

MANDADO DE SEGURANÇA

Os Senhores Senadores ITAMAR FRANCO e MENDES CANALE, com base nas disposições constantes do § 21 do art. 153 da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como daquelas constantes da Lei nº 1.533/51 e suas modificações posteriores e do art. 6º, inciso V, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, impetraram Mandado de Segurança, com pedido de suspensão liminar do ato impugnado, contra a Mesa do Congresso Nacional, na pessoa do seu Presidente, o ilustre e digno Senador Luiz Viana Filho, pelos fatos e fundamentos de direito, **data venia**, abaixo articulados:

I — PRELIMINARES

Da Competência Passiva (a)

O presente writ é ajuizado contra a Mesa do Congresso Nacional, que é, regimentalmente, o órgão próprio perante o qual se processam os atos legislativos que visem alterar qualquer dispositivo da Lei Maior.

Nos termos exatos e precisos do art. 29, § 3º, da Superlei, combinado com o Regimento Comum do Congresso Nacional — Resolução nº 1, com suas alterações (doc. nº 2) — em seu art. 1º, item III, o Congresso, para discutir, votar e promulgar emendas à Constituição, reunir-se-á sob a direção da Mesa do Senado, sendo esta, portanto, a Mesa do Congresso Nacional.

E como a impetração, de caráter tipicamente preventivo, pretende sustar andamento de proposição inconstitucional, vedando sua apreciação pelo Plenário do Congresso, a Mesa da Casa, e só esta, detém os poderes, constitucionais e regimentais, de recebê-la — como o fez — e dar-lhe o respectivo seguimento, que desaguará fatalmente no debate e na votação do colegiado congressional, caso, antes, não se lhe obstem os passos.

Destarte, a autoridade coatora é, sem sombra de dúvida, **data maxima venia**, aquela a quem compete praticar ou deixar de praticar o ato questionado — em virtude da lei.

Segue-se que, de outra face, a competência originária para conhecer da segurança é dessa Suprema Corte, consoante o que melhor dispõem o art. 119, item I, f, da Constituição Federal, e art. 195 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

II — DO CABIMENTO E LEGITIMIDADE

Sujeito passivo do mandamus (b)

A espécie não cuida, evidentemente, do exame de lei *in thesi*, até porque a proposição cujo exame pretende-se impedir **ainda não é lei**.

Trata-se, pois, de barrar ao Congresso Nacional que, por seu Plenário, delibere sobre matéria que lhe escapa do poder deliberativo, imperiosamente vedado pela Lei Maior (art. 47, § 1º).

Com efeito aí se afirma, em dispositivo vigente no País desde a Carta de 1891, que:

“Art. 47 —

§ 1º — Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República.”

Ora, a Comissão Mista do Congresso Nacional, em data de 7-8-80, aprovou, mediante protesto e posterior não participação oposicionista, parecer do eminente Senador Moacyr Dalla, que concluía pela “constitucionalidade” da chamada “Emenda Anísio de Souza” (Propostas n.ºs 51 e 53, com Emenda n.º 3).

Por força do art. 77 do precitado Regimento Comum — disciplinador primeiro dos atos da Comissão Mista, art. 151 —, a proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício máximo de 10 (dez) dias, entre um turno e outro, iniciando-se o primeiro até trinta e cinco dias após sua leitura.

E mandamenta o art. 78 do mesmo Regimento Comum que, “encerrada a discussão, passar-se-á à **votação** da proposta, concedendo-se a palavra aos inscritos para seu encaminhamento”.

Nessa seqüência regimental, a **votação** é, precisamente, a deliberação, o que está fulminado por expressa proibição contida no § 1º do art. 47 da Constituição em vigor.

Assim sendo, a presente segurança **preventiva** (“justo receio de sofrê-la por parte da autoridade” — art. 1º da Lei n.º 1.533/51 — 2ª parte) tem por objeto impedir a deliberação, a votação, de matéria constitucionalmente vedada, o que só será possível se a Mesa do Congresso não a submeter ao Plenário, por força da concessão de **mandamus** — inclusive a liminar —, entendendo-se a “discussão” regimental como parte integrante do processo de votação, vale dizer, o processo deliberativo.

Até porque — como é assente — todas as questões, em princípio, estão sujeitas a apreciação do Poder Judiciário, que tem competência para examinar a legalidade dos atos dos outros Poderes.

Isento de dúvidas, pois, o cabimento, assim como a legitimidade da impetração, para os fins colimados, mesmo porque, contra o andamento regimental da matéria, não cabe qualquer recurso interno, **com efeito suspensivo**, de acordo com o que dispõe o § 1º do art. 132 do supracitado Regimento Comum.

III — LEGITIMIDADE ATIVA DOS IMPETRANTES

Os impetrantes, como dito no preâmbulo deste, são Senadores da República, portanto, brasileiros, maiores e eleitores.

Como congressistas, não querem, não podem e não devem submeter-se à deliberação de matéria cujo desfecho, favorável ou desfavorável, veda-lhes, expressamente, o texto constitucional.

E não apenas o texto, mas, igualmente, o princípio jurídico-constitucional consagrado desde a queda do Império, com o advento da República.

Há, pois, uma ameaça pairando sobre a ação congressual de todos e de cada um.

A prosseguir o encaminhamento da emenda, terão eles que votá-la, contra ou a favor, ou abster-se.

Qualquer desses atos implicaria movimento deliberativo: ver-se o parlamentar na contingência de ter que deixar o recinto do Plenário para não violar a Constituição implicaria, por outro lado, flagrante cerceamento ao livre exercício do seu mandato.

Assim, constitui direito líquido e 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**.

E, exaurida a via regimental, mediante o uso dos recursos próprios, como mais adiante se verá, apenas lhes resta a medida judicial heróica, como único e derradeiro caminho.

Ainda mais porque a obediência à Constituição é dever universal que a todos incumbe, dele não se eximindo o congressista.

Antes, se a qualquer cidadão incumbe o dever de obediência, ao congressista cabe, também, a GUARDA dos mandamentos constitucio-

nais, o que é objeto, inclusive, de JURAMENTO feito por todos e pelos impetrantes, como é claro, nos termos do art. 4º, § 2º, do Regimento Interno do Senado, e efetivado no momento da posse:

“Art. 4º —

.....
§ 2º — “Prometo guardar a Constituição Federal e as leis do País, desempenhar fiel e lealmente o mandato de Senador que o povo me conferiu e sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil”.

Conseqüentemente, se se pudesse extrapolar os textos legais consagrados do Mandado de Segurança, dir-se-ia que os impetrantes, mais do que o direito líquido e certo, teriam o dever, por igual líquido e certo, de impetrar a presente Ordem.

Mas, ainda que assim não fosse, restar-lhes-ia também, como suporte deste writ, o direito inerente à cidadania e àquele resguardo pela inscrição e título de eleitor, pura e simplesmente: **de votar e ser votado**.

Finalmente, o direito individual de não ser submetido, a partir de 1º-2-81, a poder municipal ilegal e ilegítimo.

IV — DO MANDADO DE SEGURANÇA COMO MEIO ASSECURATÓRIO DO EXERCÍCIO CONSTITUCIONAL DOS MEMBROS DO PODER LEGISLATIVO

O Mandado de Segurança é meio e caminho idôneo para a sustação de qualquer ato que, no âmbito próprio, se constitua em ameaça de consumação de ilegalidade patente e manifesta.

Cabe, aqui, um breve histórico da questão, envolvendo seus aspectos materiais e formais:

a) Conforme narram os inclusos documentos, em 30 de maio do corrente ano foi lida proposta de Emenda à Constituição que tem por primeiro subscritor o Deputado ANÍSIO DE SOUZA, e cujo objetivo final é prorrogar os mandatos eletivos dos atuais Prefeitos e Vereadores de todo o País — salvo os não eleitos —, pelo prazo de 2 anos, à guisa de se promover uma coincidência de mandatos através de eleições gerais em 1982.

Tem-se, assim, por certo que a indicada Emenda Constitucional foi recebida pela Mesa do Senado, que designou data para sua leitura.

b) De plano entenderam os impetrantes que a matéria sequer poderia tramitar, porque — como se verá — era tendente a abolir a Federação e a República.

O impetrante, Senador MENDES CANALE, conforme consta do **Diário do Congresso Nacional**, do dia 31 de maio de 1980 (doc. nº 3), relativo à Sessão do dia anterior, logo após a leitura em Plenário da matéria, em questão de ordem, própria e regimental, impugnou a tramitação, requerendo-lhe a sustação.

Fê-lo sob o registro seguinte:

“Acaba de ser lida proposta de emenda à Constituição que, se aprovada, acarretará uma crise político-institucional de conseqüências imprevisíveis para o futuro da Nação.

Pretende-se, através de Emenda Constitucional, prorrogar os mandatos dos atuais Prefeitos e Vereadores pelo período de dois anos. Ocorre que a Constituição vigente, a exemplo das demais Cartas republicanas, estabelece duas vedações materiais ao poder de reforma com que foi dotado o Congresso Nacional:

“Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República” (art. 47, § 1º).

Apreciando proposição de idêntico teor, assim se pronunciou a douta Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados sobre preliminar de mérito, igual à ora suscitada, em parecer da lavra do então Deputado MILTON CAMPOS:

“Também não colhe dizer-se que, titular do poder constituinte através do poder de emenda, o Congresso Nacional ordinário só é embaraçado no exercício dessa competência pelas limitações expressas no art. 217 da Constituição e entre essas limitações não está a que impede a prorrogação.

Vimos que essa limitação existe, porque, no caso, ficaria atingido o princípio republicano representativo, que é o que tem em vista o texto do § 6º do referido art. 217. Mas, além disso, é preciso recordar que o poder de emenda constitucional está, pela sua natureza, condicionado sempre aos princípios fundamentais informativos da ordem instituída” (DCN — I — 10-6-58, pág. 3368) (doc. nº 4).

2. O fundamento da argüida inconstitucionalidade prende-se ao § 6º do art. 217 da Constituição que, ao disciplinar o poder de emenda atribuído ao Congresso Nacional, declara: “Não serão admitidos como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação ou a República.”

Argumenta-se que a República tem como característica essencial a temporariedade dos mandatos. Se se permitir a prorrogação por dois anos, implicitamente se admitirá a prorrogação por dez ou vinte anos, ou se admitirão as prorrogações sucessivas. Estará assim ferido o princípio republicano.

3. Que a temporariedade dos mandatos eletivos é essencial à idéia de república, eis o que não pode padecer dúvida

e dispensa mesmo a invocação das lições dos mestres de Direito Público.”

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Representação por Inconstitucionalidade nº 322, de 1957, entendeu que o poder de reforma constitucional não vai ao ponto de admitir a prorrogação de mandatos porque:

“A prorrogação de mandatos eletivos fere, flagrantemente, a forma representativa da República, imperativo constitucional vigente, que não pode ser arredado e o seu desrespeito importa em um triste despotismo.”

Não seria oportuno, neste momento, alongar sobre as razões doutrinárias que estão a determinar a inconstitucionalidade da proposição. A matéria será devidamente apreciada quando de seu exame pela Comissão competente.

Cumpra apenas ressaltar que o recurso que está inserido na questão de ordem que levantamos, ora apresentado, deve necessariamente ter efeito suspensivo e em consequência sustar a tramitação da proposta de emenda constitucional até que a preliminar suscitada seja definitivamente julgada. O texto da Carta Magna é expresso ao vedar que seja “objeto de deliberação” qualquer proposta atentatória ao regime republicano. Assim sendo, caso fosse dada tramitação ao projeto e submetido o mesmo à Comissão Mista, estaria a Casa, por um de seus órgãos, pronunciando-se sobre o mérito de assunto (art. 17, Regimento Comum), que lhe é vedado apreciar.

Assim, Sr. Presidente, na conformidade do disposto do art. 73, do Regimento Comum, requeiro a V. Ex^a que rejeite liminarmente a proposta de emenda à Constituição que acaba de ser lida, por contrariar frontalmente o preceito contido no § 1º do art. 47 da Constituição Federal.

Caso, porém, V. Ex^a não se julgue habilitado a decidir de plano a questão ora suscitada, solicito que seja ouvida a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, na forma do art. 132, § 1º, do Regimento Comum, recebido o presente recurso com efeito suspensivo e determinando, em consequência, que seja sustada a tramitação da matéria em pauta, já que o dispositivo constitucional apontado como violado impede que o Congresso Nacional delibere sobre proposição atentatória ao Regime Republicano.”

O Sr. Presidente, Senador NILO COELHO, incontinenti, “resolveu” a questão de ordem, fazendo-o a norte claro e irremediável:

“A Presidência decide a questão levantada pelo eminente Senador Mendes Canale, na forma do art. 17 do Regimento Comum. A Comissão Mista, designada para emitir parecer sobre propostas, tem competência para examinar, além do mérito, o seu aspecto constitucional.

Na forma do Regimento, no seu art. 132, § 1º, o recurso não tem efeito suspensivo.

Desta forma, o Sr. 1º-Secretário irá continuar a leitura das demais emendas.”

c) Parece, então, que, ao decidir a questão de ordem, o Presidente do Senado apenas entendeu que a Comissão tinha competência para examinar, “além do mérito, seu aspecto constitucional” (sic).

Isto porque, como o interpreta, a Comissão não decide, examinando apenas o que ali se vota; afinal, é o exame, é o estudo, é o entendimento do Relator, e, portanto, nada se decide, coisa alguma se delibera — senão se opina —, salvo o prosseguimento do *iter* regimental, que culmina com a discussão, encaminhamento e votação pelo Plenário do Congresso.

d) O Presidente daquela Comissão, “no uso de suas atribuições”, determinou, então, ao Relator da matéria, Senador Moacyr Dalla, que “elaborasse parecer prévio sobre a preliminar suscitada em plenário” (doc. nº 5).

e) O Relatório daquele eminente Senador (doc. nº 6), apresentado na sessão do órgão técnico, do dia 5 do corrente, efetivamente não abordou o problema, assentando-se apenas, em duas pedras angulares:

I — considera ele, o Relator, que a República e a Federação são “esquemas ferrenhos do constitucionalismo tradicional esclerosado”, sugerindo a adoção de uma nova ordem;

II — considera, por outro lado, que a iniciativa “é conveniente”.

f) Feita a leitura do relatório-parecer, o impetrante, Senador ITAMAR FRANCO, dele requereu vista pelo prazo de 24 horas que, vencidas, possibilitaram-lhe a apresentação de um requerimento, dirigido ao Sr. Presidente da Comissão Mista, pleiteando a substituição do Relator da matéria, por absoluta ineficiência técnico-jurídica do parecer, a fim de que outro, designado, oferecesse um estudo, um exame, de conformidade com a letra e o espírito do Regimento e da Resolução da Casa, que determinou fosse apreciada a preliminar suscitada do ponto de vista jurídico-constitucional (doc. nº 7).

O requerimento do Senador ITAMAR FRANCO mais adiante, no exame do mérito da questão, será comentado devidamente.

g) Tal requerimento não foi acolhido, examinando a Comissão outro, de autoria do nobre Deputado ANTONIO MARIZ, que forçava o ilustre Relator a novo estudo, efetiva e reduzidamente apresentado em 24 horas, mas, ainda assim, destituído de toda e qualquer fundamentação jurídica, válida e qualificada (doc. nº 8).

O novo parecer concluiu, tal qual o primeiro, afrontosamente, pela “constitucionalidade” da matéria e foi, por isto mesmo, acatado pela maioria da Comissão (doc. nº 9).

Tudo isto posto, formou-se o núcleo do encaminhamento, o *iter* da tramitação regimental (art. 77 do Regimento Comum), que se desfe-

chará, fatalmente, em breves e poucos dias, na deliberação do Plenário — nos termos do calendário consagrado no cânone 72 do mesmo Diploma Interno — (doc. nº 1), salvo se a tanto for obstaculizada a Autoridade Coatora por decisão decorrente deste **writ of mandamus**.

Cabe aqui, em exercício maiêutico, singela e direta indagação:

— Se o Congresso não pode deliberar sobre a matéria em tela, **ex vi** de princípio e de texto constitucional expresse; se, para tanto impedir, foram usados, infrutiferamente, todos os recursos regimentais; se, enfim, inexistente qualquer outro meio de que se possa valer o congressista para não deliberar, — que outro remédio há, senão o recurso heróico ao Poder Judiciário?

Segue-se que, não havendo mais dúvidas sobre a competência do Poder Judiciário para dirimir infrações constitucionais ou violações da mesma órbita, praticadas por outro Poder e que a violação, ameaçando ferir direito líquido e certo dos impetrantes, pois, estes não podem ser coagidos a deliberar sobre matéria indeliberável, individualmente (observe-se que o colegiado congressual delibera, vota, colecionando a posição individual de cada congressista), o Mandado de Segurança lhes é a via própria, por natureza, definição, adequação, eficiência e eficácia.

Pois, o que se pretende é impedir que se consuma a ameaça, grave e iminente, da prática de um ato gritantemente ilegal porque se pretende **contra legem**.

SÉRGIO SAHIONE FADEL, aliás, observa que, “se o dispositivo legal estabelece de uma forma (no caso **sub specie juris**: não deliberar) e o executor não o faz atuar (na espécie, constringe a deliberar), está-se diante de uma ilegalidade” (**Teoria e Prática do Mandado de Segurança**, pág. 43).

