade ao art. 47 § 1º da Constituição, como então requerera um dos nobres Senadores ora impetrantes (citada página 1.239, coluna 1, medio), nesse mesmo instante esgotou-se a possibilidade de o fazer dito Presidente em momento ulterior, sendo, pois, contra ele carentes de mandado de segurança preventivo os impetrantes, a partir daquele instante e para tal desideratum.

O mandado de segurança preventivo só veio a ser ajuizado em 19.8.80, quando, então, já há dois meses e vinte dias



MS nº 20.257 -2- DF

3

se havia praticado o ato que visava a evitar.

Daquele momento em diante, segundo se deduz do Regimento Comum, não há outra oportunidade em que a Mesa possa praticar o ato requestado: a proposta de Emenda não mais podia ser obstada no seu curso por ato da Mesa.

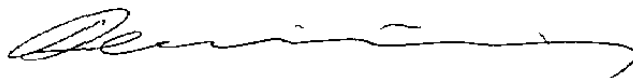
Deslocara-se para o Congresso a deliberação sobre a proposta.

Assim, verifico agora, a liminar requerida pelos impetrantes menos seria de negar-se, como o fiz, pela presunção de sua dispensabilidade, do que pela consideração do prejuízo, já então consumado, de sua possibilidade.

De qualquer sorte, a tudo se sobrepõe, neste momento, a própria aprovação da Emenda.

Julgo prejudicado o mandado de segurança.

É o meu voto.



17.9.80

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.257 - DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO SOARES MUÑOZ: - Sr. Presidente, recebi, por distribuição, o Mandado de Segurança nº 20.248, que é semelhante ao que está em julgamento, e negueilhe seguimento liminarmente, determinando o seu arquivamento, nos termos do art. 22, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal. Entendi que a petição inicial se apresentava inepta, em face da ostensiva impossibilidade jurídica de pedir-se que o Supremo Tribunal intervenha no Congresso Nacional para impedir que este pratique ato de seu ofício. Assim fundamentei o despacho, reportando-me ao voto que proferi no presente "writ", ao ensejo do julgamento do agravo regimental, interposto contra o indeferimento da liminar:



"O mandado de segurança tem por objeto evitar que a Presidência da Mesa do Congresso Nacional submeta à deliberação do Plenário as Propostas de Emenda à Constituição nºs 51 e 52, de 1980, bem como a Emenda nº 3. Fundamenta-se o pedido na alegação de que, tendo ditas proposições o declarado e confessado escopo de prorrogar mandatos eletivos em curso, ferem elas, aberta e flagrantemente, o preceito proibitório contido no art. 47, § 1º, da Constituição da República.

MS 20.257/DF

2.

Penso, porém, que a pretendida intervenção do Supremo Tribunal Federal no processo legislativo, de forma a impedir que o Congresso Nacional pratique ato de ofício, que lhe é privativo, vale dizer, discuta, aprove, ou não, e promulgue emenda constitucional, exorbita do controle que a Constituição Federal atribui ao Poder Judiciário.

Tal controle, no que respeita à função legislativa, pressupõe a existência de lei, devidamente promulgada. Não alcança os atos anteriores, enquanto estejam sendo realizados, porque, durante eles, é o próprio Congresso que privativamente examina acerca da constitucionalidade, ou não, de emenda à Constituição".

Entendo que o mandado de segurança não está prejudicado, pois que, tendo o ato temido se consumado, o pedido de preventivo se transformou em desconstitutivo.

Insisto, no entanto, na impossibilidade jurídica do pedido, porque o controle, que o Poder Judiciário tem competência para realizar, em relação aos atos legislativos do Congresso Nacional, realiza-se "a posteriori", insta dizer, depois de promulgada a lei ou a emenda constitucional. E o faz mediante representação de inconstitucionalidade, da privativa iniciativa do Procurador Geral da República.

Ante o exposto, indefiro o mandado de segurança.

/amf/

17 SETEMBRO 1980.

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.257

DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CUNHA PEIXOTO: -

Sr. Presidente, o eminente Relator man
dou processar o mandado de segurança contra a Mesa. Nesse
Ínterim foi promulgada a emenda, objeto da segurança.

Estou de acordo com o eminente Relator
e julgo prejudicado o mandado.

= " =

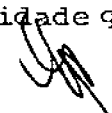


17.09.1980

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.257 - DISTRITO FEDERALV O T O

O SR. MINISTRO XAVIER DE ALBUQUERQUE: - Parece -me que, se o Tribunal considerasse não estar prejudicado o mandado de segurança, não deveria, data venia, interpretar a petição dos impetrantes como pedido de desistência. É esse um ato de renúncia, que há de ser explícito.

