CONGRESSO NACIONAL — CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA — EXTINÇÃO DE MANDATOS — ATOS POLÍTICOS

— A norma constitucional, inserida nas disposições transitórias, deve prevalecer para o caso especial a que visou, ainda que diversa seja a norma permanente estabelecida para a generalidade dos casos.

— Interpretação do art. 39 da Constituição; idem, do art. 2.º, § 1.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Requerente: Carlos Castilho Cabral
Recurso de mandado de segurança n.º 1.423 — Relator: Sr. Ministro Luís Gallotti

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança número 1.423, do Distrito Federal, em que é requerente Carlos Castilho Cabral, decide o Supremo Tribunal Federal indeferir o pedido, unânimemente, digo, por maioria de votos, depois de desprezadas as preliminares por votação unânime, tudo de conformidade com as notas juntas. D. F., 22-2-1951. — *José Linhares*, Presidente. — *Luís Gallotti*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — O ilustre advogado Carlos Castilho Cabral requer mandado de segurança contra o ato da Mesa da Câmara que, atendendo a requerimento de mais de um têrço dos membros da respectiva Mesa, convocou extraordinàriamente o Congresso Nacional para funcionar até 9 *de março de* 1951, com infringência do art. 2.º, § 1.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e com violação do

direito líquido e certo do impetrante e dos demais deputados eleitos no último pleito, de exercerem, por convocação própria, ou do Presidente da República, o seu mandato, a partir de 1 de fevereiro de 1951.

Acentua que uma Câmara de um Congresso não pode convocar as câmaras do Congresso seguinte. O Poder Legislativo é uno, mas os Congressos se sucedem esgotando-se o seu poder de autoconvocação, ao têrmo do mandato dos seus membros. Nenhuma dúvida se levantaria contra a legalidade da referida convocação, senão quanto à sua conveniência (matéria que escapa à apreciação do Judiciário), se o têrmo do funcionamento extraordinário do Congresso tivesse sido fixado para 31 de janeiro de 1951. O que se impugna é a usurpação do mandato legislativo, que em tanto importa a sua prorrogação além do período de sua vigência, que por expressa disposição constitucional transitória, terminou a 31 de janeiro de 1951 (citado art. 2.º, § 1.º).

Sustenta que o mandato dos novos deputados começa, com a nova legislatura, em 1 de fevereiro de 1941, ao findar a legislatura anterior. Não há confundir início da *legislatura* (art. 45) com inauguração da *sessão legislativa ordinária* (art. 41, n.º I, da Constituição). Improcede o argumento baseado no art. 45, da Constituição, que assegura imunidades desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte. Se as imunidades vão até o início da legislatura seguinte, hão de durar até meia noite do dia 31 de janeiro de 1951, em perfeita correspondência com o prazo do mandato, cujo têrmo foi assim fixado pelo § 1.º, do art. 2.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Nem se poderia compreender imunidade além do mandato, porque aquela pressupõe êste.

Aplicado o art. 57, da Constituição, que também se invocou no instrumento de convocação, o mandato dos antigos deputados teria terminado muito antes de 31 de janeiro de 1951, data fixada nas Disposições Constitucionais Transitórias, porquanto aquêle artigo estabelece para cada legislatura a duração de quatro anos.

Para boa aplicação do citado artigo 2.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Regimento Interno da Câmara deverá ter marcado para 1 de fevereiro e não para 19 de março a data da reunião da primeira sessão preparatória no ano inicial de cada legislatura.

O Regimento, assim, deve ceder ao preceito constitucional, realizando-se, portanto, independentemente de convocação, a 1 de fevereiro e dias subseqüentes, as preparatórias que o mesmo Regimento, inconstitucionalmente fixou para os dias 10 de março e seguintes, nos anos iniciais de cada legislatura.

Por último, observa que nenhum desprestígio há para o legislativo na solução da questão por aquêle dos Poderes da República, ao qual compete a missão de guarda da Constituição e das leis.

Desde que os dois ramos do legislativo divergem tão profundamente (o Senado não aceitou a convocação do Congresso além de 31 de janeiro de 1951), na apreciação de uma questão jurídica que interessa à própria estabilidade das instituições democráticas, desprestígio haveria, e para o próprio regime representativo, se outro poder não tivesse competência para, sem recurso aos meios coercitivos extra-legais, dirimir a controvérsia.