V — DA SUSTAÇÃO LIMINAR DO ATO IMPUGNADO COMO GARANTIA DE EFICÁCIA NA HIPÓTESE CONCESSIVA

A Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951, com suas modificações posteriores, em seu art. 7º, II, dispõe que:

“Art 7º —

I —

II — que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida.”

Pensam os impetrantes que a relevância do fundamento está contida na estrutura e no bojo da própria impetração, máxime em momento polí-

tico-institucional do maior alcance para a vida democrática do País, da qual é guardião, solene e permanente, o Supremo Tribunal Federal.

Além disso, a mesma matéria, a famigerada e doentia tese prorrogacionista, ao longo da nossa história republicana, foi já submetida a esse Conspícuo Sodalício algumas vezes e, aí, repelida unânime e inviolavelmente, o que por si só demonstra, de maneira cabal e insofismável, o relevo do fundamento, sua profundidade e sua dimensão.

A roda disso, tem-se por certo que o eventual indeferimento à liminar condenará o **mandamus**, antecipadamente, ao fracasso e à ineficácia, por perda do objeto, que se esvairia com a simples submissão ao Plenário do Congresso da matéria indeliberável.

Com efeito, o que a presente Segurança visa, em última análise, é impedir que a Autoridade Coatora submeta à deliberação do Plenário do Congresso a emenda prorrogacionista, porque este não pode sobre ela deliberar de nenhum modo, sob nenhum pretexto.

Ora, não concedida, por acaso, a liminar, aqui expressamente requerida, o simples decurso de tempo concedido pela lei para o exame final da Segurança, cotejado com aquele dentro do qual chegará a emenda ao Plenário do Congresso, **para deliberação**, consumiria toda e qualquer possibilidade de eficácia em caso de concessão final.

Deste modo, a liminar, que não examina o mérito da impetração, mas, simplesmente, a relevância do pedido e a eventual ineficácia final, está vinculada, **ex radice**, às próprias razões das probabilidades judiciais.

Vale dizer: negada a Segurança ao termo, o que se põe somente **ad argumentandum**, a liminar, eventualmente concedida, terá, em seus **efeitos práticos**, apenas adiado a deliberação legislativa — o que a nada e nem a ninguém prejudicaria; nenhum direito será prejudicado e, tudo isso se se admitisse como válida a esdrúxula tese prorrogacionista.

Ao contrário, porém, se concedido o **writ**, afinal, como se espera e como indicam os precedentes jurisprudenciais, e havendo-se negado a liminar, a Segurança terá perdido, de todo, o seu objeto, posto que a matéria impugnada como insuscetível de deliberação já terá sido votada (portanto, deliberada) pelo Congresso, pouco importando aí se a deliberação tenha sido contra ou a favor da emenda ou PECs nºs 51 e 52.

O que se pretende é que o Congresso, por sua Mesa Diretora, não a submeta à deliberação, até que esse Pretório Augusto tenha decidido em causa final.

Daí por que poder-se-ia dizer, neste remédio, muito embora a liminar não signifique julgamento de mérito, sua negativa implicaria, necessariamente, prévio indeferimento do **mandamus**.

Conclua-se, pois, que ato judicial positivo — concessão liminar — não causaria qualquer dano ou lesão, em caso de indeferimento, ao passo que o ato negativo — desprovimento da liminar — implicaria,

automaticamente, ineficácia do julgamento final, em caso de concessão da Segurança, em flagrante prejuízo, pois, das disposições constantes do art. 7º, II, da Lei nº 1.533/51.

Assim, na relação de causa e efeito deste Mandado, ter-se-ia que o efeito da liminar confunde-se com a **causa petendi** do próprio objeto do pedido. Um não sobreviveria sem outro, sendo siamesas as colocações.

E nem se diga que os impetrantes deixaram que o prazo se angustiasse para propor a ação, para disso se beneficiar, argumentando com o tempo e com os efeitos do tempo, pois, nos termos da lei, esgotaram os recursos internos cabíveis ao tempo dos respectivos cabimentos e, imediatamente após a exaustão regimental, ingressaram em juízo.

O prazo defluído não foi por iniciativa dos impetrantes, por sua ação ou omissão; decorreu, isto sim, da natureza da emenda constitucional e de suas implicações regimentais, assim como da época de sua apresentação.

Vale dizer: antes, a impetração seria prematura, após, seria tardinha e inútil. Por isso, o tempo, sucessão de dias, horas e minutos, foi imposto aos impetrantes, que, agora, de seu decurso, apelam como causa eficiente da eficácia do julgamento do Mandado de Segurança.

Aí estão as razões jurídicas, éticas e morais que ditam o requerimento de concessão liminar, que segue o Mandado, como a sombra segue o corpo.

Aliás, dos 120 dias que a lei lhes concede, os impetrantes usaram, apenas, o tempo necessário para a arregimentação dos temas doutrinários e jurisprudenciais, da documentação pertinente e da redação da súplica, nisto consumindo o mínimo e microscópico lapso de não mais de 15 dias, o que pode ser considerado recorde absoluto.

Por tais razões, e por toda e qualquer outra que venha em abono à tese aqui esposada, esperam e confiam os impetrantes na concessão da liminar ora pleiteada, com o fim de que a ilustre Autoridade Impetrada não submeta ao Plenário do Congresso Nacional a emenda questionada, nem as propostas que a acompanham, como corolário, até ulterior deliberação desse Colendo e Excelso Pretório, em julgamento final do **mandamus**.

VI — DO MÉRITO (a)

Inadmissibilidade de deliberação, pelo Congresso Nacional, de emendas constitucionais tendentes a abolir a Federação ou a República

Dispõe a Carta Constitucional vigente, em seu § 2º do art. 153, que “ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei”.

Destacam-se, no texto, os vocábulos “ninguém” e “lei”, para efeitos interpretativos.

A amplitude, melhor se diria, o sentido absoluto do vocábulo “ninguém” inclui toda e qualquer pessoa revestida das qualidades inerentes ao exercício a que se obriga ou de que se desobriga.

De outra face, a expressão “lei” refere-se a toda e qualquer lei, inclusive e principalmente a Lei Constitucional, a própria Constituição.

No caso **sub examine**, o congressista, em virtude de lei (art. 47, § 1º, da Constituição Federal) está obrigado a não fazer, ou seja, a não deliberar sobre matéria cuja simples tendência seja a de abolir a República ou a Federação.

Em verdade, se submetida a emenda questionada ao Plenário do Congresso, os impetrantes estarão obrigados a sobre ela deliberar.

Esta deliberação consistirá em votar, contra ou a favor, pouco importa; ou em abster-se de votar.

Na primeira hipótese, contempla-se a deliberação pela participação ativa. Na segunda, a deliberação por omissão, **in absentia**, mas, positiva, desde que o **quorum** para a votação se compõe dos membros do Congresso (maioria simples), sendo ainda o caso de ausência circunstância que favorece qualquer maioria eventual que entenda de modo diverso e não se disponha ao cumprimento da lei.

Em outra vertente, o direito contra cujo exercício paira a ameaça não é do colegiado, mas de todo e qualquer congressista, pelo que qualquer deles, nos termos do § 2º do art. 1º da multicitada Lei nº 1.533/51, é sujeito ativo para impetração da Segurança. Ali reza que, **in verbis**:

“Art. 1º. —

§ 1º —

§ 2º — Quando o direito ameaçado ou violado couber a várias pessoas, qualquer delas poderá requerer o mandado de segurança.”

Segue-se daí, **data venia**, que a ameaça de lesão que paira sobre o Congresso Nacional, antes mesmo de atingi-lo, fere a todos os seus membros individualmente, o que lhes outorga, mais que a faculdade, o dever legal indeclinável da insubmissão.

Cumpra acentuar que uma eventual decisão no sentido de se submeter a matéria à deliberação da Casa violentaria os mais elementares direitos individuais de todo e qualquer cidadão brasileiro, eis que o Título II, Capítulo IV, da Constituição, ao assegurar a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade (artigo 153, **caput**) e outros decorrentes “do regime e dos princípios” incorporados (art. 153, § 36), protege de forma absoluta a pessoa humana contra qualquer tentativa de ser ela submetida a outra vontade que não seja a própria ou aquela expressa pelos representantes livremente eleitos em proveito da sociedade como um todo.

Abolir um pleito eleitoral e reconduzir por outro período ao cargo ocupado aqueles mesmos que um dia foram representantes populares equivale não só a tolher ao cidadão o direito de voto mas, sobretudo, submetê-lo à autoridade ilegítima.

Desde a primeira Carta Republicana, a de 1891, cujo projeto fora elaborado por uma Comissão de 5 membros, embebida na teoria constitucional francesa, e, posteriormente, revisado por RUI BARBOSA, que lhe entremeou faiscas, fagulhas e lampejos da Constituição americana de Filadélfia, consagrou-se entre nós, como imutáveis, a Federação e a República, como se fez inscrever nas Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967, preservando-se o intocável na Emenda Constitucional nº 1, editada pela Junta Militar que governou o País desde a moléstia do Presidente Costa e Silva até a posse do Presidente Emilio Garrastazu Médici.

A imortalidade do princípio, pontifica o saudoso PONTES DE MIRANDA, é o “cerne inamovível” da organização nacional.

A Constituição, no dizer de BURDEAU, não é apenas um instrumento legal definidor das instituições governamentais mas, sobretudo, um texto que exprime uma certa concepção de direito e que a este título contém uma escala de valores filosóficos e sociais tidos como princípios reitores de toda a atividade coletiva. (*Traité de Science Politique*, Tome IV, pág. 259 — Ed. Librairie Générale du Droit et de la Jurisprudence — 2ª ed.)

A Carta Magna, como vem sendo insistentemente lembrado, estabeleceu dois limites materiais ao poder de reforma.

A vedação dirigida ao legislador impede que ele delibere sobre proposição **tendente a abolir a Federação ou a República**. Não se exige que a iniciativa extinga uma ou outra, basta que ela seja **tendente** a tal fim. Antes de se examinar o conteúdo dos vocábulos **Federação** e **República**, há que se deter no significado da palavra **tendente**.

Constitui hoje princípio sólido do ponto de vista doutrinário que a Lei Fundamental é, mais do que qualquer outro texto normativo, um conjunto de princípios que contém os valores fundamentais acolhidos pela sociedade. Estes princípios são, em última análise, postulados que encerram idéias — forças tidas como marco inicial de todo o sistema de poder. **Abolir um princípio**, neste contexto, seria pura e simplesmente revogar o postulado. **Tender a aboli-lo** é introduzir um preceito novo que com ele é contraditório, incompatível, antagônico ou inconciliável, de sorte que do conflito entre eles resulta um enfraquecimento da idéia inicial.

Foram sábios os constituintes ao utilizarem a expressão analisada, para melhor resguardar os valores fundamentais da organização nacional. Quiseram precatar-se contra a malícia de uns e ingenuidade de outros. Conhecedores dos desígnios humanos, perceberam que raros são aqueles que, dotados de poder, não são tentados a dele abusar. Como observou com propriedade K. LOWENSTEIN: “El poder encierra en si mismo la semilla de su propia degeneración. Esto quiere decir que cuando no está limitado, el poder se transforma en tiranía y en arbitrario despotismo” (*Teoría de la Constitución* — pág. 28 — Ediciones Ariel.) Não

poderia pois haver melhor fórmula para resguardar os princípios que estabelecem uma expressa vedação ao poder constituinte de deliberar sobre proposição que contenha, explícita ou implicitamente, preceito contrário, incompatível, antagônico ou inconciliável com os valores fundamentais consagrados no artigo vestibular da Carta.

Importa, pois, saber se o reconhecimento de legitimidade aos titulares de mandatos eletivos federais para prorrogar mandatos eletivos municipais é ou não compatível com a idéia de **República-Federativa**. Seria condizente com os valores fundamentais da Carta Política que certos eleitos se transformem, por vontade própria, em titulares do direito de reconduzir outros eleitos, finda a legislatura, aos cargos ocupados?

Este é o tema de direito a ser dirimido.

Eis o **punctum dolens** da questão.

A resposta vem de análise do conteúdo das expressões “República” e “Federação” no texto constitucional.

Para um pleno entendimento do sentido atual da palavra República, seja-nos lícito um breve retrospecto histórico elucidativo das origens do Estado moderno e do movimento constitucionalista que foi decorrência imediata.

Todos os sistemas de governo sempre se preocuparam em explicar e legitimar a titularidade do poder político. Quando a Monarquia absoluta de direito divino passou a ser assediada nas suas bases ideológicas pelas correntes filosóficas renascentistas, procurou-se identificar a pessoa do monarca como sendo a de alguém que governava por consenso e vontade implícita do povo. A força do helenismo que ressurgia não permitiu tal acomodação. Reivindicava-se para o homem uma vida livre, identificada com a razão e a natureza. Estava lançada a semente da liberdade e de todo o movimento intelectual progressista que se seguiu.

Discorrendo sobre a projeção no plano político, das referidas idéias, assim se expressa BERTRAND DE JOUVENEL:

“Los iniciadores de la doctrina han tomado la libertad del hombre como base filosófica de su construcción y se han propuesto encontrarla como resultado político de su esfuerzo. Honra a estos espíritus el haber querido salvar del lento derrubamiento de la catedral cristiana, que ellos mismos contribuían a minar, la concepción, la dignidad humana. Para ellos, el hombre, todo el hombre, tiene sus fines propios, hacia los cuales va dirigido por un sentido íntimo, fines que puede estar impedido de realizar por dos causas externas: por el peso aplastante de las necesidades naturales y por la agresión de sus semejantes, cualquiera que sea la forma que una y otra adopten. La asociación permite aligerar el peso de la necesidad y **debe garantizar al hombre contra la voluntad de su prójimo. Pero esta asociación es un engaño cuando somete al hombre a la voluntad incierta, imprevisible, arbitraria de otro hombre que es su soberano.**

Nuestros autores proponen, en principio, que el hombre, al entrar en asociación, ha aceptado por ello mismo ciertas reglas de conducta necesarias para el mantenimiento de la misma; pero unicamente está obligado a obedecer a estas reglas, **no tiene mas dueño y mas soberano en la tierra que la ley**" (El Poder — Editora Nacional — 2ª ed., 1974, pág. 300).

A peculiaridade do pensamento da época estava em que se transferia para o povo titularidade legítima do poder. Como meio de assegurar o princípio, erigiu-se a lei, que nada mais é do que a expressão da vontade geral, em fonte primária de manifestação da soberania.

Nesta linha de raciocínio, "desde que se rechaza la ley divina como superstición y la costumbre como rutina, es necesario hacer la ley, y hace falta un poder legislativo, el qual, como autor de la regla será necesariamente supremo" (ob. cit., pág. 301). Esta função será desempenhada por uma Assembléia que poderá congrega a totalidade dos cidadãos, se isso for materialmente possível ou então representantes seus livremente eleitos.

Estavam assim lançadas as bases do pensamento político dominante no mundo contemporâneo. Na sua essência, traduziu uma ruptura com o sistema que reconhecia a legitimidade do exercício do poder estatal a um órgão ou a uma pessoa em razão de um direito próprio. A partir de então o povo passou a ser o único senhor legítimo de seu próprio destino. Todo poder dele emana e em seu nome é exercido.

A **praxis** revelou que o ideal era de difícil concretização imediata. Não se pode, entretanto, negar que o objetivo passou a ser insistentemente perseguido e defendido por todas as correntes não alinhadas com a reação.

A história política da humanidade demonstra que as forças progressistas sempre se manifestaram por uma maior participação popular na condução dos negócios públicos.

Como se vê da leitura do insigne jurista francês GEORGES BURDEAU, a doutrina moderna do poder político não se afasta, neste particular, do que ficou estabelecido no século XVIII:

"Le peuple est le souverain. C'est lui qui, selon la définition que j'ai proposée du souverain, est maître de fixer la représentation de l'ordre social selon lequel on entend vivre. Incarnation d'une idée de droit conçue par le peuple, **le Pouvoir ne saurait avoir d'autre origine que la volonté populaire.**

.....
L'organisation constitutionnelle est conçue pour que cette volonté puisse effectivement s'exprimer. L'aménagement de la fonction gouvernementale est tel que le pouvoir du peuple est réel.
.....

Le caractère universel de la primauté de cette volonté a sociologiquement un sens très précis: **elle signifie l'avènement du peuple au rang de force sociale prédominante.** Juridiquement ou constitu-

tionnellement, il s'agit de trouver les formules qui rendent compte de cette prééminence en même temps que de la variété des procédés selon lesquels elle s'exprime" (**Traité de Science Politique**, Tome V, pág. 112 — 2ª édition — Ed. Librairie Générale du Droit et de la Jurisprudence).

Vejamos como se projetaram no Brasil essas idéias e qual foi a sua evolução.

Obtida a emancipação política, o monarca imperante se auto-investe do título de defensor perpétuo do Brasil e "na própria fala de abertura da Constituinte promete guardar a Constituição **se fosse digna do Brasil e dele**" (RAYMUNDO FAORO — **Os Donos do Poder** — Ed. Globo, vol. 1, pág. 284). A Assembléia convocada não era, pois, livre e soberana. Os representantes eleitos se viam sob a permanente ameaça de um golpe a ser contra eles desfechado pelo soberano caso este entendesse que o seu comportamento era incompatível com a ordem por ele desejada. Não obstante, já germinava entre os representantes populares o sentimento de que o seu dever era para com o povo. ANTONIO CARLOS, uma das mais representativas vozes afirmava: "A nossa procuração é **coarctada**; ampliá-la seria usurpação" (RAYMUNDO FAORO, ob. cit., pág. 284).