Por isso, prefiro acompanhar o eminente Relator, especialmente quanto à primeira parte do seu voto, em que S.Exa. demonstrou que o pedido, preventivamente formulado contra a Mesa, foi feito quando já se exaurira a única oportunidade que a Mesa teria para impedir a tramitação da proposição. 

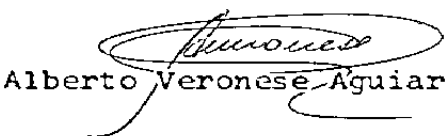
Extrato da Ata

MS. 20.257-2 - DF - Rel., Min. Decio Miranda. Imptes: Itamar Augusto Cautiero Franco e Antonio Mendes Canale. (Adv: Roberto Faria de Medeiros). Autoridade Coatora: Mesa do Congresso Nacional.

Decisão: Pediu vista o Min. Moreira Alves, após os votos dos Mins. Relator, Cunha Peixoto e Xavier de Albuquerque, os quais julgaram prejudicado o mandado; e dos votos dos Mins. Rafael Mayer e Soares Muñoz que o indeferiram. T. Pleno, 17.9.80.

Presidência do Sr.Min. Antonio Neder. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer.

Procurador-Geral da República, o Dr. Firmino Ferreira Paz.


Dr. Alberto Veronese Aguiar - Secretário do Pleno.



8.10.80

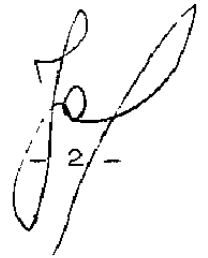
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.257 - DISTRITO FEDERALV O T O (VISTA)

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES - 1. Embora o advogado dos impetrantes tenha poderes para desistir (a procuração a fls. 97 lhe outorga "poderes ad et extra judicium, além dos especiais constantes do Código Processo Civil, inclusive o de substabelecer, com ou sem reservas", e um desses poderes especiais, segundo o artigo 38 do C.P.C., é o de desistir), é inequívoco que os impetrantes, com sua petição a fls. 507 a 523, não visam a desistir da ação (para o que, aliás, mister seria a concordância da parte adversa), mas, sim, a obter desta Corte o pronunciamento de que, não obstante todos os esforços deles, o pedido está prejudicado, por haver falhado a presunção do Tribunal de que o fato, por eles atacado, não se consumaria. Com efeito, lê-se na parte final dessa petição (fls. 522/523):

"Conforme vinha sendo objetivamente previsto pelos autores, ao contrário da presunção desta Colenda Corte, o Congresso Nacio-

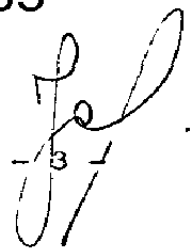
MS Nº 20.257 - DF

A handwritten signature in black ink, followed by the number '2' written inside a small circle, which is itself enclosed in a larger, loopy flourish.

nal deliberou, ao arrepio da Constituição, em pouco mais de 48 (quarenta e oito) horas, sobre proposta tendente a abolir a República e a Federação (doc. anexo).

Hoje encontramos-nos todos, — Supremo Tribunal Federal e Impetrantes — diante de um fato consumado. Diante da violência perpetrada. Frente a um abuso de poder incontido e impune. Frente a uma ilegalidade com foro de definitiva e com timbre da irreversibilidade, porque ainda que venha o Poder Judiciário, no futuro e por ação própria, — o que se requererá oportunamente — declarar a inconstitucionalidade da medida prorrogacionista, não haverá reparo possível para o constringimento à prática de ato ilegal de que foram vítimas os Impetrantes, como atingidas foram a República, e a Federação.

Todos nós que estávamos "numa cumiada eminente da história e trabalhando para o porvir" — no dizer de RUI — sem podermos agora dissipar a "cerração dos maus dias", posto que órgãos da tutela jurídica e, jungidos pelos fatos, quedamos, circunvalados, ao pé do Altar da Justiça, em busca de seus direitos.



MS Nº 20.257 - DF

Consumida assim toda e qualquer possibilidade de prestação da tutela jurisdicional, aos Impetrantes nada mais remanesce senão considerar que, data máxima venia, de nenhum modo concorreram direta ou indiretamente, moral, política ou juridicamente, para a consumação da violência da prorrogação, pelo que lhes parecem de insuperável dever, cum Superiorum permissu, dar ao conhecimento de V. Exa. que o pedido formulado na inicial se encontra absolutamente prejudicado, inclusive e notadamente com a Promulgação da Emenda nº 3, oferecida a Proposta de Emenda à Constituição de nº 51/80, no dia 09.09.1980, devendo, assim, o Nobre Relator, acaso julgue pertinente, aplicar o que mandamenta o art. 22, item IX, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal."