E conclui por pedir a segurança para o fim de, fazendo-se cessar os efeitos abusivos do ato aludido da convocação extraordinária do Congresso Nacional, ser garantido ao impetrante o direito, que lhe confere o diploma de deputado federal pelo Estado de São Paulo, de, juntamente com outros de seus pares, em número legal, obedecido o disposto no parágrafo único do art. 39, da Constituição, convocar o novo Congresso para funcionar imediatamente após o têrmo, a 31 de janeiro de 1951, da primeira legislatura, ou para, independentemente dessa convocação ou da do presidente da República, se reunir aos demais

deputados diplomados no Palácio Tiradentes, a 1 de fevereiro, para a realização das reuniões preparatórias da primeira sessão legislativa ordinária, prevista no art. 39, *caput*, da Lei Magna.

Solicitei informações ao Sr. Presidente da Câmara dos Deputados.

Prestou-os o eminente Presidente Cirilo Júnior, no seguinte ofício (fls. 26 e segs.):

"Senhor Ministro.

"Em atenção ao respeitável ofício relativo ao alegado no mandado de segurança n.º 1.423, do Distrito Federal, cumpre-me informar a V. Excia. o seguinte:

"Segundo consta da petição da segurança impetrada pelo ilustre deputado eleito Carlos Castilho Cabral, o recurso é manifestado "contra o ato da Mesa da Câmara que, atendendo a requerimento de mais de um têrço dos membros da Câmara dos Deputados, conforme consta do *Diário do Congresso Nacional*, de 14 de dezembro último, em flagrante infringência do art. 2.º, § 1.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, convocou extraordinàriamente o Congresso para funcionar até 9 de março de 1951, violando, *ipso fato*, direito líquido e certo do impetrante, e dos demais deputados eleitos no último pleito eleitoral".

"Certo é, porém, que a Mesa da Câmara dos Deputados não praticou nenhum ato que importe em convocação extraordinária do Congresso Nacional para funcionar até essa ou àquela data, e menos qualquer ato atentório do direito líquido ou ilíquido, certo ou incerto, do digno impetrante.

"A Mesa da Câmara dos Deputados jamais convoca extraordinàriamente o Congresso Nacional.

"Com o ato da convocação extraordinária do Congresso Nacional, quer no seu sentido substantivo, quer no sentido formal, nada tem haver a Mesa da Câmara dos Deputados".

"Assentou a Constituição federal que:

"O Congresso Nacional reunir-se-á na Capital da República, a 15 de março de cada ano, e funcionará até 15 de dezembro" (art. 39).

"O Congresso Nacional só poderá ser convocado extraordinàriamente pelo Presidente da República ou por iniciativa do têrço de uma das Câmaras" (parágrafo único do art. 39).

"Afirma o digno impetrante que:

"datado de 9 de novembro do ano passado, os deputados Soares Filho e outros, em número legal, apresentaram à Mesa da Câmara o requerimento de convocação extraordinária".

"Eis que a Mesa não fêz convocação e, apenas, recebeu o instrumento convocatório assinado por deputados em número legal.

"Pretende o impetrante que a Mesa da Câmara, à qual compete a direção de todos os seus trabalhos, devia recusar o instrumento de convocação, por ser evidentemente inconstitucional, e, não tendo assim processado, praticou ilegalidade ou abuso de poder.

"Labora em equívoco o douto impetrante.

"A Mesa exorbitaria, sim, de sua competência e afrontaria o parágrafo único do art. 39 da Constituição federal, se não conhecesse a iniciativa devolvida a um têrço da Câmara de convocar extraordinàriamente o Congresso.

"O têrço da Câmara dos Deputados não solicita à Mesa que faça a convocação. O têrço da Câmara comunica ao Presidente da Câmara, e não à Mesa, entidades distintas, haver resolvido a convocação. E, como procede o Presidente ante essa comunicação?

"Dí-lo o art. 185, do Regimento interno da Câmara dos Deputados, votado e promulgado por fôrça do art. 40, da Constituição federal:

"Sempre que o têrço da Câmara dos Deputados comunicar ao seu Presidente haver resolvido convocar, em sessão extraordinária, o Congresso Nacional, na conformidade do art. 39, parágrafo único, da Constituição, a resolução será transmitida ao Presidente do Senado, para as providências necessárias, nos têrmos do Regimento Comum".

"O Presidente da Câmara, de outro modo não procedeu. Recebida a comunicação de estar o Congresso convocado, a Presidência da Câmara, depois de ouvir prèviamente a Comissão de Constituição e Justiça, exarou o parecer constante do *Diário do Congresso*, de 13 de dezembro junto a estas, transmitiu-a como lhe cumpria, ao Presidente do Senado, que por sua vez deu-lhe publicação, fazendo-o nestes têrmos:

"Convocado o Congresso Nacional, por iniciativa da maioria abosluta dos membros da Câmara dos Deputados, conforme comunicação constante do ofício número 10, de 11 do corrente, do Presidente da mesma Casa Legislativa, faço saber aos Senhores Congressistas, que a instalação da sessão legislativa extraordinária se realizará às 14 horas do dia 16 do mês em curso, no Palácio Tiradentes". — *João Vilasboas*, 2.º Secretário do Senado Federal, no exercício da Vice-Presidência".

