

*Supremo Tribunal Federal*  
*da*

S.T.F.  
00314

17.9.1980 *Republica Federativa do Brasil*

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

01201020  
03760200  
02572000  
00000220

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 Fi lho, a fim de que seja impedida a tramitação das Propostas de Emendas Constitucionais nºs. 51 e 52/80, bem assim da Emen da 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 abo lir a Federação e a República".

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



Supremo Tribunal Federal  
da

S.T.F.  
00375

MS 20.257-~~República~~ - *República Federativa do Brasil*

2

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

No mérito, dissertam longamente os impetrantes, de tendo-se, também em capítulos separados, sobre a "Inadmissi**l**idade 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. 19-38).

Em considerações finais, acrescentam que, a título de "extensão de mandatos, procura-se, ao arrepio da própria Constituição (art. 47 § 19), 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", sustentando-se a tramitação das indigitadas Emendas, com o que o Supremo Tribunal Federal "impedirá que se consuma a violação aos direitos líquidos e certos dos Impetrantes e a perpetra da 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



do Congresso Nacional, foram prestadas as informações de fls. 484-493.

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 prerrogacionista de mandatos de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores de todo o País à deliberação do Congresso Nacional, resulta b) ofensa a direito subjunctivo, dos autores, de não deliberar, seja votando contra, votando a favor, ou abstendo-se de o fazer.

Improceda, 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, apresentou 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-



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



certo dos impetrantes, a pretensão da não serem compelidos a deliberar, desta ou daquela maneira, sobre matéria expressa e formalmente vada-da 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 da 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 factico. No caso, seria poder jurídico de votar, a favor ou contra, de que cada Senador da República é titular. Não votar, positiva ou negativamente, ja 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



Juridique Synthétique, 231, 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 prói da teoria da correlação existencial entre direito subjectivo e dever jurídico, e 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 de Congresso Nacional a amen da constitucional de prerogação de mandatos eletivos municipais, ao fundamento de que a emenda tenda 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,



Supremo Tribunal Federal

do

MS 20.257-2 ~~Republ~~ Federativa do Brasil

7

feito 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 disse, o Senador, nas relações suas com o Senado, não age em noma 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.

Dis-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 figura



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 dele; são do Estado que representa. Não há, aí, direito individual. Cumpra distinguir.

Direito Individual, objeto de proteção 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 de mandato.

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





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 de 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



Supremo Tribunal Federal  
da

MS 20.257-1 - DF - República Federativa do Brasil

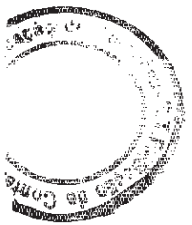
10

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.



*Supremo Tribunal Federal*  
*de*  
*República Federativa do Brasil*

S.T.F.  
00324

17.9.60

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA nº 20.257 -2-

DISTRITO FEDERAL

ADITAMENTO AO RELATÓRIO

01201020  
03760200  
02573000  
01310320

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.