2. E, com a devida vênia do eminente relator e dos colegas que o estão acompanhando, não há, no caso, como julgar-se prejudicado o pedido.

Com efeito, se o próprio relator sustenta, em seu voto, que o mandado de segurança preventivo já era impossível de ser obtido quando de sua impetração, por haver sido interposto depois de o ato atacado como inconstitucio-

MS Nº 20.257 - DF



nal já ter sido praticado, não há, evidentemente, que se falar em prejudicialidade, que só ocorre quando o objeto era possível quando da propositura da ação, deixando de sê-lo, no entanto, no curso do processamento desta. Se ele era juridicamente impossível de ser alcançado antes mesmo da propositura da ação, o que há é extinção do processo sem julgamento do mérito, por não existir uma das condições da ação (artigo 267, VI, do Código de Processo Civil).

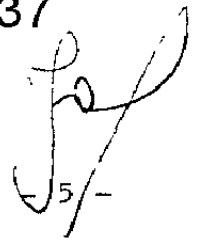
Entendo, no entanto, que nem isso, em verdade, ocorre.

No § 1º do artigo 47 da Constituição Federal, preceitua-se que:

"Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República".

Objeto de deliberação significa, sem a menor dúvida, objeto de votação, porque é neste momento que se delibera a favor da emenda ou contra ela.

Por outro lado, se a direção dos trabalhos do Congresso cabe ao Presidente do Senado; se este, pelo próprio Regimento Comum do Congresso Nacional (artigo 73), pode, liminarmente, rejeitar a proposta de emenda que não atenda ao disposto no artigo 47, § 1º, da Constituição (e quem tem poder de rejeição liminar o tem, igualmente, no curso do



MS Nº 20.257 - DF

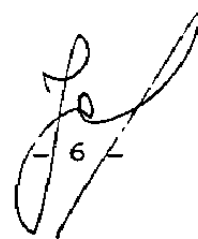
processo); e se a Constituição alude a objeto de deliberação (o que implica dizer que seu termo é o momento imediatamente anterior à votação); não há dúvida, a meu ver, de que, a qualquer tempo, antes da votação, pode a Presidência do Congresso, convencendo-se de que a proposta de emenda tende a abolir a Federação ou a República, rejeitá-la, ainda que não o tenha feito inicialmente.

Cabível, portanto, no momento em que o presente mandado de segurança foi impetrado, sua impetração preventiva, uma vez que visava ele a impedir que a Presidência do Congresso colocasse em votação a proposta de emenda. Aprovada esta, o mandado de segurança - como tem entendido esta Corte - se transforma de preventivo em restaurador da legalidade.

3. Afastada essa preliminar, também não acolho a outra - que é de mérito - com a qual fundamentam seus votos os eminentes colegas que estão indeferindo o pedido.

Não admito mandado de segurança para impedir tramitação de projeto de lei ou proposta de emenda constitucional com base na alegação de que seu conteúdo entra em choque com algum princípio constitucional. E não admito porque, nesse caso, a violação à Constituição só ocorrerá depois de o projeto se transformar em lei ou de a proposta de emenda vir a ser aprovada. Antes disso, nem o Presidente da Casa do Congresso, ou deste, nem a Mesa, nem o Poder Legislativo estão praticando qualquer inconstitucionalidade ,

MS Nº 20.257 - DF



mas estão, sim, exercitando seus poderes constitucionais referentes ao processamento da lei em geral. A inconstitucionalidade, nesse caso, não será quanto ao processo da lei ou da emenda, mas, ao contrário, será da própria lei ou da própria emenda, razão por que só poderá ser atacada depois da existência de uma ou de outra.

Diversa, porém, são as hipóteses como a presente, em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando a sua apresentação (como é o caso previsto no parágrafo único do artigo 57) ou a sua deliberação (como na espécie). Aqui, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer - em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas - que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a, taxativamente. A inconstitucionalidade, neste caso, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformarem em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição.

E cabe ao Poder Judiciário - nos sistemas em que o controle da constitucionalidade lhe é outorgado - impedir que se desrespeite a Constituição. Na guarda da observância desta, está ele acima dos demais Poderes, não havendo, pois, que falar-se, a esse respeito, em independência de Poderes. Não-fora assim e não poderia ele exercer a função que a própria Constituição, para a preservação dela,

MS Nº 20.257 - DF


- 7 -

lhe outorga.