"O ato não foi, pois, da Mesa, e nem do Presidente da Câmara. Êste nem mesmo foi executor do ato que se executa por si próprio nos têrmos expressos da Constituição.

"Ora, a Constituição federal, na letra *i* do n.º I do art. 101, atribui ao venerando Supremo Tribunal, competência originária para processar e julgar os mandados de segurança contra "ato da Mesa da Câmara", e não contra iniciativa constitucional da própria Câmara.

"O preceito da competência visa o exame de atos administrativos da Mesa, quando ela os pratica com ilegalidade ou abuso de poder.

"O legislador constituinte ao restringir essa competência quanto aos atos da Mesa da Câmara ou do Senado e do próprio Presidente dêsse colendo Supremo Tribunal, considerou a preponderância em nosso sistema constitucional do dogma absoluto da independência e harmonia dos poderes, subtraindo do Judiciário o exame e o julgamento dos atos exclusivamente políticos. E o ato cuja prática o impetrante atribui à mesa, é um ato exclusivamente político praticado por uma das Casas do Congresso Nacional, ou seja, a Câmara dos Deputados. Desde que sejam exclusivamente dessa categoria os direitos interessados na espécie, o Poder Judiciário tem pôsto limite à sua alçada para dêles conhecer, pontificou Rui Barbosa por mais de meio século, para, por derradeiro, legar à doutrina, à jurisprudência e à norma constitucional vigente, já agora incontroverso e indispensável mandamento que, embora não escrito, comanda sempre no nosso sistema político, pois, resulta da essência do regime.

"Definido êste, surge como dogma o princípio mencionado.

"Creia V. Excia. sempre no alto aprêço que lhe tenho e na veneração que tributo ao egrégio Supremo Tribunal. — *Cirilo Júnior*".

Em seguida, o eminente Procurador Geral Plínio Travassos, emitiu êste parecer:

"O advogado Carlos Castilho Cabral, na qualidade de deputado federal, eleito a 3 de outubro de 1950 e diplomado pelo Colendo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, dizendo-se apoiado no artigo 141, § 24, e 101, n.º I, letra *i*, da Constituição federal, impetrou o presente mandado de segurança contra o ato da Mesa da Câmara dos Deputados que, atendendo a requerimento de mais de um têrço dos membros da mesma Câmara, convocou extraordináriamente o Congresso Nacional para funcionar até 9 de março de 1951.

"Entende o ilustre impetrante, que o referido ato viola direito líquido e certo seu e dos demais deputados eleitos no último pleito eleitoral e pretende, por meio de mandado de segurança, fazer cessar os efeitos do ato da aludida convocação extraordinária do Congresso Nacional e que lhe seja garantido o direito que lhe confere o diploma de deputado federal de, juntamente com outros seus pares, em número legal, obedecido o disposto no parágrafo único do art. 39, da Constituição federal, convocar o novo Congresso para funcionar imediatamente após ao têrmo, a 31 de janeiro último, da primeira legislatura,

ou, para, independentemente dessa convocação ou da do Presidente da República, se reunir aos demais deputados diplomados no Palácio Tiradentes, sede da Câmara dos Deputados, a 1.º do corrente, para a realização das reuniões preparatórias da primeira sessão legislativa ordinária, prevista no já citado art. 39, da Lei Magna.

"Cabe-nos, portanto, examinar, preliminarmente, o que dispõe o § 24, do art. 141, da Constituição federal, fundamento do pedido do ilustre impetrante.

"Eis os seus têrmos:

"§ 24. Para proteger direito líquido e certo não amparado por "habeas-corpus", conceder-se-á mandado de segurança, seja qual fôr a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder".

"E qual o direito líquido e certo do impetrante, deputado federal recém-diplomado?

"E' o que lhe confere o seu diploma de deputado federal, segundo dispõe o art. 45 da Constituição federal, ou seja:

"Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua câmara".

"O que, porém, pretende o ilustre impetrante, é que lhe seja assegurado e aos seus pares, em número legal, convocar o novo Congresso para funcionar imediatamente a partir de 31 de janeiro último, ou seja, independentemente dessa convocação ou da do Presidente da República, se reunir aos demais deputados diplomados, no Palácio Tiradentes, sede da Câmara dos Deputados, a 1.º do corrente mês, para realização das reuniões preparatórias da primeira sessão legislativa ordinária prevista no art. 39, da Constituição federal.