Dissolvida a Assembléia, a Constituição outorgada pelo Imperador concentra na pessoa do monarca "a chave de toda a organização política" (art. 98) através do poder moderador. O caráter representativo que se pretendeu dar ao regime não passou de balela. O Executivo é exercido por pessoas de livre escolha do monarca (art. 101, § 6º); o Legislativo é só parcialmente constituído por representantes do povo, porquanto os Senadores são, ou bem nomeados vitaliciamente pela Coroa (art. 101, § 1º), ou então, membros da dinastia (art. 46).

O poder político não está, pois, nas mãos do povo.

Manifestações várias se fazem sentir no seio da jovem sociedade brasileira expressando repulsa ante tal estado de coisas. O estuário de todas as forças que almejavam uma efetiva participação popular no governo do País foi o sentimento republicano-federativo.

Em manifesto lançado a 3 de dezembro de 1870, denunciou-se:

"Neste País, que se presume constitucional, e onde só deveriam ter acção poderes delegados, responsáveis, acontece, por defeito do sistema, que só há um poder ativo, omnímodo, onnipotente, perpétuo, superior à lei a à opinião, e esse é justamente o poder sagrado, inviolável e irresponsável.

.....
O **privilégio**, em todas as relações com a sociedade, tal é, em síntese, a **fórmula social e política** do nosso País."

.....
"Temos representação nacional? Seria esta a primeira **condição de um país constitucional representativo**. Uma questão preliminar responde a interrogação. Não há nem pode **haver represen-**

tação nacional onde não há eleição livre, onde a vontade do cidadão e a sua liberdade individual estão dependentes dos agentes imediatos do poder que dispõe da força pública.”

“Uma Câmara dos Deputados demissível à vontade do soberano e um senador vitalício à escolha do soberano não podem constituir de nenhum modo a legítima representação do País.”

.....

“Um poder soberano, privativo, perpétuo e irresponsável forma, a seu nuto, o Poder Executivo, escolhendo os ministros, o Poder Legislativo, escolhendo os senadores e designando os deputados e o Poder Judiciário, nomeando os magistrados, removendo-os, aposentando-os. Deste modo, qual é a delegação nacional? Por que poder a representa? Como pode ser a lei a representação da vontade do povo? Como podem coexistir com o poder absoluto, que tudo domina, os poderes independentes de que fala a carta? Proclama-se no mesmo documento:

“O princípio regulador de um povo livre é governar-se por si mesmo.”

.....

Para alcançar tal objetivo propõe-se a implantação no País de um regime republicano-federativo, cuja característica principal seria:

“Um governo representativo” — tomada a expressão no seu sentido amplo de exercício do poder político — “onde todos os poderes devem ser delegações da nação.”

Logo a seguir adverte-se:

“Desde que existe em qualquer Constituição um elemento de coação ao princípio da liberdade democrática, a soberania nacional está violada, é uma coisa írrita e nula, incapaz dos salutares efeitos da moderna fórmula de governo — o governo de todos por todos.”

Preconizava-se, como meio necessário à realização do fim colimado, assegurar “a autonomia das províncias, a livre escolha dos seus administradores, as suas garantias legislativas por meio das assembléias provinciais, o alargamento da esfera das municipalidades, essa representação resumida da família política, a livre gerência dos seus negócios em todas as relações morais e econômicas”.

Por entenderem que a preservação da liberdade do indivíduo estava intimamente ligada à autonomia das comunidades políticas infra-estatais, erigiu-se a Federação em **princípio cardinal e solene** tido como **único capaz de manter a comunhão da família brasileira**. (Manifesto Republicano publicado em **Revista de História** — Ano XXI, vol. XLI, págs. 409 e seguintes.)

A caminhada no sentido do estabelecimento de um regime autenticamente representativo, a todos os níveis e em todas as funções políticas, teve seu ponto culminante a 15 de novembro de 1899. A República-Federativa foi proclamada como **forma de governo da nação** (art. 1º do Decreto nº 1, de 1889), as províncias, “reunidas pelo laço da federação”

(artigo 2º) ficaram constituídas em Estados, cabendo às respectivas populações **eleger os seus corpos deliberantes e os seus governos locais** (art. 3º). Assim é que em três singelos artigos aboliu-se, para sempre esperamos nós, o sistema que se caracterizava pela:

- perpetuidade ou vitaliciedade dos titulares de funções políticas; e
- exercício do poder por direito próprio e não em função de uma expressa delegação popular.

Foi contra este regime que, nos dizeres da “Proclamação do Governo Provisório”, rebelaram-se o “povo, o exército e a armada nacional, em perfeita comunhão de sentimentos com os nossos concidadãos residentes nas províncias”.

A Constituição, finalmente promulgada em 24 de fevereiro de 1891, acrescentou à alocação República-Federativa o termo **representativo** para deixar inequívoca a origem popular dos poderes políticos exercidos pelos governantes:

“TÍTULO PRIMEIRO”

Da organização federal

Art. 1º — A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se pela união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, os Estados Unidos do Brasil.”

O sistema republicano-federativo, constituído sob o regime representativo, identificou-se desde o século passado com uma forma de governo onde **todo o poder político emana do povo e em seu nome é exercido**. As funções legislativas e executivas, por serem eminentemente políticas, devem tirar sua legitimidade do voto popular.

RUI BARBOSA, reconhecidamente um dos mais importantes ideólogos do movimento republicano em nosso País, assim se manifesta:

“O que discrimina a forma republicana, com ou sem o epíteto adicional de federativa, não é a coexistência dos três poderes, indispensáveis em todos os governos constitucionais, como a Monarquia ou a República. **É sim a condição de que, sobre existirem os três Poderes constitucionais, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, os dois primeiros derivem, realmente, da eleição popular** (Rui Barbosa — **Comentários à Constituição Federal Brasileira**, coligidos e ordenados por HOMERO PIRES — I vol., 1932 — páginas 51/52 — Editora Saraiva).

O jurista reconhece que o movimento brasileiro se lastrou “no ensino dos constitucionalistas e exegetas americanos”. Não é pois despidendo consultar a lição dos “founding fathers” da República americana: “**Só podemos definir uma república ou, ao menos, dar este nome a um governo que deriva todos os seus poderes, direta ou indiretamente, da grande massa do povo e que se administra por pessoas que conservam seus cargos**”

à vontade daquele, durante um período limitado ou enquanto observem boa conduta. É essencial que semelhante governo derive do grande conjunto da sociedade, não de uma parte inapreciável, nem de uma classe privilegiada dela; pois se não fosse o caso, um punhado de nobres tirânicos, que levam a cabo a opressão mediante uma delegação de seus poderes, poderiam aspirar à qualidade de republicanos e reclamar para seu governo o honroso título de República. É suficiente para este governo que as pessoas que o administram sejam designadas direta ou indiretamente pelo povo; e que a obtenção de seus cargos seja por alguma das formas que acabamos de especificar, já que, de outro modo, todos os governos que existem nos Estados Unidos, assim como qualquer outro governo popular que tem sido ou possa ser organizado ou bem levado à prática poderia ter caráter de república” (**O Federalista — XXXIX — Artigo de MADISON**, publicado pela Editora Nacional de Direito (1959), pág. 154).

Também BARBALHO, ilustre publicista e político da época, adverte que a Constituição “tomou por paradigma a dos Estados Unidos da América, elaborada pela Convenção de Philadelphia”, sendo que tal “imitação não é aventurosa nem nos desdoura: com ella adoptamos um regimen que é uma das mais poderosas combinações em favor da prosperidade e da liberdade humana, (Tocqueville)” (**Comentários à Constituição de 1891**, pág. 6).

O advento do regime republicano entre nós não representou apenas a conquista popular do cargo de Chefe de Estado ou de algum órgão político como foi o caso em certos países europeus. Aqui, a revolução republicana representou a entrega ao povo do direito de se governar livremente através de representantes eleitos. A soberania, a **summa potestas**, foi integralmente transferida aos brasileiros, independentemente de quaisquer atributos pessoais.

Os mais autorizados comentadores da primeira Carta Republicana enfatizaram, reiteradamente, o aspecto que ora ressaltamos. Analisando a expressão “para organizar um regimen livre e democrático” contida no preâmbulo da Lei Fundamental, BARBALHO assim se pronuncia:

“Estas palavras consagram a aspiração republicana de um governo com instituições capazes de assegurar a liberdade em todas as suas manifestações, de garantir-lhe o exercício de expansões, de proteger o direito de cada cidadão e manter o bem-estar geral; **regimen democrático no qual o povo é a fonte de toda a autoridade, a origem de todos os poderes, exercidos por delegados, com funções limitadas e temporárias segundo as normas estabelecidas na Constituição e nas leis**” (ob. cit., pág. 4).

Mais adiante, comentando o artigo 1º, diz:

“É o regime em que o Governo é exercido por mandatários, por representantes escolhidos pelo povo, agindo pelo povo soberano e em nome dele. O princípio representativo segundo o qual os poderes públicos são exercidos por via de delegação

“É por isso — é porque se constitui assim o governo por vontade do povo (soberania nacional) para o bem da comunhão, para

seu cômodo, para o gozo pacífico e seguro dos direitos de cada um e para garantia de todos — que a delegação neste intuito estabelecida: 1º — não pode ser perpétua; 2º — deve ser renovada periodicamente; 3º — a prazos curtos; 4º — distribuída por diferentes órgãos; 5º — sendo cada uma destas funções definidas e limitadas; e 6º — sendo responsáveis no exercício delas todos os agentes do poder público

O instrumento pelo qual se opera a representação é o voto político; num regímen republicano é preciso que ele seja generalizado” (ob. cit., pág. 8).

AURELINO LEAL, após constatar que “a república federativa tem entre nós a forma representativa”, qualificou-a de “um governo em que o poder do povo é exercido por meio de representantes, sujeitos a restrições constitucionais” (**Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira**, pág. 20).

CASTRO NUNES (em **As Constituições Estaduais do Brasil**) afirma que a “forma republicana pressupõe a eletividade, a temporariedade das funções e a responsabilidade dos agentes do poder público” (pág. 29 — Tomo I).

PAULO LACERDA, discorrendo sobre a forma republicana-representativa de governo, caracteriza-a como aquela em que o “povo escolhe as pessoas que em seu nome fixam as normas fundamentais, a Constituição, e as gerais, as leis ordinárias, de governo da nação, que dita as regras necessárias para o cumprimento dessas normas, que deliberam e atuam no sentido da execução”. Quanto ao exercício do mandato político admite a forma singular (mandato executivo) e o legislativo que é sempre exercido coletivamente. Ambos foram e são “absolutamente insusceptíveis de prorrogação. Uma vez transcorrido o dia derradeiro do prazo, extingue-se irremediavelmente”.

Finalmente acrescenta que a forma republicana aperfeiçoou o regime representativo porque “a massa dos eleitores obra conscientemente no exercício da soberania nacional” (**Princípios de Direito Constitucional Brasileiro** — vol. I — págs. 31 e segs.).

Repasadas, aqui, foram as origens histórico-políticas do regime republicano no Brasil, bem como a forma que assumiu desde o Decreto nº 1, de 1889. Este aspecto é importante porque todas as Constituições que se seguiram mantiveram a mesma forma de organização do poder político. No dizer de CARLOS MAXIMILIANO, “quando a nova Constituição mantém, em algum de seus artigos, a mesma linguagem da antiga, presume-se que se pretendeu não mudar a lei neste particular” (**Hermenêutica e Aplicação do Direito**, pág. 367 — Ed. Freitas Bastos — 1941 — 2ª edição).

O mesmo entendimento do vocábulo República perdura.

Assim, para ARAÚJO CASTRO, a palavra república nem sempre foi considerada como equivalente a democracia; “hoje, porém, é empregada para significar um regime essencialmente democrático... (omissis)

em que todos os poderes procedam direta ou indiretamente do povo” (**A Nova Constituição Brasileira** — 2ª edição, 1936 — pág. 46 — Ed. Freitas Bastos).

EDUARDO ESPÍNOLA, comentando a Carta de 1946, afirma que o artigo 1º consagra “como forma de governo — a república; como regime — a democracia representativa; como forma de Estado — a federação.” Lastreando-se em KELSEN, diz que a forma republicana, quando aliada a um regime democrático representativo, como é o nosso caso, atribui o poder estatal “a todo o povo” (**A Nova Constituição do Brasil — Direito Político e Constitucional Brasileiro** — 1946 — Ed. Freitas Bastos — página 141).

TEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI assim se manifesta:

“Dentro da concepção moderna, a República é um sistema político em que todos os poderes do Estado são constituídos por eleição” (**Constituição Federal Comentada por Temístocles Brandão Cavalcanti** — 2ª edição — 1951, vol. I, pág. 43 — Ed. José Konfino).

IVAIR NOGUEIRA ITAJIBA, em **O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira**, sustenta que “a forma republicana de nossos dias caracteriza-se pela divisão dos poderes em três, **pela temporariedade do Executivo e do Legislativo**, pela responsabilidade dos governantes e pelas liberdades públicas. **O Legislativo e o Executivo derivam de eleição popular**. A periodicidade traz dupla vantagem: permite a renovação nos quadros de representantes e evita a vitaliciedade do Presidente como sucede na Monarquia e a do Parlamento como se dá no sistema aristocrático... (omissis). Estes fatos mostram por si que a República é o governo das coletividades” (vol. I, pág. 50).

DALMO DE ABREU DALLARI, ao explicar o surgimento das modernas repúblicas, salienta que elas emergiram da “exigência de participação do povo no governo. A república era expressão democrática de governo, era a limitação do poder dos governantes e era a atribuição de responsabilidade política... (omissis) sobretudo a possibilidade de substituir os governantes periodicamente” (**Elementos de Teoria Geral do Estado** — Ed. Saraiva — 1972, pág. 199).

PINTO FERREIRA aceita basicamente a formulação de JELLINEK para quem a república democrática “repousa sobre a posição de comunidade do povo como supremo órgão público” (**Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**, vol. I, pág. 181 — Ed. Revista dos Tribunais).

Da elucidativa obra de JOSÉ DUARTE, **A Constituição Brasileira de 1946 — Exegese dos Textos à Luz dos Trabalhos da Assembléa Constituinte**, extraímos o seguinte trecho:

“É ponto pacífico em doutrina que a república é uma forma de representantes do povo pelo povo eleitor” (vol. I, pág. 206).

SAHID MALUF assim se expressa ao comentar o artigo 1º da Carta vigente:

“República, portanto, é uma forma de governo eletivo e temporário, que pressupõe, necessariamente, consultas periódicas à uni-

versalidade dos cidadãos qualificados como eleitores na forma da lei" (**Curso de Direito Constitucional** — Ed. Sugestões Literárias — 2ª edição — pág. 68).

O Professor AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, em recente obra onde discorre sobre o Direito Constitucional brasileiro, afirma peremptoriamente: "A República se baseia na temporariedade dos mandatos políticos" (**Direito Constitucional: Teoria da Constituição e as Constituições do Brasil** — Ed. Forense 1976 — pág. 131).

SAMPAIO DORIA, comentando a Constituição de 1946, identifica a República como a "forma de governo em que os órgãos legislativos e executivos são eleitos pelo povo, para períodos determinados" e adverte que, quando "os governantes se fazem tais por astúcia ou pela força", cai-se no regime oligárquico que é "o governo de alguns... por auto-eleição" (**Direito Constitucional — Curso e Comentários à Constituição** — vol. I, pág. 165 e vol. II, pág. 39 — 1960 — Max Limonad Editor).

Igualmente ALCINO PINTO FALCÃO aborda o tema:

"Se representativa entre nós, a República está de acordo com a nossa pré-história republicana, pois o artigo 9º do Projeto, de 3 de fevereiro de 1848, apresentado à Assembléia Farroupilha, dispunha: "A soberania reside essencialmente no povo, e todo cidadão é membro dela. A nação não pode exercer as atribuições da soberania imediatamente por si mesma mas por meio de eleições, nos casos e pelo modo que a lei determinar" (**Novas Instituições do Direito Político Brasileiro** — Ed. Borsoi, 1961 — pág. 47).

ROBERTO MAGALHÃES, comentando o artigo 1º da Constituição de 1967, diz:

"Acha-se condensado neste artigo a estrutura política do Estado brasileiro. Sua organização política segue os princípios republicanos, tendo por base o regime da representação popular corporificado no primado democrático segundo o qual todo poder emana do povo e em seu nome é exercido... O meio próprio normal de se realizar a escolha dos governantes no regime representativo é o voto político" (**A Constituição Federal de 1967 Comentada** — Tomo I, pág. 19 — Ed. Konfino, 1967).

Para MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO o termo República significa "governo eletivo" (**Comentários à Constituição Brasileira com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969** — 1º volume, 1972 — Ed. Saraiva, pág. 50).

HEBER AMERICANO SILVA assim enumera as características da República brasileira:

- "a) governo eletivo, representativo e temporário;
- b) consulta periódica à universalidade dos cidadãos qualificados consoante a lei;
- c) regime presidencialista;

d) divisão do Poder estatal em três funções ou poderes harmônicos e interdependentes;

e) garantia das liberdades públicas" (**Direito Constitucional** — 1ª Vol., pág. 173 — 3ª edição, 1978 — Ed. Javoli Ltda).