4. Considero, portanto, cabível, em tese, o presente mandado de segurança.

Indefiro-o, porém, por ser manifesta a improcedência de sua fundamentação.

A emenda constitucional, em causa, não viola, evidentemente, a república, que pressupõe a temporariedade dos mandatos eletivos. De feito, prorrogar mandato de dois para quatro anos, tendo em vista a conveniência da coincidência de mandatos nos vários níveis da Federação, não implica introdução do princípio de que os mandatos não mais são temporários, nem envolve, indiretamente, sua adoção de fato, como sustentam os impetrantes, sob a alegação de que, a admitir-se qualquer prorrogação, infima que fosse, estar-se-ia a admitir prorrogação por vinte, trinta ou mais anos. Julga-se à vista do fato concreto, e não de suposição, que, se vier a concretizar-se, merecerá, então, julgamento para aferir-se da existência, ou não, de fraude à proibição constitucional.



GSM.

8.10.1980

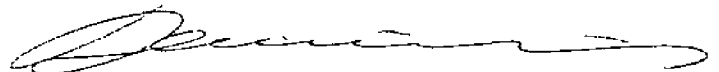
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA nº 20.257 - DISTRITO FEDERAL -EXPLICAÇÃO DO VOTO

O SENHOR MINISTRO DECIO MIRANDA (RELATOR) - Sr. Presidente, peço a palavra, apenas para recordar ao Tribunal que o mandado de segurança foi pelos interessados impetrado contra a Mesa do Congresso Nacional. Como, pelo estudo que fiz do Regimento do Congresso Nacional, concluí que o Presidente da Mesa só poderia obstar o andamento da emenda constitucional num determinado momento, e verificando, mais, que esse momento já passara, já ocorrera antes da impetração, considerarei, no meu voto, que o mandado de segurança, ao ser impetrado, já vinha tardiamente, já se apresentava fora de tempo, porque visava a impedir um ato que, sendo o único autorizado à Mesa do Congresso, já fora anteriormente à impetração praticado.

Todavia, o ato último, quer dizer, a própria deliberação da Casa, a própria deliberação do Congresso (não a deliberação da Mesa), conseqüente àquela primeira deliberação da Mesa, também se veio a produzir, e antes que se tivesse oportunidade de julgar o mandado de segurança. Daí, pedirem os próprios impetrantes que se julgasse prejudicada a impetração.

Não abrindo mão de minha assertiva, de que o man-

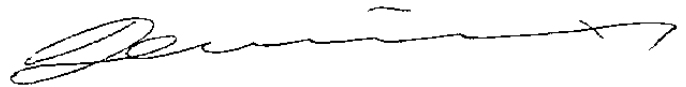


MS nº 20.257-DF

2

dado já era tardio ao ser impetrado, podia eu, processualmente, atender aos impetrantes e declarar, como fiz, prejudicado o mandado de segurança, pela realização do ato último a que conduziria a omissão do ato inicial.

Foi essa a posição por mim adotada no voto proferido na sessão em que se iniciou o julgamento.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. M. G.', written in a cursive style.

mh.

EXTRATO DE ATA

MS. 20.257-2 - DF - Rel. Min. Decio Miranda. Imptes. : Itamar Augusto Cautiero Franco e Antonio Mendes Canale (Adv. : Roberto Faria de Medeiros). Autoridade Coatora: Mesa do Congresso Nacional.

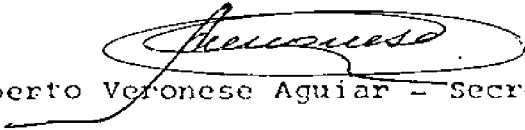
Decisão: Pediu vista o Ministro Moreira Alves, após os votos dos Ministros Relator, Cunha Peixoto e Xavier de Albuquerque, os quais julgaram prejudicado o mandado; e dos votos dos Ministros Rafael Mayer e Soares Muñoz que o indeferiram. T. Pleno., 17.09.80.

Decisão: Indeferiram a segurança, vencidos os Ministros Decio Miranda (Relator), Cunha Peixoto e Xavier de Albuquerque, os quais julgaram prejudicado o pedido. Votou o Ministro Presidente. Impedido o Ministro Leitão de Abreu. T. Pleno. 08.10.80 .

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer.

Ausente, justificadamente, o Sr. Min. Xavier de Albuquerque.

Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.


Alberto Veronese Aguiar - Secretário do Tribunal Pleno.