"Êsse artigo, entretanto, dispõe que:

"O Congresso Nacional reunir-se-á na Capital da República, a 15 de março de cada ano, e funcionará até 15 de dezembro".

"E o parágrafo único dêsse artigo estabelece que:

"O Congresso Nacional só poderá ser convocado extraordinàriamente pelo Presidente da República ou por iniciativa do têrço de uma das Câmaras".

"Conseguintemente, o que deseja o impetrante é que se lhe reconheça direito líquido e certo a uma iniciativa que o parágrafo único do art. 39, da Constituição federal só confere ao Presidente da República e ao têrço de uma das Câmaras.

"Não vemos, pois, como amparar sua pretensão.

"E se direito não tem o impetrante, pessoalmente a convocar o Congresso extraordinàriamente, também não o tem para convocá-lo ordinàriamente, pois a reunião ordinária do Congresso Nacional não depende de convocação; ela se opera por fôrça do disposto no já transcrito art. 39 da Constituição federal.

"Ademais, em se tratando do primeiro ano da legislatura para a qual foi o ilustre impetrante diplomado como deputado federal, cumpre-lhe observar o disposto no art. 2.º, do Regimento interno da Câmara dos Deputados, *in verbis*.

"No primeiro ano de cada legislatura, os candidatos diplomados deputados federais reunir-se-ão em sessão preparatória, na sede da Câmara, às 14 horas do dia 10 de março.

"Portanto, em face do disposto no artigo 39, da Constituição federal e no artigo 2.º, do dito Regimento interno, os deputados, no início de cada legislatura, não poderão se reunir antes de 10 de março.

"Assim, nenhum direito tem o ilustre impetrante ao que pede na petição inicial e muito menos com a liquidez e certeza indispensáveis para poder merecer o amparo do remédio heróico.

"Somos, assim, por que se não conheça do pedido inicial.

"Distrito Federal, 16 de fevereiro de 1951. — *Plínio de Freitas Travassos*, Geral da República".

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — A douta informação do Sr. Presidente da Câmara suscita com apoio em opinião de Rui Barbosa, uma preliminar de incompetência do Poder Judiciário, por se tratar de ato exclusivamente político praticado por uma das Casas do Congresso Nacional.

Mas, *data venia*, há que distinguir, como sustentei, quando Procurador Geral da República, em parecer que êste Supremo Tribunal unânimemente acolheu (mandado de segurança n.º 1.006 — acórdão de 15 de junho de 1949).

E a distinção é feita magistralmente por Castro Nunes (*Mandado de Segurança*, 2.ª ed. atualizada, 1948, página 205):

"As medidas *políticas* são discricionárias apenas no sentido de que pertencem à discrição do Congresso ou do Govêrno os aspectos de sua conveniência ou oportunidade, a apreciação das circunstâncias que possam autorizá-las, escolha dos meios, etc. Discricionárias, são, com idêntica conceituação, as medidas de polícia, no seu mais amplo sentido, adotadas na esfera administrativa. Mas, dizendo isso, não se diz, nem se poderia dizer, que a *discrição legislativa ou administrativa pode exercitar-se fora dos limites constitucionais ou legais, ultrapassar as raias que condicionam o exercício legítimo do poder.*

Basta assentar êsse princípio para se ver, desde logo, que a discrição só existe dentro dos limites objetivos, legais e que, ultrapassados êstes começa a esfera jurisdicional.

Na verdade, os tribunais não se envolvem, não examinam, não podem sentenciar nem apreciar, na fundamentação das suas decisões, *as medidas de caráter legislativo, ou executivo, políticas ou não, de caráter administrativo ou policial, sob aspecto outro que não seja o da legitimidade do ato, no seu assento constitucional ou legal.* Mas, acrescento, nessa esfera restrita, o poder jurisdicional dos tribunais não comporta restrição de espécie alguma, fundada na *natureza da medida, seja esta política ou discricionária".*

O antigo critério jurisprudencial norte-americano (merely, purely, exclusively political questions) já não é repetido por muitos.