PONTES DE MIRANDA, seguramente um dos mais renomados juristas brasileiros, adotando a clássica distinção entre poder estatal (povo) e poder constituinte (exercido diretamente ou por delegados para elaborar a carta), ensina:

"O poder estatal decidiu que o Brasil é República, e ao povo foi reservado o dar aos seus dirigentes a autoridade política, acrescentando-se que, em nome dele, é que se exerce qualquer poder" (**Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969** — Tomo I — Ed. Revista dos Tribunais — 2ª edição, 2ª tiragem — pág. 485).

Os estudiosos de outros sistemas constitucionais que, a exemplo do Brasil, adotaram a República como forma de governo, nos ensinam a mesma lição:

"En la República el supremo poder, política y jurídicamente, está en la voluntad de un grupo mayor o menor si no es que en la totalidad del pueblo" (S.O. RAMIREZ. **Derecho Constitucional Mexicano** — pág. 248).

"La forma de gobierno representativo y el sistema republicano se reconocen por elementos comunes: 1) la soberanía del pueblo... 2) la soberanía se ejerce por medio de representantes... II — el sistema republicano tiene como principio virtual la duración limitada en los cargos representativos de los funcionarios de elección popular... La elección de todos los órganos es el principio republicano" (RAFAEL BIELSA — **Derecho Constitucional** — 3ª edición — Depalma editor — págs. 155/156).

"Democracia como forma política significa también, según la terminología actual, República" (CARL SCHMITT — **Derecho Constitucional** — pág. 260).

"La forma republicana non indica semplicemente, ... la struttura del nuovo stato ma richiama, implicitamente, la tradizione democratica connessa con il principio repubblicano, caratteristica questa che viene accentuata dalla qualificazione di repubblica democratica" (EMÍLIO CROSA — **Corso de Diritto Costituzionale** — Parte II — págs. 9/10).

As grandes campanhas nacionais em prol da devolução ao povo de seus direitos fundamentais tantas vezes usurpados, inclusive o de votar e ser votado, sempre invocaram o ideal republicano:

"... desejamos retomar o combate em prol dos princípios, das idéias e das aspirações que, embora contidas ou contestadas, haveriam de nos dar a Federação e a República... não é suprimindo a liberdade, sufocando o espírito público, cultivando o aulicismo, eli-

minando a vida política, anulando o cidadão e impedindo-o de colaborar nos negócios e nas deliberações do seu governo que se formam e engrandecem as nações... se lutamos contra o fascismo, ao lado das Nações Unidas, para que a liberdade e a democracia sejam restituídas a todos os povos, certamente não pedimos demais reclamando para nós mesmos os direitos e as garantias que as caracterizam... conclamamos os mineiros a que se unam acima de ressentimentos, interesses de uma democracia política temperada com algumas concessões à democracia social" (Manifesto dos Mineiros).

JOSÉ AFFONSO DA SILVA qualifica estes preceitos de "núcleo juridicamente imodificável" e justifica a opinião comentando o artigo que estabelece limitação ao poder de reforma:

"Importa em conferir eficácia jurídica permanente às normas que estruturam a Federação e a República. Não apenas a regra declaratória do artigo 1º da Carta Política, mas todas as normas que constituem desdobramentos lógicos daqueles princípios, como, por exemplo, as que conferem autonomia aos Estados-membros (o que implica a existência de órgãos próprios e um mínimo de competências privativas) e as que prevêem a **temporiedade dos mandatos legislativos e executivos**" (**Aplicabilidade das Normas Constitucionais** — JOSÉ AFFONSO DA SILVA — Ed. Revista dos Tribunais — 1968, págs. 81 e 186).

É de se ver, neste lance, como o princípio republicano se articula com outros dispositivos constitucionais formando assim um todo que pode ser definido como a "decisão política fundamental" adotada pela nação e cuja estrutura não pode ser objeto de alteração, sequer pelo titular do Poder Constituinte derivado.

A Constituição tem por finalidade primordial, na feliz expressão de BURDEAU, fixar o "estatuto do poder". É, portanto, o texto da Lei Fundamental que define a extensão da faculdade de comando político a que todos estão sujeitos numa dada sociedade, a sua natureza, o modo pelo qual se adquire, se exerce e se transmite.

Entre nós, as funções estatais estão definidas nos Capítulos VI, VII e VIII, do Título I, da Constituição: Legislativa; Executiva e Judiciária. Dessas três, as duas primeiras apresentam características nitidamente políticas porque o respectivo exercício implica na escolha dos fins e meios julgados mais adequados para atender aos anseios da Nação. O Parlamento dispõe, decreta, delibera; o Executivo administra, gera, cumpre, enfim, a decisão adotada usando da discricção que lhe é peculiar. Ao Judiciário cumpre preponderantemente velar pelo cumprimento das leis; exerce a tutela jurisdicional quando e onde chamado a dirimir litígios. Por ter este caráter, não deve nem pode imiscuir-se em atividade política (114, item III).

O Brasil, ao definir a sua "organização nacional", resolveu optar por uma forma republicana, federativa, democrática e representativa de governo (art. 1º, § 1º). Os quatro conceitos estão de tal modo interligados que não podem ser entendidos separadamente.

Se é princípio constitucional, assente em nossa Lei Maior, que “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido”, de conseguinte, o poder decisório assume feição democrática, sendo, pois, ilícito, ilegal, subversiva e atentatória ao regime qualquer tentativa de monopolizar em mãos de um grupo menor a faculdade em questão.

Dizer que a República é democrática define apenas a quem se atribui o poder e quais são as respectivas bases. Resta explicitar o modo pelo qual é exercido: de forma direta pelos seus titulares ou através de representantes. Nosso povo optou, por motivos óbvios, pela segunda modalidade.

SANTI ROMANO elucida que:

“O caráter representativo dos governantes de uma república explica a razão por que costumeiramente eles são eletivos e se renovam com intervalos de tempo. O meio mais utilizado para tornar efetiva a representação é, com efeito, aquele de fazer designar o representante pelo corpo representado, atribuindo a este o poder de substituí-lo, quando presumir que não há mais correspondência entre um e outro” (**Princípios de Direito Constitucional Geral** — Ed. Revista dos Tribunais — 1977, pág. 194).

Configura-se, pois, a essência do significado da alocação **república-representativa**, onde, por agirem os mandatários em nome do povo, acresce-se o epíteto “democrática”.

O corolário do sistema exposto é a existência dos “direitos políticos” do cidadão. Enquanto o Título I da Constituição traça o quadro geral do poder público, seus órgãos e funções, o Título II define a posição dos indivíduos face ao mesmo.

DUVERGER entende a eleição como sendo “le procédé de designation des gouvernants utilisé par les démocraties libérales” (**Institutions Politiques et Droit Constitutionnel** — Ed. PVF, pág. 98).

No Brasil, o direito subjetivo público, constitucionalmente assegurado, pois decorrente do próprio regime de escolha dos governantes, vem definindo, nos artigos 147 e 148 da Carta:

“São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos alistados na forma da lei.”

“O sufrágio é universal, e o voto, direto e secreto, salvo nos casos previstos na Constituição.”

Os dois preceitos se harmonizam e se integram no princípio republicano-representativo-democrático, quando do repasse feito ao art. 1º da Constituição.

Negar ao eleitor o direito de escolher seus representantes, pretender substituir o cidadão por um órgão, para fins de alongar mandatos políticos, é um ato, neste contexto político-constitucional, fundamentalmente contrário ao regime. Qualquer proposição neste sentido **tende** a abolí-lo, porque atinge o que há de essencial: o vínculo de representação existente entre governantes e governados. Ao se admitir tal princípio, os governantes se perpetuam no poder através do mecanismo da recíproca prorrogação

dos respectivos mandatos, bastando para isso que julguem inconveniente a realização de eleições.

Não seria a única decorrência do regime republicano no plano dos direitos políticos do indivíduo. Além de poder escolher seus governantes, tem ele o direito também de ser candidato a cargo eletivo (art. 150). O que significa que o cidadão não pode ser tolhido da faculdade de pleitear a participação na administração dos negócios públicos em tal regime político. Eliminar o processo eleitoral por força de manobra prorrogacionista equivale a subtrair do povo a possibilidade de participar dos órgãos governamentais por seus mais lídimos representantes. A direção da coisa pública escaparia totalmente ao seu poder.

A própria idéia de manutenção dos eleitos nos respectivos cargos, para além do prazo para o qual foram designados, constitui mais do que uma usurpação, é uma traição à boa fé do eleitorado.

Há certos princípios fundamentais que norteiam todo o relacionamento humano na sociedade contemporânea e que não podem ser objeto de transigência sob pena de voltarmos a estágio primitivo e opressivo de organização social. Foram necessários muitos séculos e uma evolução técnica acentuada para que pudéssemos alcançar um estágio de civilização onde o ser humano — todo ser humano — é tido como livre e igual aos seus semelhantes, não devendo por isso estar submetido a nenhuma forma de dominação, poder ou coação, que não seja aquela, fruto de um amplo consenso social. Infirmar este princípio cardinal da convivência humana seria volver séculos de história.

Um renomado constitucionalista francês observou que o sistema representativo não tem como característica única o vínculo entre mandantes e eleitores. Nota ele que há uma segunda peculiaridade inerente ao processo eleitoral, sobretudo nos regimes de liberdade, a saber, que o processo eleitoral é sempre “disputado”.

“On entend par élections disputées des élections impliquant un choix réel et libre de la part des électeurs quant aux hommes, quant aux programmes, quant aux partis auxquels appartiennent éventuellement les candidats etc. Disons, d'une façon plus précise et complète, qu'il s'agit d'élections à l'occasion desquelles des candidats différents, ayant des programmes différents appartenant, les cas échéant, à des partis politiques différents, se présentent les uns et les autres devant des électeurs, contestent leurs mérites réciproques ou les mérites de leurs partis respectifs et entrent en compétition pour obtenir les suffrages des citoyens.”

Mais adiante o autor, ao analisar o “sentido” das eleições “disputadas”, diz:

“Les élections disputées sont essentiellement le signe que le droit constitutionnel en vigueur dans un pays déterminé accepte le phénomène de la société pluraliste.

On peut dire, en première approximation, qu'une société politique est de caractère pluraliste lorsque les diverses conséquences

de la liberté d'opinion sont admises et traduites dans les faits" (ANDRÉ HAURIOU — **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques** — Ed. Montchrestien — 1972 — 5è édition, págs. 221/225).

A citação é pertinente ao nosso sistema eleitoral. Fixa a nossa Constituição como único conduto das aspirações políticas da sociedade o partido. Ao definir os princípios a serem observados na respectiva organização e funcionamento, exige que tudo aquilo tido por intangível, em razão da própria organização nacional adotada, conste obrigatoriamente dos estatutos. A consequência é que o **"regime representativo e democrático, baseado na pluralidade dos partidos é garantia dos direitos humanos fundamentais"** (art. 152, § 1º, item I) e não pode deixar de ser acatado.

O partido, pois, que prega a manutenção de governantes nos respectivos cargos, por outro meio que não seja a eleição popular, investe contra a ordem instituída naquilo que tem de fundamental e torna-se por conseguinte um agente subversivo e pernicioso às instituições, sujeitando-se às penalidades de lei.

As investidas prorrogacionistas tornam-se tanto mais graves e perigosas em sistemas que, como o nosso, admitem eleições indiretas.

Se inserirmos no texto constitucional preceito segundo o qual os eleitos podem periodicamente reconduzir aos respectivos cargos outros eleitos através do alongamento dos mandatos, ter-se-ia o caminho aberto para a implantação de um regime oligárquico e despótico porque o povo poderá nunca mais ser ouvido, bastando para isto que os próprios governantes julguem a consulta inconveniente. Assinala-se, por oportuno, que os atuais Governadores e parte dos Senadores devem seus mandatos ao voto expresso num colégio eleitoral constituído, em grande parte, pelos representantes municipais que ora se pretende reconduzir aos postos por mais dois anos. Verifica-se, pois, como facilmente o processo eleitoral pode ser transformado numa simples troca de favores entre as diversas camadas da classe governante que passaria assim a constituir-se na nova aristocracia.

As consequências nocivas à República da possível aprovação das emendas em pauta não se restringem apenas ao aspecto institucional e de direitos políticos do cidadão até aqui enfocados. O princípio republicano-representativo-democrático-federativo, consagrado na Carta, tem também implicações no plano dos direitos individuais. Organizamos uma sociedade politicamente livre porque entendemos que os homens que a constituem são todos iguais em direitos e obrigações, e, por esta razão, não se admite, que um exerça sobre os outros qualquer tipo de poder, senão em virtude de um consenso livremente manifestado. Tal é o fundamento do exercício do poder político em nossa sociedade.

Submetemo-nos todos ao império da lei, porque ela expressa a vontade do povo e se constitui na norma geral e abstrata, votada por representantes populares com a finalidade de condicionar a conduta de uns e outros aos ditames do interesse coletivo.

Os direitos e garantias individuais, tal como constam ao Capítulo IV, Título II, da Constituição, são obviamente conseqüências lógicas do regime adotado e a cuja sobrevivência estão intimamente ligados.

Conseqüentemente, o princípio republicano-representativo é, sem dúvida, o ponto nuclear de toda a filosofia política e jurídica informadora da organização social brasileira. Atingi-lo naquilo que tem de essencial equivale a minar toda a ordem legal vigente, abrindo portas a todo tipo de aventureirismo político, com perigosas repercussões até mesmo no plano dos direitos individuais.

Também incompatível com a Federação é a prorrogação dos mandatos, posto que ela é o segundo princípio cardinal da estrutura sócio-política da Nação. E igualmente estaria inexoravelmente abalada pela medida preconizada.

No dizer de CELSO RIBEIRO BASTOS:

“O Município é contemplado como **peça estrutural do regime federativo brasileiro** pelo texto constitucional vigente, ao efetuar a repartição de competências entre três ordens governamentais diferentes: a federal, a estadual e a municipal. A semelhança dos Estados-membros, o Município brasileiro é dotado de autonomia, a qual para que seja efetiva, pressupõe **ao menos um governo próprio** e a titularidade de competências privativas” (**Curso de Direito Constitucional** — Ed. Saraiva — 1978, pág. 119).

HELY LOPES MEIRELLES, em seu livro sobre o **Direito Municipal Brasileiro**, assim se pronuncia:

“Estado Federal é o que divide politicamente o seu território em unidades autônomas — Estados-membros ou Províncias e reserva a soberania nacional para a União que exerce o governo central — nesse tipo de Estado há uma centralização político-administrativa dos assuntos regionais e locais. No Brasil, essa descentralização político-administrativa da Federação desce até os Municípios, como já vimos precedentemente” (3ª edição — Ed. Revista dos Tribunais — pág. 85).

Em outro trecho de seu livro e após citar em abono à sua tese as opiniões de CARLOS MAXIMILIANO, TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, ATALIBA NOGUEIRA, afirma que o Município é “peça essencialíssima da nossa atual Federação que, desde a Constituição de 1946, erigiu o Município brasileiro em entidade estatal de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo” (ob. cit., pág. 19 e segs.).

O sempre citado PONTES DE MIRANDA não diverge deste ponto de vista ao afirmar que o Município é entidade “intra-estatal rígida, como a União e o Estado-membro” (**Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969** — Ed. Saraiva — 1970 — Tomo II, pág. 345).

Afirma o professor JOSÉ AFFONSO DA SILVA que “a característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais” (**O Prefeito e o Município** — Ed. Fundação

Prefeito Faria Lima — 1977, pág. 7). Não escapa ao ilustre publicista o fato de que, na maioria das federações, a distribuição é feita por duas órbitas de governo: o central e o regional. Observa, entretanto, que, no caso brasileiro, a Constituição “elevou os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de governo próprio e competências exclusivas”, o que dá à Federação em nosso País a peculiaridade de configurar três esferas governamentais: a nacional, a regional e a local.

Neste contexto normativo, é evidente que qualquer proposição visando afastar os Municípios da possibilidade de escolher livremente os seus governantes atenta abertamente contra o princípio em causa. Sendo a Federação, no entendimento unânime dos doutrinadores, uma repartição de competências políticas, torna-se inviável o poder central reivindicando para si a prerrogativa de indicar as pessoas que irão exercer mandato representativo no âmbito local sem com isto atingir os alicerces do sistema. Seria isto um flagrante desrespeito ao princípio federativo, porquanto o parlamento nacional estaria, na hipótese, pleiteando governar os Municípios através de representantes seus, portanto, pessoas que estariam, no plano municipal, representando a vontade do poder central.

Acreditamos estar amplamente demonstrado que a escolha dos governantes locais pelo Parlamento afronta medularmente o princípio federativo e por isto não pode ser objeto, sequer, de proposta de emenda constitucional.

Contudo, em síntese, duas sortes de argumentos metajurídicos foram oferecidos pelo ilustre Relator, Senador MOACYR DALLA, para sustentar a possibilidade de tramitação daquela matéria, apesar do disposto no artigo 47, § 1º, da Constituição.