E Countryman, um dos que não o repetem, acentua com razão que o critério diferencial, para se fixar o limite do poder jurisdicional dos Tribunais, não reside na *natureza política do ato, mas na possibilidade de ser enquadrado, conclusivamente, na Constituição, o direito individual que se diz violado.*

Em um dos seus últimos trabalhos, no em que mais extensamente se devotou à objeção do caso *político* como execução declinatória da jurisdição, êle abandona o critério fundado na *natureza* da medida que antes de 1893, apontara como elemento de diferenciação (v. *Atos Inconstitucionais do Congresso e do Executivo*, pág. 128), assentado, então, o princípio da extensão jurisdicional, *sem aquela limitação, empírica, mas condicionada tão sòmente à existência de um direito ajuizável*: "Uma questão política pode ser distintamente política, altamente política, segundo alguns, até *puramente política*, fora dos domínios da Justiça e, contudo, em revestindo a forma de um pleito, estar na competência dos Tribunais, desde que o ato, *executivo ou legislativo*, contra o qual se demande, fira a Constituição, lesando ou negando um direito nela consagrado" (*Direito do Amazonas*, vol. I, página 178).

E, após citar no mesmo sentido Epitácio Pessoa e Brunialti, conclui (página 208):

"Não é, portanto, a natureza da matéria que pode autorizar a objeção do caso político, mas a configuração legal do direito arguente da ilegitimidade do ato".

Se assim pensava Rui Barbosa na vigência da Constituição de 1891, que não pensaria em face da Carta atual, que declara peremptòriamente não poder a lei excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual (art. 141, § 4.º); manda conceder

mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, seja qual fôr a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder (art. 141, § 24); e não manteve o preceito contido no art. 94, da Carta anterior, segundo o qual era vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas.

Pontes de Miranda também faz com muita nitidez a distinção assinalada, mostrando que "não pode o Judiciário conhecer das questões exclusivamente políticas, como seriam as que versassem sôbre a oportunidade, acêrto ou conveniência do ato" (*Comentários à Constituição de* 1946, vol. 2.º, pág. 178).

Mas, observa que o Poder Judiciário examina os pressupostos constitucionais ou legais do ato, acrescentando (página 180):

"O que um Poder, Legislativo, Executivo ou Judiciário faz — dentro das suas atribuições — vale nos casos concretos; o que qualquer dêles pratica fora das suas atribuições, *ferindo direitos públicos ou privados*, a que correspondam ações ou exceções, é suscetível de ser considerado inconstitucional. Quando Marshall dizia que as questões por sua natureza política nunca poderiam ser ventiladas na Côrte Suprema pronunciara frase vaga, que não se pode repetir sem perigo. Onde a "questão política" se liga atos que violavam direitos, a ação leva-a à Justiça e a Justiça pode conhecer dela. Já não é exclusivamente política qualquer questão que consiste em saber — *se existe ou qual a extensão ou amplitude de uma atribuição das entidades políticas* (União, Estados-membros, Distrito Federal, Municípios), de algum dos poderes públicos (Poder Legislativo Federal, Poder Legislativo Estadual, Poder Executivo Federal, Poder Judiciário Estadual, Prefeitos, Câmaras Municipais) ou de algum dos seus órgãos, *e se foi, ou não violado, ou senão pode ser violado* ("habeas-corpus", mandado de segurança), *direito individual*".

Pontes de Miranda oferece êste exemplo (pág. 181):

"Nada mais essencialmente político do que a licença para processo de deputado; no entanto se alega, perante *juízo*, que *não houve a votação* e prova que a comunicação do Presidente da Câmara não corresponde ao vencido, a Justiça declara que não houve a licença".

E conclui (pág. 182):

"Sempre que se discute se é constitucional ou não, o ato do Poder Executivo ou do Poder Judiciário ou do Poder Legislativo, a questão judicial está formulada, *o elemento político foi excedido e caiu-se no terreno da questão jurídica*".

Projetamos agora à luz dêstes princípios sôbre o caso em discussão.

O impetrante sustenta que o mandato dos antigos deputados e de um têrço dos senadores terminou em 31 de janeiro de 1951, conforme o disposto no art. 2.º, § 1.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e que a convocação extraordinária do antigo Congresso, *além daquela data*, importou em violação do citado preceito e ofensa ao direito do impetrante, deputado eleito em 3 de outubro, acrescentando que uma Câmara de um Congresso não tem competência para convocar as Câmaras do Congresso seguinte.

Não estão em causa, portanto, os aspectos de oportunidade, acêrto ou conveniência do ato, hipótese em que não caberia a apreciação judicial.

Há que examinar a legitimidade do ato no seu assento constitucional, matéria jurídica, que o Judiciário aprecia.

Há que apurar se assiste ao impetrante o direito líquido e certo que invoca, mas isso já diz com o mérito do pedido.

Improcede, por conseguinte, a preliminar de incompetência do Poder Judiciário.

PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Na sua informação, o Sr. Presidente da Câmara declara que a Constituição, na letra *i* do n.º I do art. 101, atribui ao Supremo Tribunal competência para processar e julgar os mandados

de segurança contra *"ato da Mesa da Câmara"*. E, no caso, houve iniciativa constitucional da *própria Câmara*, tendo o seu Presidente se limitado a transmitir ao Presidente do Senado, na forma do art. 185, do Regimento Interno, a comunicação recebida de um têrço da Câmara, de que resolvera convocar em sessão extraordinária, o Congresso Nacional, na conformidade do art. 39, parágrafo único da Constituição. Não estaria, assim, configurada a hipótese da citada letra *i* do art. 101, n.º I, da Lei Magna.

Também esta preliminar tenho, *data venia*, como improcedente.

Se o Supremo Tribunal tem competência originária para processar e julgar os mandados de segurança contra ato da Mesa da Câmara, competente também há de ser, por fôrça de compreensão, quando o remédio é requerido contra ato do Presidente da Câmara, baseado em resolução desta que se argüi de inconstitucional.

Rejeito, pois, também, a segunda preliminar.

MÉRITO

Dois são os pressupostos em que o impetrante procura assentar o pedido:

1) O mandato da antiga Câmara terminou em 31 de janeiro de 1951;

2) a partir de 1 de fevereiro de 1951, líquido certo é o direito do impetrante e dos demais novos deputados ao exercício do mandato.

O primeiro pressuposto, sem embargo de existirem respeitáveis opiniões em contrário, tenho como demonstrado pelo requerente em sua brilhante petição.

Não deixa dúvida, a meu ver, o § 1.º do art. 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias sôbre a terminação do mandato da antiga Câmara, em 31 de janeiro de 1951.

Sempre entendi que, por êste caráter e emanada do mesmo Poder Constituinte, deve prevalecer para o *caso especial* a que visou, ainda que diversa seja a norma permanente estabelecida para a *generalidade dos casos*. De outro modo, as disposições transitórias seriam inúteis.

O argumento, de que as normas permanentes contidas na Constituição devem sempre prevalecer sôbre as suas disposições transitórias, levaria a conseqüências das mais inaceitáveis.

Assim, não seria válida a eleição indireta e sem inelegibilidades de Vice-Presidente da República, prevista nas Disposições Transitórias (art. 1.º), porque a Constituição estabelece como norma a eleição direta (art. 134) e com inelegibilidades (arts. 139 e 140). Também não valeria o art. 11, § 7.º, que estatuiu sistema de inelegibilidades diverso do contrato na Constituição e só atinente às eleições de que trata o mesmo artigo. Anàlogamente, seriam insubsistentes muitos outros dispositivos transitórios, como os arts. 19, 23 e 24, que se afastam das regras permanentes que lhes correspondem (e, se não se afastassem, nem teriam razão de ser).

Por que, em todos êsses casos, haveria a vontade do legislador constituinte de cumprir-se apenas em parte?

Nada, em nosso entender, poderia justificá-lo.

Por outro lado, no caso, se houvesse de prevalecer as disposições permanentes, o mandato dos antigos deputados teria terminado muito antes de 31 de janeiro de 1951, porque pelo art. 57, da Constituição, cada legislatura durará quatro anos e não cinco.

Procede, pois, a primeira alegação do impetrante.

Falha, porém, o segundo pressuposto do seu pedido, como demonstrou em seu parecer o eminente Procurador Geral da República.

Não assiste ao impetrante o direito líquido e certo que reclama.

Pretende o requerente que se lhe reconheça, ou o direito de, juntamente com outros de seus pares, em número legal, obedecido o disposto no parágrafo único, do art. 39, da Constituição, convocar o novo Congresso para funcionar imediatamente em sessão extraordinária; ou o direito de, independentemente dessa convocação, ou da do Presidente da República, se reunir desde já aos demais deputados diplomados, no Palácio

Tiradentes, em sessão legislativa *ordinária*, prevista no art. 39, *caput*, da Lei Magna.

O pedido, como se vê, é alternativo.

O primeiro tem caráter declaratório. Visa o impetrante se lhe reconheça o direito de, futuramente, se obtiver o apoio de um têrço dos novos deputados, convocar o Congresso.

Ora, o mandado de segurança não comporta julgamento meramente declaratório (v. Castro Nunes, ob. citada, pág. 59).

O segundo pedido é de manifesta improcedência.

Basta ver que o suplicante reclama o direito de exercer *desde 1 de fevereiro* o seu mandato em sessão legislativa *ordinária*, prevista no art. 39, *caput*, da Constituição.

E o que êsse preceito dispõe é que o Congresso Nacional se reunirá a 15 *de março de cada ano*, prevendo o Regimento Interno da Câmara a data *de* 10 *de março* para a primeira reunião preparatória (art. 2.º).