Em primeiro lugar — disse o Impetrante Senador ITAMAR FRANCO em seu citado requerimento (doc. nº 7) — investe o Relator contra os princípios reitores da organização política do Brasil — república-federativa — alegando em seu detrimento o que denomina de “conservadorismo doutrinário”, de “fórmulas e princípios longevos”, de “modelos normativos desconformes com a estrutura de poder e o funcionamento de nossas instituições na atualidade”, condenando a sua “inadequação espaço-temporal e conceptual às necessidades e circunstâncias da vida brasileira hodierna” (sic) repudiando, enfim, o que resolveu conceituar de “esquemas ferrenhos do constitucionalismo tradicional esclerosado ao longo do processo histórico, social e político que determinou profundas modificações na sociedade brasileira e mundial”. Como solução preconiza o Relator a instauração de uma nova ordem em substituição ao nosso sistema republicano-federativo-representativo quando diz que “urge coragem cívica e descortino para repelir a compressão das fórmulas infalíveis” que segundo ele provocam o “impasse constitucional”.

“Verifica-se, destarte, que o nobre Relator, ao invés de cingir-se ao exame da constitucionalidade ou não das proposições em causa, passa a advogar abertamente a mudança do regime, porque entende que a república-representativa-federativa não mais serve “ao povo na época em que vive”, posto que “esclerosada”. Se efetivamente assim entende o Relator,

o caminho que preconiza não deve circunvalar-se aos estritos limites de um parecer, mas juntar-se aos que palmilham a estrada larga e clara de uma Assembléia Constituinte — estuário das aspirações nacionais — onde teria, então, condições de validamente pugnar pela mudança do regime republicano-representativo-federativo, sobre o qual se constitui a organização sócio-política do Brasil.

“Em segundo lugar desloca-se o ilustre Relator, arrolando argumentos que dizem respeito à conveniência da iniciativa, para justificar a sua tramitação. Sustenta que a “proposta Anísio de Souza” viabiliza a coincidência geral dos mandatos eletivos porque ele, Relator, considera inviável a realização de eleições no corrente ano e, por conseguinte, o cumprimento do disposto no artigo 209 da Constituição. Como que a dizer: Já que é inconveniente cumprir o texto constitucional, mude-se a Constituição. . . Seria esta uma fórmula de contornar o que julga ser um impasse institucional. Ocorre que, aduzindo este tipo de argumento, está o eminente congressista emitindo juízo subjetivo sobre a realidade nacional, provavelmente calcado na experiência vivida pelo seu partido. Este tipo de consideração é totalmente inócuo e incabido no bojo de um parecer que se propõe a apreciar a constitucionalidade de determinada medida”, diz o primeiro Impetrante.

De todo exposto conclui-se que o parecer não enfrentou o problema na forma determinada pelo Plenário, bem como não abordou a pendência de ordem jurídica quanto à constitucionalidade ou não das emendas em foco, na forma do disposto no art. 17 do Regimento Comum.

Por esta razão — concluída —, é de ser considerado como inexistente quanto ao seu objeto.

O ponto de vista aqui esposado permaneceu intangido, desde que; 1º) o requerimento do impetrante, Senador Itamar Franco (doc. nº 7), não foi atendido; e 2º) porque o nobre Relator — a quem se determinou a elaboração de um novo parecer, por força da questão de ordem levantada pelo douto parlamentar Antônio Mariz — apresentou, 24 horas depois, parecer complementar àquele, porém, o mesmo em substância e em conclusão.

Acrescente-se, outra vez, por oportuno, em abono à tese, que: “a República se baseia na temporariedade dos mandatos políticos” (AFONSO ARINOS — **Direito Constitucional — Teoria da Constituição** — pág. 131) e, por isso, atingida a temporariedade dos mandatos, **prévia e anteriormente fixada** — estará, em consequência, necessária e automaticamente, atingida a estrutura republicana, seus fundamentos, sua base, seus alicerces e, por tanto, a própria República.

Ainda sobre a temporariedade e prorrogação de mandatos eletivos, é de bom juízo, face ao relevo do princípio, auscultar a jurisprudência pátria, colhida na límpida fonte desse Colendo e Augusto Pretório.

Na Representação nº 322 — Estado de Goiás — essa Corte, pela palavra do saudoso Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO, assim se pronunciou, unanimemente:

“O mandato resulta de uma concepção democrática do poder e é forma substancial pela qual ele se realiza. Pode ser visto como

sui generis, porém é, através dele, que o regime representativo se efetiva. E verificamos que, seja qual for o conceito do MANDATO, mesmo afastado do Direito Comum, o que ele tem como substancial é a sua temporariedade, que se anula toda vez que se faz a sua prorrogação, contra dispositivo de direito expresso. Assim é que JOHN LOCKE, um dos inspiradores da democracia americana, ao esclarecer a sua teoria do poder, sustentou que o poder legítimo é o poder consentido. Sem esse consentimento, objetivado pela eleição, não há legitimidade" (*Treatise of Civil Government*).

Modernamente, entre os mestres que estudaram os fundamentos da representação política, está VITOR MANUEL ORLANDO (*Diritto Pubblico Generale*, págs. 417 e segs.), que, acentuando o significado da representação, mostra que, em sua extensão, está só limitada pela temporariedade. E lembra STUART MILL, que sustenta que o Governo representativo se exercita através de deputados, que são nomeados periodicamente.

Para avaliar da importância do mandato temporário, basta considerar-se que a idéia do mesmo está ligada à idéia de liberdade. Sem temporariedade não há liberdade. Já na antiga Atenas, como MONTESQUIEU assevera (*De l'Esprit des Lois*, pág. 240, *OEUVRES COMPLÈTES*, 2º vol.), o usurpador da soberania, como o estrangeiro que se intromete na assembléia popular, era punido de morte. E, em Roma, recorreu a República à temporariedade de magistratura eletiva, para melhor fixar seu caráter democrático.

Dai o debate que se travou, na hora preambular da democracia, quando, nos Estados Unidos e na França, se considerou o mandato temporário como substancial.

Nos Estados Unidos, basta a leitura do *The Federalist*, nº 52, de HAMILTON ou MADISON, para verificar-se como o problema foi constante preocupação dos patriarcas da Constituição de 1787.

Eis o que RUI BARBOSA escreveu em seu famoso estudo *Os Atos Inconstitucionais*, a fls. 165:

"Os fundadores da Constituição Americana, em cujos sentimentos se embeberam os autores da Constituição brasileira, envidaram todos os recursos para estabelecer, nesse instrumento de limitação dos poderes, um anteparo sério, não contra o Executivo somente, mas talvez mais contra as assembléias. Nos governos onde um monarca hereditário reúne em suas mãos um conjunto de prerrogativas poderosas, desse lado é que está o perigo para a liberdade. Nas democracias, porém, há mais de um século, foi demonstrado por MADISON que "é contra a arrojada ambição dos corpos representativos que o povo deve observar a maior das desconfianças e esgotar absolutamente as precauções". A mais grave das contingências, nesse regime, e a mais provável, "está nas usurpações da legislatura, que, conglobando todo o poder nas mesmas mãos, seria origem de uma tirania semelhante à das usurpações administrativas."

Em França, muito embora dentro de outra atmosfera histórica, a política, mostra o velho SMEIN (**Eléments de Droit Constitutionnel**, pág. 634) a mesma preocupação em torno do mandato político. Já a Constituição francesa de 3 de setembro de 1791, elaborada no entusiasmo radical pela soberania das assembleias, em suas disposições gerais, limitava o Poder Legislativo e estabelecia, em seu art. 3º, que esse poder se exercita por "tempo determinado".

Na discussão da Constituição de 1793, onde se ouviam as vozes de DANTON, SAINT-JUST e ROBESPIERRE, o Relator do projeto, o Deputado HÉRAUT, para pôr em realce o caráter representativo do regime, refere-se à posição do mandatário que tem o seu mandato por prazo certo, para estar sob fiscalização do povo.

CARRÉ DE MALBERG, que analisou em nossos dias, demoradamente, a relação jurídica entre o eleitor e o eleito em sua **Teoria Geral do Estado**, págs. 922 e segs., conclui assim:

"A assembleia de deputados representa a Nação enquanto tem poderes de querer por ela."

E acentua, logo a seguir:

"O representante tem o seu poder pela Constituição."

Aliás, todos os mestres estão de acordo nesse sentido, seja um DUGUIT ou seja um JELLINEK. Este considera a representação no plano jurídico e mostra, citando o exemplo do REICHSTAG alemão, que, sem a expressão eleitoral do povo como órgão primário, não vive legitimamente a representação (**La Dottrina Generale del Diritto dello Stato**, pág. 156).

O mandato tem, pois, sempre, um limite e ele não pode ser, de forma alguma, prorrogado por quem o exercita para o seu próprio exercício, porque isso seria desconhecer a realidade específica e jurídica do mandato. E nesse passo, o mandato de direito comum se ajusta e se confunde com o político, no sentido de que o ato praticado, além das forças do mandato, não vincula o mandante, que o desconheceu.

Ainda agora, em 1946, escreveu EMILIO CROSA:

"A representação não pode ser conduzida perpetuamente ou fiduciariamente nem por uma pessoa, nem por uma assembleia: o cesarismo, a ditadura, o totalitarismo não podem justificar-se assim como uma investidura provinda do povo. Ninguém pode gabar-se de ser, por direito de representação, o próprio povo e de substituí-lo no exercício de poderes fundamentais e, especialmente, no exercício das funções legislativas" (**Rassegna di Diritto Pubblico**, en: 1, 1946, fasc. II, págs. 93 e segs.)

Não fugimos, na Monarquia, a essa preocupação, sob a influência dos teóricos franceses da Monarquia constitucional. E o prazo do mandato eletivo foi consagrado pela Constituição de 1824, que o fixou no art. 17, em quatro anos para cada legislatura.

Ao comentar esse artigo, PIMENTA BUENO escreveu:

“Desde que não fossem eleitos pelo povo, desde que não tivessem de olhar para a sua ação e reprovação, deixariam de ser expressão do seu pensamento, de opinião nacional” (**Direito Público Brasileiro**, págs. 51 e 52).

A República que ordenou duas franquias liberais, nos exemplos do federalismo e do presidencialismo americanos, tinha que generalizar a regra em representação e de sua temporariedade. E assim o fez, estabelecido, pelo art. 1º da Constituição de 1891, o regime representativo, fixando, em seguida, os prazos para os cargos eletivos. Mas não ficou aí. O fecho, que é sobre a reforma constitucional (pelo § 4º, do art. 90), teve uma limitação: “Não se poderão admitir como objeto de deliberação, no Congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa, ou a igualdade de representação dos Estados no Senado.”

Comentando essa passagem, JOÃO BARBALHO diz:

“Quanto à forma republicana, já no seu art. 6º, § 2º, nossa Constituição se tinha dela mostrado ciosa, autorizando os poderes federais a intervirem, até por meio das armas, nos negócios peculiares dos Estados, para manter-se esse característico essencial da nossa organização política” (**Constituição Federal Brasileira**, pág. 507).

E foi, justamente, o zelo pelo mandato limitado pela Constituição que levou RUI BARBOSA, na obra citada às págs. 25 e seguintes, a ministrar lição memorável, ensinando:

“O governo da Inglaterra seria, em princípio, e de fato, o despotismo do parlamento. O regime americano é a antítese deste... No sistema dos Estados Unidos, ao contrário, servindo-me de expressão de um publicista francês a respeito, o poder legislativo é obra da Constituição.”

LABOULAYE, que RUI BARBOSA recorda, nesse passo, dizia aos constituintes franceses de 1871, que todo o sistema político americano assenta no princípio que há uma lei a que o legislador está submetido. Essa lei, dirigida contra a onipotência das assembleias, é a Constituição.

Por sua vez, escreveu ainda RUI BARBOSA:

“O que discrimina a forma republicana, com o epíteto adicional de federativa, não é a coexistência dos três poderes, indispensáveis em todos os governos constitucionais, como a República e a Monarquia. É sim, a condição de que, sobre existirem os três poderes, indispensáveis a todos os governos constitucionais, como o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, os dois primeiros derivam da eleição popular” (O art. 4º — **Da Constituição e Intervenção na Bahia**, pág. 54).

Um outro teórico de nossa República, ASSIS BRASIL, em sua **Democracia Representativa**, pág. 123, escrevendo sobre o mandato imperativo, diz:

“O remédio que o povo tem contra os possíveis desvios de seus representantes não pode ser o mandato imperativo, que, além

de ser antijurídico, acanharia a inteligência e ação deste... Este remédio é a temporariedade.”

E quem percorre todas as Constituições democráticas encontra, como da essência do mandato político, a sua temporariedade. Como acentuou RUI, debruçado no exemplo americano, “a posição do legislador é a de um mandatário, cujos poderes precisos estão rigorosamente descritos no instrumento formal do mandato. Esse instrumento é a Constituição. Se os atos perpetrados pelo comissário, fora das instruções do comitente, não obrigam, claro está que não podem obrigar o povo leis decretadas pelo poder ordinário além dos limites constitucionais” (ob. cit., pág. 69).

Não necessito continuar a enfileirar aqui as lições dos mestres de Direito Público sobre esse ponto, para evidenciar que o problema da prorrogação do mandato temporário está vinculado ao da representação e, assim, ao regime republicano. Não é demasiado, contudo, o considerar-se que essa verdade se mostra inequívoca, principalmente porque, pela apreciação da temporariedade do mandato, se podem distinguir os sistemas de governo. O parlamentarismo inglês é aquele em que o termo do mandato se resolve pela dissolução parlamentar e o presidencialismo norte-americano é aquele em que o termo do mandato está fixado na Constituição. No primeiro, o Executivo, como diz BACHEOT, é uma comissão do Parlamento; no segundo, o Executivo é eleito pelo povo. (BERNARD SCHWARTZ, *American Constitutional Law*, 1955, pág. 49).

Está, desse modo, a temporariedade, na essência da forma republicana de governo. Sem temporariedade não há representação, porque todo poder que vem do povo e em seu nome é exercido deixa de vir do povo, para consagrar-se como poder onipotente do representante.

Quem exercita um mandato eletivo por um determinado prazo tem o seu mandato configurado por esse prazo. Prorrogá-lo é frustrar a sua índole representativa; é retirar do mandato as condições e as qualidades de mandato e proporcionar, com isso, o desrespeito à Constituição, como neste caso, transformando a eleição direta em indireta.

.....

“Revista-se o ato legislativo desta ou daquela forma, inspire-se neste ou naquele intuito, o que ele não pode é alterar a teoria da Constituição federal, porque isso seria proclamar que o representante sobreleva-se ao povo que representa e à lei criadora da representação política. Trata-se de ponto em que RUI BARBOSA insiste e repisa a todo o instante. “Dizem — escreveu ele — que o corpo legislativo é juiz constitucional de seus próprios poderes e que a sua maneira de interpretá-los é obrigatória para os outros ramos do governo. Mas podemos revidar que tal presunção não é natural, desde que nenhuma cláusula da Constituição deixa inferi-la. Fora supor que a Constituição tivesse em mira habilitar os representantes do povo a substituírem pela sua vontade a de seus comitentes” (pág. 170, ob. cit.).

E é por isso que a forma republicana e a temporariedade das funções eletivas constituem, ao mesmo tempo, princípios constitucionais, conforme o art. 7º, VII, letras a e c, da Constituição atual.

Como a Constituição de 91, como a de 34, ela tem sua parte intangível, pois o art. 217, em seu § 6º, diz: “não serão admitidos, como objetos de deliberação, projetos tendentes a abolir a Federação ou a República”.

E assim prossegue:

“Não há como, portanto, deixar de apreciá-los no alcance de seus termos. A forma republicana e a limitação dos mandatos constituem elementos, como vimos, que dão estrutura orgânica à Constituição. Sem eles, ela perderia o seu significado, a sua unidade e seu fim último” (in **Rev. Dir. Administrativo** — Vol. 56 — 1959, págs. 301/304).

Na mesma assentada de julgamento, assim se manifestou o Eminentíssimo Ministro HANNEMANN GUIMARÃES: Não se pode “admitir que lei, com eficácia retroativa, prorrogue mandato que, por força da lei vigente, tinha duração determinada” (in **Rev. Dir. Administrativo** — Vol. 56 — 1959, pág. 306).

Antes, constavam da Representação da Douta Procuradoria-Geral da República, que propiciou o citado pronunciamento dessa Suprema Corte, o ponto de vista e a fundamentação abundante do seu titular, ao tempo, jurista CARLOS MEDEIROS SILVA, os seguintes trechos:

“Para RUI BARBOSA “a forma republicana é a eleição do Chefe do Estado pelo povo”. Disse o mestre: “Basta que o povo não eleja o Governador, para que cesse de existir, no Estado, a forma republicana” (**Comentários à Constituição Federal Brasileira**, coligidos por H. PIREZ, vol. I, págs. 170 e 172).

JOÃO BARBALHO (**Comentários**, 1902, pág. 23), para definir o que seja forma republicana, reporta-se a MADISON em artigo compilado no **Federalist** (cap. 39), segundo o qual “governo republicano é aquele em que todos os poderes procedem direta ou indiretamente do povo, cujos administradores não gozam senão de poder temporário, a arbitrio do povo ou enquanto bem procederem...”