Não existe, portanto, o pretendido direito de iniciar a sessão legislativa ordinária em 1 *de fevereiro*.

Dir-se-á que, assim resolvido o problema, haverá entre 1 de fevereiro e 10 de março, um período de inexistência de Congresso e que, tornando-se urgentemente necessária a convocação dêste (na hipótese, por exemplo, de declaração de guerra), não poderia ser convocado.

Não é assim. Estou em que, surgindo a necessidade, se poderá, em face da *lacuna* constitucional, *construir* uma solução, consoante o método tantas vêzes seguido pela jurisprudência norte-americana e pela nossa, não sendo difícil decidir então entre a convocação dos antigos deputados cujo mandato findou e a convocação dos novos, já diplomados e com mandato a iniciar-se.

Mas sôbre isso não temos que decidir no presente mandado. Apenas respondo a possível objeção.

Teve razão Bryce ao advertir que, nas hipóteses chamadas *políticas*, difìcilmente se pode configurar um direito individual.

E a ação popular não pode ser substituída pelo mandado de segurança, como assinala acertadamente Castro Nunes (ob. cit., pág. 231) e já sentenciou o Supremo Tribunal no mandado de segurança n.º 1.000, de que foi relator o eminente Ministro Edgar Costa (acórdão de 28 de setembro de 1949).

Indefiro a segurança impetrada.

VOTO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Sr. Presidente, tenho também como manifesto que o Congresso Nacional, em sessão ordinária, só se poderá reunir a partir de 15 de março do corrente ano. Eis o que está expresso e terminante no art. 39, da Constituição. De sorte que, sendo êsse o ponto primacial a ser enfrentado na questão que se debate, é evidente que não ocorre o direito que pleiteia o impetrante. A convocação extraordinária seria providência que não poderá ser objeto de apreciação, no sentido visado pelo impetrante. Estamos enfrentando, acima de tudo, a possibilidade da reunião do novo Congresso, antes de 15 de março dêste ano. Ora, isto a Constituição veda de modo indubitável, quando estabelece justamente a referida data para o início da legislatura.

Estou de acôrdo com o Sr. Ministro Relator e denego o pedido, pelos fundamentos constantes do brilhante voto de S. Excia.

VOTO

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Senhor Presidente, também estou inteirameite de acôrdo com a conclusão do brilhantíssimo voto do eminente Sr. Ministro Relator. Mas, *data venia*, peço licença para divergir, em parte, de alguns dos fundamentos dêsse brilhante voto. Tenho para mim que há alguns pressupostos lógico-jurídicos, nesta questão, que devem desde logo, ficar assen-

tes: em primeiro lugar, tenho como absolutamente legítimo o ato praticado por uma das Câmaras do Congresso, convocando o Congresso Nacional, nos têrmos do parágrafo único do art. 39; desde que o têrço de uma das Câmaras deliberou esta convocação, tal resolução obriga a outra Câmara. O pedido de qualquer das Câmaras obriga a totalidade do Congresso; não poderá ser recusada a reunião extraordlinária, aplicando-se aos faltosos as penas cabíveis. O pronunciamento do têrço da Câmara dos Deputados, convocando o Congresso, não está sujeito a contrôle: com isto está convocado o Congresso Nacional, entidade coletiva que se não confunde com as pessoas que a integram.

E' a autorizada lição de Temístocles Cavalcânti, em seus *Comentários à Constituição de* 1946, vol. II, pág. 22:

O pedido de qualquer das Câmaras obriga à totalidade do Congresso, não podendo ser recusada a reunião extraordinária, aplicando-se aos faltosos as penas cabíveis".

Desde que um têrço da Câmara dos Deputados deliberou a convocação do Congresso, esta convocação há que se cumprir. Agora, a segunda questão: Quais seriam, no caso, os convocados, a partir de 31 de janeiro? Evidentemente que não podem ser os deputados investidos do mandato que se findara em 31 de janeiro. E isto por preceito expresso da Constituição, embora seja no ato das Disposições Transitórias, mas que tem inteira aplicação ao caso, por isso que, como salientou o eminente Sr. Ministro Relator, as disposições transitórias seriam inúteis se tivéssemos que aplicar as disposições permanentes aos casos regulados por aquelas.

O mandato daqueles deputados está extinto. Mas a convocação pode ser perfeitamente realizada, em relação aos novos eleitos e eu não tenho como nenhum obstáculo o preceito do art. 39, que diz que o Congresso Nacional se reunirá na Capital da República a 15 de março de cada ano, porque êste artigo dispõe em relação à legislatura ordinária, às sessões legislativas ordinárias e, na espécie, trata-se de convocação de uma sessão extraordinária.