E adianta mais:

“Como se vê, os mais autorizados comentadores da Constituição de 1891, cujo texto só aludia à “forma republicana federativa” (art. 6º, § 2º), nos primórdios do regime republicano, entendiam que a eleição popular era o único meio adequado ao provimento das funções políticas do governo. Atualmente o texto correspondente (art. 7º, VII, a), é ainda mais explícito; exige que além de republicana a forma do governo seja representativa.

Entre nós os problemas da representação mereceram estudos especiais de ASSIS BRASIL (**Democracia Representativa**, 1893); e de GILBERTO AMADO (**Eleição e Representação**, 1931).

JOHN LOCKE, nos alcores da democracia que impregnou os regimes políticos do Ocidente, no último século, já verberava as usurpações que denominava "conquista doméstica" (**Ensayo sobre el Gobierno Civil**, trad. mexicana, pág. 130).

RODOLPHE LAUW adverte que a idéia de representação é de suma importância nas democracias. "Ici (no regime democrático) elle est le fondement essentiel de la structure politique de l'Etat... (omissis)... Justice des masses, domine en tous sens, la position de tous les organes sans exception, ainsi donc aussi la position de la majorité momentanée des adultes" (**La Démocratie**, 1933, pág. 132).

Em trabalho recente MAURICE DUVERGER afirma:

"La théorie de la représentation est la clef de voûte des démocraties classiques. En fait, le régime représentatif et le régime démocratique sont devenus synonymes dans la terminologie occidentale (Esquisse d'une Théorie de la Représentation Politique", in **L'Evolution du Droit Public, Etudes en l'Honneur D'Aquille Mestre**, 1956, pág. 211).

Em verdade, segundo GUGLIELMO FERRERO, "os princípios de legitimidade são justificações do poder, isto é, do direito de mandar" (**O Poder**, trad. bras. 1945, pág. 28).

A representação política, outrossim, segundo o texto vigente (art. 134), tem, como fonte normal e indeclinável, o SUFRÁGIO UNIVERSAL E DIRETO. Não é admissível, portanto, a escolha, para cargo eletivo, por outra forma que não seja a do sufrágio universal e direto, salvo hipótese prevista na própria Constituição federal (in **Rev. Dir. Administrativo** — Vol. 56, págs. 307/308).

A matéria, porém, já nem era nova em outra esfera de poder, precisamente no seio do Legislativo. Em 1957, o ilustre Deputado Esmerino Arruda, de quem o nobre Deputado Anísio de Souza é êmulo, discípulo e seguidor espiritual, apresentou Emenda Constitucional, que tomou o nº 16/57, objetivando promover a coincidência, pela duração uniforme de cinco anos, de todos os mandatos eletivos na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, mas que, em última análise, prorrogava mandatos legislativos em curso.

O Plenário da Câmara dos Deputados, atendendo a Requerimento do preclaro Deputado Rui Santos, solicitou a audiência prévia da Comissão de Constituição e Justiça, sobre arguição de inconstitucionalidade que inquinava dita Emenda.

Para relatar a matéria na aludida Comissão, foi designado um dos mais perfeitos homens públicos de toda a História política do Brasil, cuja memória a Nação reverencia com respeito e saudade, até hoje e para sempre: o então Deputado Milton Soares Campos.

Seja lícito ao impetrante, Senador Itamar Franco, destacar que o destino lhe impôs a grave responsabilidade de suceder, no Senado, a Milton Campos, ocupando-lhe a cadeira com que Minas presenteara o

País e a República. Por isso, também, honra-se-lhe a memória através da presente impetração.

MILTON CAMPOS, naquele ensejo, emitiu luminoso Parecer, que concluída "para que a resposta da Comissão à consulta do Plenário fosse que a Emenda nº 16/57 NÃO DEVERIA SER OBJETO DE DELIBERAÇÃO" (sic) (doc. j. nº 4).

O Parecer, pelo valor jurídico, por sua sabedoria, pelas lições republicanas de Direito Constitucional, merece se destaque nestes perenes ensinamentos:

"O fundamento da argüida inconstitucionalidade prende-se ao § 6º do art. 217 da Constituição, que, ao disciplinar o poder de emenda atribuído ao Congresso Nacional, declara: "Não serão admitidos como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação ou a República."

Argumenta-se que a República tem como característica essencial a temporariedade dos mandatos. Se se permitir a prorrogação por dois anos, implicitamente se admitirá a prorrogação por dez ou vinte anos, ou se permitirão as prorrogações sucessivas.

Estará, assim, ferido o princípio republicano.

Que a temporariedade dos mandatos eletivos é essencial à idéia de República, eis o que não pode padecer dúvida e dispensa, mesmo, a invocação das lições dos mestres de Direito Público. Ainda há pouco, decidindo a Representação nº 322 do Estado de Goiás, o Supremo Tribunal Federal proclamou, pelo voto do relator Sr. Ministro CÂNDIDO MOTTA FILHO: "Está a temporariedade na essência da forma republicana de governo".

Sem temporariedade não há representação, porque todo poder não vem do povo e em seu nome é exercido, deixa de vir do povo para consagrar-se como poder onipotente do representante.

Dir-se-á que, no caso, não se fere o princípio da temporariedade. O que há é um pequeno acréscimo no prazo dos mandatos, no propósito de obter-se um sistema de coincidência em eleições gerais. A prorrogação, assim, não ameaça a temporariedade, nem mesmo a preferência republicana pelos mandatos curtos e, se os atuais se prorrogam, é apenas como condição para se atingir a duração coincidente, reclamada pelos interesses nacionais.

Outras prorrogações ulteriores, que acaso se tentassem sem os mesmos motivos de excepcional relevância, é que poderiam significar a ilimitação dos mandatos no tempo, e só aí é que se caracterizaria a infração ao art. 217, § 6º, da Constituição.

A isso se poderia responder que a violação constitucional não se configura pela fração do tempo da prorrogação, e sim pela prorrogação em si mesma. Surge aí um conflito de princípios, e não importa que a infração seja modesta na sua quantidade, uma vez que pela sua natureza, pela potencialidade de suas conseqüências, fique

sacrificado o princípio constitucional, considerado também na sua natureza e não nos resultados da lesão que venha a sofrer.

Há, porém, aspectos de mais relevo no caso, e é que a República, entre nós, está associada à idéia de democracia representativa. A República, que se fundou em 1889 e que se manteve em 1946, não é qualquer república, com o sentido que arbitrariamente se escolha entre os variados conceitos que nos apresenta a ciência política. A Assembléia Constituinte, ao se reunir em 1946, tinha em mira “organizar um regime democrático”, e para isso decretou a Constituição, como está escrito no respectivo preâmbulo e melhor se acentua no art. 1º: “Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob regime representativo, a Federação e a República. Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.”

Esse princípio fundamental, atribuindo enfaticamente ao povo a origem e o exercício do poder político através do regime representativo, seria, sem dúvida, atingido pela emenda em exame.

Deputados, Senadores, Governadores e Vereadores, isto é, o Poder Legislativo e o Poder Executivo da União e dos Estados, bem como os órgãos correspondentes dos Municípios, haviam sido designados pelo povo para um mandato de prazo certo, a terminar em 1958. Era a limitação, no tempo, da representação e do mandato. Além daí, não haveria mandato nem representação e a prorrogação teria sido feita sem poderes, significando uma usurpação, pois é evidente que só pode prorrogar um mandato aquele que o pode estabelecer, e não aquele que o exerce por tempo limitado.

Estaria, assim, o Congresso Nacional se substituindo ao povo como fonte do poder público e a subversão das bases da ordem política nacional seria completa. Primeiro, a prorrogação, depois a subversão — eis o itinerário que seria percorrido. E nem se diga que a emenda seria votada corretamente por serem os votantes, no momento de votar, representantes legítimos, e não estarem inibidos de determinar a prorrogação, porque isso dependeria de proibição expressa que não consta do art. 217, § 6º, da Constituição.

Quanto ao aspecto geral da objeção, vale a pena recordar recente lição de EMÍLIO CROSA, citada no voto já referido do Ministro CÂNDIDO MOTTA FILHO: “A representação não pode ser conduzida perpetuamente ou fiduciariamente nem por uma pessoa nem por uma assembléia. O cesarismo, a ditadura, o totalitarismo não podem justificar-se, assim, com uma investidura provinda do povo. Ninguém pode gabar-se de ser, por direito de representação, o próprio povo e de substituí-lo no exercício de poderes fundamentais, especialmente no exercício das funções legislativas.”

Efetivamente, se a representação só pode provir do povo, será necessariamente para ser exercida nos termos e nos prazos em que foi outorgada. O mandato, portanto, não é amplo e irrestrito, mas é, antes, rigorosamente limitado. A nação delega funções a seus representantes, mas conserva a soberania. Como bem se exprime o pro-

fessor BERLIA, "os eleitos são os representantes da nação soberana e não, em caso algum, os representantes soberanos da nação" (ad. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Paris, 1950, III, pág. 248, nota 3).

Assim, se é certo que, no momento de votar a emenda em causa, os representantes seriam legítimos, não menos certo é que, atribuindo-se um mandato além do prazo para o qual o povo os escolheu, eles perderiam a condição de representantes, porque usurparam uma função que não lhes foi delegada e que permaneceu com a soberania popular.

Também não colhe dizer-se que, titular do poder constituinte através do poder de emenda, o Congresso Nacional ordinário só é embaraçado no exercício dessa competência pelas limitações expressas no art. 217 da Constituição e entre essas limitações não está a que impede a prorrogação.

Vimos que essa limitação existe, porque, no caso, ficaria atingido o princípio republicano representativo, que é o que tem em vista o texto do § 6º do referido art. 217. Mas, além disso, é preciso recordar que o poder de emenda constitucional está, pela sua natureza, condicionado sempre nos princípios fundamentais informativos da ordem instituída.

É conhecida e geralmente ensinada a distinção entre o poder constituinte originário e o poder constituinte derivado constituído ou instituído, segundo os vários nomes que se dão ao poder de reforma constitucional. O primeiro é soberano, porque exercido num FIAT político, não encontra limites a sua missão de criar a ordem viva. O outro, que se exerce em caráter normal dentro de uma ordem política soberanamente estabelecida, é por natureza limitado, seja pelas restrições expressas no texto da Constituição, seja no que esta contenha de tão fundamental que sua alteração signifique mudança profunda e desfiguradora nas inspirações políticas e sociais dominantes. Essas alterações tomam o caráter revolucionário que é inerente ao poder constituinte originário, mas escapa ao simples poder revisor. "Uma Constituição, ensina BURDEAU (*op. cit.*, pág. 256), não é apenas a descrição dos mecanismos governamentais, mas encerra uma idéia de direito incorporada em seu texto a título de escala de valores filosóficos e sociais que ela enuncia como princípio de ação coletiva. Alterar essa idéia de direito ou substituí-la por outra não é uma função estatal, que se possa atribuir a um órgão do Estado, ainda que seja o órgão revisor. Ela só pode pertencer ao poder federal que está acima do Estado, como está acima do poder de que o Estado é apenas uma forma: soberano."

Ora, já foi visto que, a partir do preâmbulo e do art. 1º da Constituição brasileira de 1946, institui uma ordem política fundamentalmente democrática e representativa, definida pela origem do poder no povo e só no povo. E não haverá nada mais antipopular e, portanto, mais afrontoso a essa concepção popular da ordem política do que subtrair do povo, transferindo para outro órgão não soberano o poder

de constituir mandatos ou prorrogá-los, pois prorrogá-los é o mesmo que constituí-los a partir da extinção normal de seu prazo.

Cabe aqui antecipar resposta a uma aparente contradição. Como considerar inconstitucional uma simples prorrogação de mandatos eletivos por dois anos e, entretanto, admitir a inconstitucionalidade de uma reforma de muito maior envergadura, como é a emenda parlamentarista?

Não há contradição alguma porque, vista na sua natureza e não na sua importância, a prorrogação de mandatos tem com a Constituição uma incompatibilidade que não ocorre em relação ao sistema parlamentarista. Parlamentarismo e Presidencialismo são técnicas de organização do governo e não regimes políticos, e caracterizam-se pelo modo como se organiza o Poder Executivo e se ordenam as relações com o Poder Legislativo. Assim, a substituição de uma técnica por outra não afeta o regime democrático, o qual, em qualquer dos dois, continuará sendo republicano, federativo e representativo, sem atingir a origem popular do poder político.

Por aí se vê, aliás, que, mesmo admitida a limitação implícita ao poder da reforma, não se paralisará a ação constituinte do Congresso Nacional, a qual se poderá exercer em numerosos pontos que reclamam emendas da mais alta importância, sem afetarem, todavia, a substância da ordem política fundamental instituída. Nem seria legítimo multiplicar essas limitações não expressas que, ao contrário, hão de ser deduzidas com rigor e honestidade de interpretação, dada a natural dificuldade de sua fixação sistemática. Os próprios adeptos dos limites implícitos hesitam quando tentam enquadrá-los num esquema prévio (v. NELSON DE SOUZA SAMPAIO, **O Poder de Reforma Constitucional**, Bahia, 1954, pág. 93). Mas, em face do regime nacional, dificilmente haveria justificativa para a violação, através do poder revisor, do núcleo fundamental da idéia democrática, republicana e representativa, que o povo brasileiro, por seus representantes em Assembléia Constituinte originária, escolheu como inspiração de sua vida coletiva.

Dissemos que a interpretação fiel aqui defendida não impede grandes reformas constitucionais de que o País precise. Fora dela, não poderá haver transformações revolucionárias, sob pretexto de emenda à Constituição.

Ninguém detém as "inspirações loucas da História", como TROTSKI chamava as revoluções. Mas aí estaríamos em domínios metajurídicos, que não justificariam a audiência dessa Comissão Técnica de Constituição e Justiça. Teríamos que lamentar, todavia, a mesquinha proporção entre a violação constitucional representada pela emenda e o mofino resultado dela decorrente, a saber: a miúda usurpação da vontade do povo para determinar um biênio de excesso nos mandatos eletivos.

A não ser que se trate de primeiro e discreto passo de um processo revolucionário. Percorrer-se-ia, então, o itinerário já referido: primeiro, a prorrogação; depois a subversão.

Efetivamente, um parlamento prorrogado, que passaria a haurir seu poder e sua força, não do povo, mas de si mesmo, inverteria a fórmula de BERLIA e evoluiria de representante da Nação soberana para representante soberano da Nação. Criar-se-ia, se para isso surgissem os grandes líderes com missão revolucionária, a atmosfera convencional das crises tumultuárias, propícias, como ensina a História, às grandes transformações.

Mas, evidentemente, não é isso que pretende a emenda. O que ela quer é apenas a prorrogação com a singela conseqüência do pequeno saldo de permanência a favor dos atuais detentores dos cargos eletivos. E, sob esse aspecto, a emenda não é propriamente revolucionária. É apenas inconstitucional.”

E assim concluiu o grande estadista e jurista mineiro:

“Daí o meu parecer, sob censura, para que a resposta desta Comissão à Consulta do Plenário seja que a Emenda nº 16/57 não deve ser objeto de deliberação.” Sala Afrânio de Melo Franco, maio de 1958. MILTON CAMPOS — Relator (*Diário do Congresso Nacional* — Seção I — 10 de junho de 1958, págs. 3357/58).

Mas, o assunto, que não se esgota na esfera legislativa, já mereceu outros exames nesse e desse Pretório Excelso, a saber: na Representação nº 477 (de 1962) do Estado da Guanabara; no Recurso em Mandado de Segurança nº 9.558, de 1964, também da Guanabara; e na Representação nº 650, de 1965, do Estado de Minas Gerais.

Do primeiro julgamento (Representação nº 477/62), dos arrolados neste item é de se destacar:

O Sr. Ministro VICTOR NUNES assim se expressou:

“O problema é saber se alguém pode dar mandato a si mesmo. Deputados eleitos com mandato de duração certa ampliaram essa investidura, mas não há preceito da Constituição Federal, nem princípio constitucional algum que institua essa competência em seu favor.”

.....
“Pela Constituição Federal, não há mandato político sem limite de prazo.”
.....

Acrescenta o Ministro VICTOR NUNES que:

“O princípio de que não há poder sem representação, sem investidura expressa do povo, é tão fundamental em nosso regime que, de entre as próprias emendas que a Constituição Federal admite sejam feitas ao seu texto, foram excluídas as que importem supressão do regime republicano (no sentido de regime representativo). Se, amanhã, o Congresso Federal, pelo processo de reforma da Constituição, prorrogasse o próprio mandato, evidentemente, estaria negando o regime republicano; do contrário, não seria regime republicano, no sentido em que a Constituição usa esse qualificativo, mas uma auto-

cracia" (in **Revista Trim. Jurisprudência** — Supremo Tribunal Federal — vol. 21 — Ano 1962 — págs. 7, 8, 9 e 11).

No mesmo julgamento, o Sr. Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA sustenta seu voto com a seguinte elucidação:

"Os Estados, segundo a Carta Magna, se regerão pela Constituição e lei que adotar, mas, **observados os princípios estabelecidos nesta Constituição** (art. 18). Entre esses princípios está o da "forma republicana representativa", a saber, eleição pelo povo da Câmara.

Veja-se a respeito o modelo, o dispositivo a ser observado, referente à Câmara dos Deputados, o artigo 56 da Constituição Federal: "A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos segundo o sistema de representação **proporcional** pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios." E o artigo 134: "O sufrágio é universal e direto; e fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos. . ."

A forma republicana representativa (artigo 7º, VII) é cânone de ordem constitucional obrigatório para as assembléias dos Estados ao elaborarem as respectivas Constituições, assim como o é a eleição direta dos representantes (artigo 134). E na hipótese, entretanto, Senhor Presidente, houve eleição dos representantes pelos próprios representantes. . .

Já na vigência da Carta de 91, discursava o maior dos nossos constitucionalistas que a "forma republicana" se caracterizava pela eleição do Governo, chefes do Executivo e Assembléias, por eleição popular.

Pontificava, então, o excelso jurisconsulto:

"Que nos privando a nós da liberdade política, consistente, em resumo, na faculdade constitucional, prometida ao cidadão livre, de eleger o seu GOVERNO, em cometendo esse atentado, os Governos arbitrários se arvoram em senhores do terreno, donde as Constituições modernas estabelecem as liberdades individuais." (RUI BARBOSA, **Comentários à Constituição Federal Brasileira**, volume I, pág. 51.)

E, a seguir, definia o egrégio constitucionalista "a forma republicana", hoje referida no artigo 7º, VII, letra e, do Estatuto Fundamental:

"O que discrimina a forma republicana, com ou sem epíteto adicional de federativa, não é a coexistência dos três poderes, indispensáveis em todos os governos constitucionais, como a república ou a monarquia. É sim a condição de que, sobre existirem os três poderes constitucionais, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, os dois primeiros derivem, realmente, de **eleição popular**" (ob. cit., loc. cit.).

Ora, estabelece a Constituição Federal que ficam os Estados sujeitos à intervenção se não observam, nas suas Cartas, “a forma republicana representativa” (art. 7º, VII, letra a).

E culmina por dizer que:

“A função parlamentar só pode derivar por eleição em virtude de exigência constitucional desenganada, da “forma republicana representativa”, inscrita na Constituição” (in **Revista Trimestral de Jurisprudência**, do Supremo Tribunal Federal — vol. 21 — Ano 1962, págs. 12 e 14).

O Sr. Ministro VILLAS BOAS, no seu voto, assim se expressa:

“Pode haver homens com o título de representantes do Povo que, realmente, não representam o Povo. Não obstante, é e será, nesta República, a vontade popular, imponderável mas sempre sensível, apesar das nossas deficiências, que comunica essa força misteriosa de que se nutrem as nossas caras Instituições.”

E mais:

“O próprio Congresso Nacional, que a qualquer momento, salvo em estado de sítio, pode exercer função constituinte, não tem a faculdade de prorrogar o seu mandato, à revelia do Povo de quem todo poder emana. Se o fizer, terá desferido um golpe de estado, sujeitando a Nação aos riscos da sua gravíssima atitude” (in **Revista Trim. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal** — Ano 1962 — vol. 21, págs. 16/17).

O Sr. Ministro PEDRO CHAVES também assinala naquele julgamento que:

“Se as funções eletivas são necessariamente limitadas no tempo, a outorga do mandato conferido pela revelação da vontade popular pelas urnas traz em seu bojo a vinculação necessária à sua duração e desaparece pelo termo final” (in **Revista Trim. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal** — vol. 21 — Ano 1962, pág. 20).

Do segundo julgamento (Recurso em Mandado de Segurança número 9.558 — Guanabara), seria imperdoável não se mencionar a lição do Ministro VICTOR NUNES:

“Já temos dois dispositivos da Constituição, dos quais resulta a intangibilidade dos mandatos: aquele segundo o qual todo o poder emana do povo, e este outro que compete aos Estados se organizarem com observância do regímen representativo, em cuja base está o mandato político.

Além disso, em duas oportunidades concretas, a Constituição previu o problema da transformação política de unidades da Federação, e em ambas mandou respeitar integralmente os mandatos existentes à época da transformação” (in **Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores**, vol. 89 — Ano XXII — págs. 189/190).

E, finalmente, do terceiro pronunciamento desse Altíssimo Colégio Judiciário (Representação nº 650/65) não se pode omitir os excertos que extraímos.

É da pena do lúcido Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA, na Representação nº 650, que declarou a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Constitucional nº 13 do Estado de Minas Gerais:

“O Supremo Tribunal, em memorável acórdão de que foi Relator o nosso Eminente colega Ministro CÂNDIDO MOTTA FILHO (Representação nº 322, de Goiás, julgada em 18-9-57), firmou sua jurisprudência no sentido de que a prorrogação de mandatos fere a forma republicana representativa e o princípio democrático da temporariedade das funções eletivas.

.....

O então Procurador-Geral da República, Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA, também naquele caso, impugnara com veemência a lei constitucional goiana: “Na prorrogação do mandato, disse o Procurador-Geral de então, visa-se a pessoa determinada, e o ato que a confere emana de corpo eleitoral restrito que, segundo a Constituição federal, não tem poderes para substituir ao eleitorado geral.” E o egrégio Relator, em voto magistral, apoiado por todo o Tribunal, acentuou que quem exercita um mandato eletivo, por determinado prazo, tem o seu mandato configurado por esse prazo. Prorrogá-lo é frustrar a sua índole representativa: é retirar do mandato as suas condições e as suas qualidades inerentes e proporcionar, com isso, o desrespeito à Constituição. O mandatário traiçoa, porque o substitui, sem poderes.

Naquela oportunidade o eminente Ministro LUIS GALLOTTI acentuara, com agudeza, que tal prorrogação, quanto ao Governador e Prefeitos, constitui ofensa ao princípio da inelegibilidade para o período seguinte, seja ele qual for, pois o que ocorre é uma eleição para outro período, ainda que reduzido. E alertando os futuros julgadores para a decisão histórica, então tomada, assim terminou S. Exª o seu douto pronunciamento: “O que estamos julgando hoje não é apenas o caso de um Estado da Federação. Estão em causa a predominância do princípio republicano representativo em nossa pátria e o resguardo de um mínimo de moral política, sem o qual as nossas instituições democráticas afundarão no desprestígio e na ruína e cedo teríamos de deplorar o seu naufrágio.”

Diz ainda que:

“Tem o Supremo Tribunal Federal poder para nulificar essas leis constitucionais ou emendas constitucionais estaduais, em louvor do princípio republicano representativo e da “temporariedade das funções federais correspondentes” (in **Rev. Dir. Administrativo** — vol. 83 — Ano 1966, págs. 135/136).

Também o Sr. MINISTRO EVANDRO LINS ali pontificou:

“Dentro do princípio federativo, que nos rege, a prevalência da emenda federal é indiscutível. O mais é artifício, que não pode prosperar.

Além disso, o legislador constituinte federal obedeceu ao princípio que está no pórtico da Constituição, de que todo o poder emana do povo. E essa emanção só pode resultar do voto direto, secreto e universal, que é outro princípio de nosso sistema constitucional” (ob. cit., pág. 137).

Neste histórico julgamento, é da lavra do Sr. MINISTRO LUIS GALLOTTI a seguinte manifestação, com que encerra essa consagração do princípio da integridade dos mandatos eletivos:

“Ao votar em 1957 na Representação nº 322, em que o Supremo Tribunal, unanimemente, julgou inconstitucional a emenda que prorrogara o mandato do Governador de Goiás, acentuei que, entre os princípios cuja obediência a Constituição federal impõe aos Estados, se incluem: a proibição de reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato (art. 7º, nº VII, d, e art. 139, nºs II e III); o sufrágio universal e direto (art. 134); a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral (art. 5º, XV, a, e art. 6º).

Acrescentei, então: Prorrogar a Assembléia Legislativa um mandato em curso é coisa inteiramente diversa de fixar o período do mandato para o qual deverá ocorrer a eleição. A primeira hipótese importa numa eleição indireta, fora daqueles casos, taxativos, em que a Constituição federal excepcionalmente a permite. E importa ainda numa reeleição proibida, com ofensa ao princípio da inelegibilidade para o período seguinte, seja ele qual for, pois estará havendo eleição para outro período, imediato, ainda que reduzido” (ob. cit., pág. 138).

VII — MÉRITO (b)

Da Proposta de Emenda Constitucional — Emenda nº 3 — já aprovada pela Comissão Mista do Congresso Nacional — PECs. 51 e 52/80

A Comissão Mista que examinou a Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 1980 (Emenda ANÍSIO DE SOUZA), bem como aquela de nº 52, de 1980 (Emenda HENRIQUE BRITO) — documentos especiais “A” e “B”, juntos, entendeu que havia, entre ambas, “convergência de objetivos e idéias”, estando consubstanciados na redação da Emenda nº 3 assim formuladas:

“O artigo 209 da Constituição passa a vigor nos termos infra: (sic!)

Art. 209 — Os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e seus Suplentes estender-se-ão até 31 de janeiro de 1983, com exceção dos Prefeitos nomeados” (doc. j. especial “C”).

Pode-se ver da inclusa documentação que a matéria quanto ao seu aspecto constitucional foi votada como preliminar, entendendo a ilustre maioria (por doze X nove votos — doc. j. nº 8) que a Emenda é **constitucional**.

Após isso a Emenda prossegue sua tramitação regimental, devendo, nos próximos dias, na conformidade do calendário a ser fixado, ser submetida “a dois turnos de discussão e votação, com o interstício máximo de dez (10) dias entre um turno e outro, iniciando-se o primeiro até 35 (trinta e cinco) dias após sua leitura” (art. 77 do Regimento Comum do Congresso Nacional).

Venia sit dictum, está bem claro e demonstrado que a ameaça de violação se concretiza no momento, no instante em que a matéria **indelibéravel** é submetida à deliberação congressional. E, de seu turno, a deliberação congressional começa a **fluir com início da discussão** estabelecida pelo citado art. 77 do Regimento Comum.

Assim, repita-se, a ameaça de violação está consubstanciada no início da discussão plenária e é o último ato do prelúdio deliberativo.

Aí se está diante de um processo em votação, uno e indivisível.

Tudo isto posto e examinado, tem-se que o Congresso Nacional não pode deliberar sobre matéria cujo exame é vedado pela Constituição, nos termos do § 1º do art. 47 da Superlei.

Sem nenhuma dúvida.

A Emenda pretende alterar o art. 209 da Lei Maior, prorrogando os mandatos “dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e seus Suplentes”, estendendo-os até 31 de janeiro de 1983, a pretexto de formular uma simultaneidade eleitoral em 1982 (parágrafo único da Emenda nº 3 — doc. especial “C” — junto).

Pensam os Impetrantes — **cum venia maxima permissa** — já haver demonstrado, **ad nauseam** que a pretendida prorrogação fulmina, letalmente, os princípios republicanos e federativos, sobretudo a Organização Nacional vigente no País desde a Constituição de 1891.

Além disto, fere, também, de maneira grave e irremediável o art. 1º e seu § 1º da Carta Magna em vigor, onde se dispõe sobre a origem do poder:

“**Art. 1º** — O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º — Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido.”

Não pode haver maior clareza no que resulta do entendimento, da interpretação, de hermenêutica do texto, dès que, ao longo e na esteira da História republicana, doutrina e jurisprudência, máxime desse Pretório Excelso, sempre se harmonizaram, unanimemente, em torno do prin-

cípio da temporariedade dos mandatos, como princípio inseparável da República e da Federação.

Alhures já se acentuou que “o mandato eletivo se outorga (pelo povo) por prazo prefixado. Prorrogá-lo é frustrar sua índole representativa. A prorrogação significa retirar do mandato suas condições e suas qualidades inerentes, propiciando-se, com isso, o desrespeito à Constituição. Além do mais, o mandatário, com a prorrogação, atraiçoa o mandante, porque o substitui em seus poderes”.

Mas, além do que está contido no § 1º do art. 47, do § 1º do art. 1º do Estatuto Maior da República Federativa, não se pode deixar de lado o princípio, aliás decorrente destes dispositivos, consagrado no art. 15, I, da nossa Constituição:

“Art. 15 — A autonomia municipal será assegurada:

I — pela eleição direta do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, na mesma data das eleições gerais para Deputados.”

O que a Superlei consagra e exalta aqui é a doutrina, o princípio constitucional da autonomia municipal que, por sua vez, resguarda o Estado-Membro que, de seu turno, assegura a Federação, de acordo com a organização nacional (Título I — Cap. I), celebrada no art. 1º da Carta e em seu § 1º, sendo a coincidência com outras eleições mera circunstância de tempo e, portanto, simples pacto adjeto do preceito constitucional máximo — aquele que é o imutável, o principal, o maior dentro da Maior Lei.

Considere-se, “en passant et à vol d’oiseau”, que a Proposta de Emenda Constitucional, além de ser, intrinsecamente, absurda e impossível, pretende superar-se a si mesma na imensa vastidão do próprio “nonsense”, e em seu fervor prorrogacionista, ao desejar, sob volúpia desenfreada, prorrogar até mandatos **inexistentes**, quais sejam os de **suplentes de vereadores** (doc. j. esp. “C”), que até seu termo, salvo circunstâncias legais de impedimentos dos respectivos titulares, são detentores, somente, de **uma expectativa de mandato, uma esperança de direito**.

Além do mais e além do além, observa-se que a desditosa Emenda nº 3 pretende prorrogar os mandatos eletivos municipais conferidos **pelo povo** (§ 1º, art. 1º, da Carta), deixando intangidos os demais: aqueles de origem marginal à única e verdadeira fonte de poder, republicano, federativo e democrático.

Não resta qualquer micróbio de dúvida que o fim, o escopo, o objetivo da Emenda nº 3 é esmagar a República e a Federação, atacando-as em suas bases, em suas estruturas e em seus fundamentos principais e permanentes.

Isto não é, apenas, um atentado gravíssimo contra as instituições, mas é, antes disto, uma aviltosa afronta ao próprio brio da nacionalidade — bem jurídico igualmente tutelado pela lei, pois que não se concebe um Brasil deitado, caído, sem fibra e sem altivez.

Diante disso, Eminentíssimos Senhores Ministros, por tudo dito e demonstrado, neste e nos capítulos anteriores, não podem, não devem, **data venia**, tal Emenda e Propostas ser submetidas à deliberação plenária do Congresso Nacional, posto que são claras e manifestas suas infrações ao § 1º do art. 47 da Constituição da República Federativa do Brasil.

VIII — CONSIDERAÇÃO FINAL

“Neste momento, podeis crer, estamos todos nós numa cumiada eminente da história, e trabalhando para o porvir. Vossa palavra será recolhida no regaço do tempo como um oráculo de liberdade ou como uma ruína. A política, com as suas transações, os seus sofismas, os seus espantalhos, dissipar-se-á como a cerração dos maus dias. Mas o vosso aresto perdurará, fonte de energia ou de cativo para muitas gerações, e as suas queixas, ou as suas bênçãos coroarão a vossa descendência.” (Palavras eternas de RUI ao Supremo — h. c. de Wandenkolk.)

Após tudo o que tão sucintamente quanto possível se demonstrou, restaria, apenas, sob vênias e com as homenagens devidas ao Excelso Supremo Tribunal Federal, acrescentar que, também por escrúpulos, por decência e por compostura, mandatos eletivos temporários de duração prefixada e originados **diretamente** de manifestação popular **não podem ser prorrogados em seu pleno curso**, quase já no apagar de suas luzes, e por outro Colégio restrito, que também possui seus mandatos legitimados pelo Colégio Amplo: **o Povo!**

Até já se disse algures, tentando-se confundir doutrinas inconciliáveis, que “é a Constituição que fixa a época das eleições e a duração dos mandatos eletivos, nada impedindo a sua alteração através de emenda”.

“Mas fixar a **duração do mandato** é coisa diversa de **prorrogar mandatos em curso**; no primeiro caso a norma tem caráter pessoal e genérico. **O povo não fica privado da escolha do titular do cargo, cujo exercício** foi dilatado ou restringido. Na **prorrogação** visa-se a **pessoa determinada** e o ato que a confere emana de corpo eleitoral restrito que, segundo a Constituição federal, não tem poderes para substituir-se ao eleitorado geral” (in **Rev. Dir. Administrativo** — vol. 56 — págs. 308/309 — CARLOS MEDEIROS SILVA, Procurador-Geral da República — Representação nº 322).

Se se pudessem prorrogar mandatos, certamente poder-se-ia encurtá-los, diminuí-los e, até mesmo, extingui-los. Os princípios imutáveis são inflexíveis. Se admitida sua flexão, mínima que seja, ter-se-á que aceitar sua elasticidade que, partindo de um ponto único e fixo, atingiria até o infinito, prevalecendo em constante mutação e **ad aeternitatem**.

É sabido que a jurisprudência dessa Corte sempre repeliu tanto prorrogação quanto a redução de mandatos eletivos em curso, encontrando esses Julgados o mais longo abrigo na doutrina, como por

exemplo, no ilustre Jurisconsulto mineiro de Juiz de Fora, o ex-Ministro da Justiça CARLOS MEDEIROS SILVA, que novamente se busca:

“A prorrogação, assim como a redução de mandatos eletivos em curso, fere, sem dúvida, o princípio da “forma representativa” assegurado na Constituição vigente, segundo o qual “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido” (art. 1º).

A prorrogação representa, em verdade, uma usurpação da forma representativa inerente à forma democrática e republicana de governo” (ob. cit., vol. 56, pág. 309).

Assim, sob o apelido 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.

E os mesmos parlamentares que hoje pretendem prorrogar mandatos municipais, amanhã, escudados no precedente — quem sabe —, submeter-nos-iam à suprema humilhação e à erodente vergonha da prorrogação de seus próprios mandatos.

IX — DO REQUERIMENTO

Tudo posto, requerem os impetrantes:

a) a concessão da liminar retromencionada, a fim de que a autoridade coatora não submeta à deliberação plenária do Congresso Nacional (art. 77 do Regimento Comum) as abomináveis Propostas de Emendas Constitucionais números 51 e 52/80, bem como a Emenda nº 3 às referidas Propostas;

b) a notificação de mesma autoridade, acompanhada das cópias de todos os documentos que informam e ilustram o presente **mandamus**, a fim de que preste, no prazo legal, as informações que entender necessárias, bem como a hora, dia e mês em que levará à deliberação do Plenário do Congresso Nacional as referidas Emendas;

c) a oportuna audiência da Doutra Procuradoria-Geral da República; e

d) com as conseqüências legais e processuais, inclusive as de estilo, o deferimento final deste **writ**, sustando a tramitação das indigitadas Emendas, com o que esse Excelso Pretório, do alto de suas gloriosas tradições, impedirá que se consuma a violação dos direitos líquidos e certos dos impetrantes e a perpetrada ofensa mortal à República e à Federação, conforme, aliás, de sua Jurisprudência Republicana, unânime e indivergente, com o que, tão-só, fará a esperada

JUSTIÇA.

Brasília, 19 de agosto de 1980. — Ut p. **Roberto Faria de Medeiros**.

(OAB-DF nº 494/A).

DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

27-8-1980 — TRIBUNAL PLENO

Mandado de Segurança nº 20.257-2 (AgRg) — Distrito Federal

Agravantes: Itamar Augusto Cautiero Franco e Antônio Mendes Canale

Agravada: Mesa do Congresso Nacional

EMENTA: Processual Civil. Mandado de segurança. Medida liminar denegada pelo relator. Confirmação do despacho.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, à uniformidade de votos, negar provimento ao agravo regimental.

Brasília, 27 de agosto de 1980. — **Antônio Neder** — Presidente; **Décio Miranda** — Relator.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DÉCIO MIRANDA — Os Exmos. Srs. Senadores Itamar Franco e Antônio Mendes Canale, por petição protocolada a 19 do corrente, e que me foi redistribuída às últimas horas do expediente desse mesmo dia, pedem mandado de segurança contra a Mesa do Congresso Nacional, na pessoa de seu Presidente, o Exmo. Sr. Senador Luiz Viana, a fim de que seja impedida a tramitação das Propostas de Emendas Constitucionais nºs 51 e 52/80, bem como da Emenda nº 3 às referidas Propostas.

Argumentam que ditas emendas, visando a prorrogar os 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”.

Pediram os impetrantes a sustação liminar do ato impugnado, asseverando que, de um lado, a relevância do fundamento está contida na estrutura e no bojo da própria impetração, e, de outro, o simples decurso de tempo concedido pela lei para o exame final da segurança, cotejado com aquele dentro do qual chegará a Emenda ao Plenário do Congresso, retiraria possibilidade de eficácia em caso de concessão final da medida.

Neguei a liminar, com o seguinte despacho, proferido no próprio dia 19 de agosto:

“Indefiro a liminar.

Embora em linha de princípio relevante o fundamento do pedido, não é de presumir-se que do ato impugnado possa resultar a ineficácia da medida, caso venha a ser deferida.

Notifique-se a impetrada, na pessoa de seu Presidente, o Exmo. Sr. Senador Luiz Viana Filho." (Fls. 469.)

A esse despacho opõem agravo regimental, nos termos do art. 300 do Regimento Interno, pedindo a reconsideração do decidido ou sua submissão ao Plenário.

Não havendo reconsiderado o despacho, submeto-o ao exame do Tribunal.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO DÉCIO MIRANDA (Relator): A douta petição de agravo regimental, partindo da asseveração do despacho agravado de não ser presumível que do ato impugnado pudesse resultar a ineficácia da medida acaso a final deferida, ponderam que tal presunção, se antes já podia ser ilidida, agora, com maior razão, o será em virtude de certidão, que ora juntam aos autos.

Reza essa certidão:

"CERTIFICO, a requerimento do Senhor Senador Itamar Franco, que a Proposta de Emenda à Constituição número cinquenta e um, de mil novecentos e oitenta, que altera o Título das Disposições Gerais e Transitórias, estendendo os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores até mil novecentos e oitenta e dois, imprimindo nova redação ao artigo duzentos e nove, de acordo com o Calendário das Sessões Conjuntas do Congresso Nacional estabelecido para o mês de setembro, deverá ser submetida a primeiro turno de discussão e votação no dia dois daquele mês, na sessão a ser realizada às dezoito horas e trinta minutos. E, por ser verdade, eu, **Sarah Abrahão**, Secretária-Geral da Mesa, lavrei a presente Certidão, que vai por mim assinada e autenticada pelo Senhor Primeiro-Secretário do Senado Federal. Senado Federal, em vinte de agosto de mil novecentos e oitenta." (Seguem-se as assinaturas.) (Fls. 479.)

Argumentam os impetrantes, ante o novo elemento de convicção apresentado, que, devendo iniciar-se a 2 de setembro próximo a deliberação do Congresso Nacional sobre matéria que, na sua própria expressão, consideram "indelibável", não se escoariam, antes desse momento, os prazos para informação da autoridade coatora, parecer da Procuradoria-Geral da República e estudo do relator.

Dá-se, porém, que, segundo o art. 77 do Regimento Comum (Resolução nº 1, de 1970, do Congresso Nacional), a Proposta de Emenda à Constituição "será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício máximo de 10 (dez) dias entre um turno e outro" (Fls. 108).

Assim, a par de se poder entrever, na fundamentação do agravo regimental, implícita admissão de que não ficara inicialmente demonstrado

pelo menos um dos requisitos da concessão da medida liminar, o novo elemento apresentado ainda não permite presumir que o impugnado ato de submissão à deliberação do Congresso — submissão que se faz em dois turnos — se complete antes do julgamento do mandado de segurança.

Isto posto, nego provimento ao agravo.

VOTO

O SENHOR MINISTRO SOARES MUÑOZ: O mandado de segurança tem por objeto evitar que a Presidência da Mesa do Congresso Nacional submeta à deliberação do Plenário as Propostas de Emendas 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.

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 de emenda à Constituição.

Ante o exposto, acompanho o eminente Ministro Décio Miranda, negando provimento ao agravo, salientando, no entanto, que não encontro, de pleno, configurados os requisitos previstos no art. 7º, II, da Lei nº 1.533, de 31-12-51.

VOTO

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES: Sr. Presidente, entendo que, no caso, não é de ser concedida a liminar, uma vez que, de plano, não se me afigura evidente a relevância da fundamentação.

Portanto, Sr. Presidente, para mim basta este fundamento.

E, com base nele, concordo com a conclusão do eminente Relator.

VOTO

O SENHOR MINISTRO CORDEIRO GUERRA: Senhor Presidente, acompanho o eminente Relator.

Está dentro das atribuições do Congresso Nacional a reforma da Constituição, e o Congresso possui normas próprias para apreciar da constitucionalidade das propostas de reforma constitucional feitas. Antes que estas se consumam, não se pode dizer que são incompatíveis com os princípios fundamentais da República.

Considero que não há fundamentação suficiente para a concessão da medida, portanto, mantenho o despacho agravado.

VOTO

O SR. MINISTRO CARLOS THOMPSON FLORES: Também nego provimento ao agravo.

Como S. Ex^ª, examino apenas o segundo requisito indispensável à concessão da liminar no mandado de segurança ajuizado, o do art. 7º, II, segunda parte, da Lei nº 1.533/51 (Lei do Mandado de Segurança), nestes termos:

“Art. 7º — Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

I —

II — que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida.”

É dita condição tão substancial como a primeira — relevância do fundamento.

Mas só tem valia se concomitantemente, conjunta e indissoluvelmente se verificar com a outra.

Mostrou o eminente Relator que das provas trazidas não ocorre possibilidade da frustração do **mandamus**, caso venha a ser concedido.

Dispensou-me, pois, de examinar o outro motivo, de resto, sedutor, mas que, não tendo sido examinado no despacho agravado, de mais acerto processual será relegá-lo ao julgamento do mandado e não do incidente nele suscitado.

É como voto.

VOTO

O SR. MINISTRO DJACI FALCÃO: Senhor Presidente, tenho, para mim, que o eminente Relator aplicou com propriedade o art. 7º, II, da Lei do Mandado de Segurança.

Acrescento que, a rigor, não me parece relevante, de plano, o fundamento em que se baseia o **writ**. Em conseqüência, nego provimento ao agravo regimental.

VOTO

O SR. MINISTRO ANTÔNIO NEDER (Presidente): Também eu nego provimento ao agravo regimental, e o faço pelos fundamentos do voto do eminente Relator.

EXTRATO DA ATA

MS 20.257-2 — (AgRg) — DF — Rel. Min. Décio Miranda. Agtes.: Itamar Augusto Cautiero Franco e Antônio Mendes Canale. Adv.: Roberto Faria de Medeiros. Agda.: Mesa do Congresso Nacional.

Decisão: Negou-se provimento ao agravo regimental. Decisão uniforme. Votou o Ministro Presidente. Impedido o Sr. Ministro Leitão de Abreu. T. Pleno, 27-8-80.

Presidência do Senhor Ministro Antônio Nader. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Décio Miranda e Rafael Mayer.

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

Alberto Veronese Aguiar, Secretário do Tribunal Pleno.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

8-10-80

TRIBUNAL PLENO

Mandado de Segurança n.º 20.257-2 — Distrito Federal

Impetrantes: Itamar Augusto Cautiero Franco e Antônio Mendes Canale.

Aut. Coatora: Mesa do Congresso Nacional

EMENTA — 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 hipótese 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 ocorrente, 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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, indeferir o mandado de segurança.

Brasília — DF, 8 de outubro de 1980. — Antônio Nader — Presidente; Moreira Alves — Relator p/o acórdão.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

17-9-1980

TRIBUNAL PLENO

Mandado de Segurança n.º 20.257-2 — Distrito Federal

Relator: O Senhor Ministro Décio Miranda

Impetrantes: Itamar Augusto Cautiero Franco e Antônio Mendes Canale.

A. Coatora: Mesa do Congresso Nacional.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DÉCIO MIRANDA — Os Exmos. Srs. Senadores Itamar Franco e Antônio 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 n.ºs 51 e 52/80, bem assim da Emenda n.º 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, § 1.º, 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 Poder Legislativo", "Da Sustação Liminar do Ato Impugnado como Garantia de Eficácia na Hipótese Concessiva" (fls. 2-19).

No mérito, 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 n.º 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 arriplo da própria Constituição (art. 47, § 1.º), 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 consuma 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 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 subjetivo**, dos autores, de **não deliberar**, seja votando contra, votando a favor, ou abstenendo-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 ANISIO 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 1980, recebida, 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, § 1.º, 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 intramitação. 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 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 subjetivo** de espécie alguma. **Exerce, sim, poder** jurídico ou fático. No caso, seria o **poder jurídico de votar**, a favor ou contra, de que cada Senador da República é titular. **Não votar**, positiva ou negativamente, jamais, é **exercício de poder** qualquer. **Abster-se de votar** é **não votar**, não é fato, senão, pura e simplesmente, **omissão**, que não causa mudança no mundo.

2.0.1. A todo **direito** subjetivo corresponde, necessariamente, **dever jurídico**. Não há um, sem o outro. Se há **direito**, há, sem exceção, **dever** jurídico, e vice-versa. Essa correlação é inalienável. Nesse sentido, são exemplares os pronunciamentos de PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, V. 238, 349, 422, 423, 429, 438, 444, ed. 1955; THOMAS GIVANOVITCH, *Système de Philosophie Juridique Synthétique*, 251, 290, 291, 301, ed. 1970; EDUARDO GARCIA MAYNEZ, *Introducción al Estudio del Derecho*, 15, 217, 268, ed. 1975; MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *Direito das Obrigações*, 24, ed. 1968. E, para não alongar a bibliografia, sem citar as fontes, temos, no mesmo sentido, a prol da teoria da correlação existencial entre **direito subjetivo e dever jurídico**, o magistério de HANS NAVIASKY, MANUEL A. DOMINGUES DE ANDRADE, KARL ENGISCH, JAMES GOLDSCHMIDT, PAUL ROUBIER, CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, HANS KELSEN e tantos outros.

A todo **direito** subjetivo, repita-se, corresponde **dever jurídico**. Se tenho **direito**, alguém, figurante na relação jurídica, tem **dever**

de me prestar **ato** ou **omissão**. Tem-se direito a **ato** 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 a Federação e a República.

Resta saber se os impetrantes têm **direito** subjetivo a essa **omissão**. Claro que não.

Antes do mais, cumpre considerar que **direito** subjetivo, qualquer que seja, **efeito jurídico**, nasce de **fato** jurídico visto no previsto em lei. Sem **fato** jurídico, sem **norma legal** em que tenha sido visto ou previsto, não há **direito** subjetivo e o correspondente **dever** jurídico.

Não há, no sistema jurídico brasileiro, regra jurídica em que seja previsto ao Senador da República, em suas relações com Mesa do Senado, o **poder de exigir** (= pretensão) não seja **submetida 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** subjetivo. 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, § 2.º, a, e 41, § 2.º, combinados).

Representação é conceito em que figuram, quando menos, duas **presenças** de pessoas, em atos: 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**. Cumpre 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 da 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**. A presença desses **presupostos**, 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 atos 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 ato de rotina, praticado de ofício, inerente às próprias funções da Mesa do Senado Federal. Não ofende direito de ninguém. Não cria direito. Não é ato jurídico ilícito. Nem abusivo. Nem ilegal.

3. CONCLUSÃO

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, porventura, for conhecida, que, de *meritis*, a julgue improcedente, na forma da lei.”

(Fls. 499-505).

É o relatório.

ADITAMENTO AO RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DÉCIO 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, RUI 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 defluxo 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 afinal, vêm dar ao conhecimento do relator que o pedido formulado na inicial se encontra prejudicado.

É o relatório, em aditamento.

VOTO

O SENHOR MINISTRO DÉCIO MIRANDA (RELATOR) — Realmente, o pedido está prejudicado com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 14, 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 atenda ao disposto no art. 47, §§ 1.º a 3.º, 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".

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.

Infere-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 § 1.º, da Constituição, como então requirera um dos nobres Senadores ora impetrantes (citada página 1.239, coluna 1, *meio*) 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 se havia praticado o ato que visava a evitar.

Daquela momento em diante, segundo se deduz do Regimento Comum, não há outra oportunidade em que a Mesa possa praticar o ato requestado: a proposta da 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.

VOTO

O SENHOR MINISTRO SOARES MUNOZ — Sr. Presidente, recebi, por distribuição, o Mandado de Segurança n.º 20.248, que é semelhante ao que está em julgamento, e neguei-lhe seguimento liminarmente, determinando o seu arquivamento, nos termos do art. 22, § 1.º, 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 intervenha no Congresso Na-

cional 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 n.ºs 51 e 52, de 1980, bem como a Emenda n.º 3. Fundamenta-se o pedido na alegação de que, tendo ditas proposições o declarado e confessado escopo de prorrogar mandatos eletivos m curso, ferem elas, aberta e flagrantemente, o preceito proibitório contido no art. 47, § 1.º, da Constituição da República.

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.

VOTO

O SENHOR MINISTRO CUNHA PEIXOTO — Sr. Presidente, o eminente Relator mandou processar o mandado de segurança contra a Mesa. Nesse interim foi promulgada a emenda, objeto da segurança.

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

VOTO

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. Ex.^a 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.

SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

Extrato da Ata

MS. 20.257-2-DF — Rel. Min. Decio Miranda. Imptes: Itamar Augusto Cautiero Franco e Antônio 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 Djacl 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.

VOTO (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 de Processo Civil, inclusive o de substabelecer, com ou sem reservas”, e um desses poderes especiais, segundo o artigo 38 do CPC, 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 Nacional deliberou, ao arripelo 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 constrangimento à prática de ato ilegal de que foram vítimas os impetrantes, como atingidas foram a República e a Federação.

Todos nós que estávamos “numa cumeada 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, que damo-nos, circunvalados, ao pé do Altar da Justiça, em busca de seus direitos.

Consumida assim toda e qualquer possibilidade de prestação da tutela jurisdicional, aos impetrantes nada mais remanesce senão considerar que, **data maxima 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. Ex.^a que o pedido formulado na inicial se encontra absolutamente prejudicado, inclusive e notadamente com a promulgação da Emenda n.º 3, oferecida à Proposta de Emenda à Constituição de n.º 51/80, no dia 9-9-1980, devendo, assim, o nobre Relator, acaso julgue pertinente, aplicar o que manda 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 inconstitucional 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 § 1.º 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, § 1.º, da Constituição (e quem tem poder de rejeição liminar o tem, igualmente, no curso do 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, 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.

Diversas, 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, 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, infirma 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.

EXPLICAÇÃO DO VOTO

O SR. MINISTRO DÉCIO 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, conclui 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, considere, 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. Dai, pedirem os próprios impetrantes que se julgasse prejudicada a impetração.

Não abrindo mão de minha assertiva, de que o mandado 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.

SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

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, 17-9-80.

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, 8-10-80.

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.