De modo que, assim, considero direito líquido e certo dos deputados eleitos participarem dessa sessão extraordinária, já convocada soberanamente. Mas, quer-me parecer que falta ao ilustre impetrante a qualidade de, sòzinho, vir a esta Côrte Judiciária, pedir o mandado de segurança, porque, êle só não poderia dar cumprimento à deliberação. Quer-me parecer que seria necessário que o mínimo que o Regimento Interno exige para a realização de sessões requeresse o mandado. Se o mínimo dêsses deputados, fixado pelo Regimento dirigisse a esta Côrte, aí, então, seria de se apreciar o pedido. Pelo que concluo eu considerando parte ilegítima para impetrar o presente mandado de segurança o requerente e, assim, não conheço do pedido.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, concordo com o brilhante voto do Sr. Ministro Relator, apenas com um esclarecimento: no caso de convocação do Congresso, não admitiria nunca que fôssem convocados os deputados cujo mandado terminara em 31 de janeiro. E isso em virtude do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Embora o voto de S. Excia. não exclua essa interpretação que estou salientando, desejo que fique expresso meu entendimento: se houvesse convocação extraordinária, admitiria só com os novos deputados.

VOTO

O Sr. Ministro Edgar Costa — E' fora de tôda e qualquer dúvida, que terminaram, em 31 de janeiro último, os mandatos dos deputados eleitos em 1945 e dos senadores que o foram para completar o têrço do Senado, dês que coincidindo tais mandatos com o do Presidente da República, naquela data cessou o dêste último, como está expresso no § 1.º, do art. 2.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Com a cessação dos mandatos, extinguiu-se, conseqüentemente, a primeira legislatura inaugurada com a promulgação da Constituição de 1946, e porque eleitos e diplomados se encontram os novos deputados e senadores, a segunda legislatura se iniciou imediatamente após aquela data, seja — a 1.º de fevereiro corrente.

Não importa que, devendo reunir-se o Congresso Nacional, sòmente a 15 de março, por fôrça do disposto no artigo 39, para esta data se defira o início da nova legislatura.

Legislatura é o período de tempo fixado para o exercício do mandato; difere de *sessão legislativa*, que é o período anual em que as funções dêsse mandato são exercidas. E' de quatro anos a duração de cada legislatura, segundo dispõe o art. 57; e de 9 meses (15 de março a 15 de dezembro) o tempo de cada sessão legislativa, afora as convocações extraordinárias, segundo dispõe o citado art. 39 e seu parágrafo único. O que êsse dispositivo prevê é, portanto, o início da *sessão legislativa*, e não o da *legislatura*.

Pretender-se que o início da legislatura deva coincidir com o início de sua 1.ª sessão legislativa, seria admitir, como acentua o impetrante, o absurdo de findar a 15 de março de 1955, o mandato dos deputados da 2.ª legislatura, quando o de dois têrços dos senadores já estaria extinto desde 31 de janeiro do referido ano, por fôrça do que expressamente está prefixado no § 2.º, do art. 2.º citado, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, desfalcado assim um dos ramos do legislativo da maioria dos seus componentes, o que impossibilitaria o funcionamento extraordinário do Poder Legislativo.

A Constituição distingue inauguração da *sessão legislativa* (art. 41, n.º 7), de inauguração da *legislatura*. Que esta coincidisse com aquela, era compreensível no regime da Constituição de 1891, e é como se explicam as lições de Rui Barbosa e Aurelino Leal, segundo os quais "os poderes dos deputados só terminam depois de *constituída* a nova Câmara": é que, naquele regime, dependendo a constituição da Câmara da "verificação de poderes" dos eleitos, sòmente após as chamadas sessões preparatórias, em que a essa verificação se procedia, tornava-se ela certa e definitiva.

Não assim hoje, após o advento da Justiça Eleitoral, cuja criação teve como um dos seus objetivos exatamente eliminar dos nossos costumes políticos aquela fase do processo eleitoral que deturpava a vontade popular na escolha dos seus representantes. Os diplomados por essa Justiça são, hoje, de direito e sem contestação, os que constituem a nova Câmara e integram o Senado; aptos, portanto, se encontram para o exercício do mandato recebido imediatamente a seguir ao término da legislatura anterior, mediante convocação, ou, na falta de convocação, na data prefixada no art. 39.

Conclui-se daí a sem razão da alegada ocorrência de um hiato na continuidade do Poder Legislativo.

Expirado, portanto, em 31 de janeiro o mandato dos deputados eleitos para a primeira legislatura, nessa data encerrou-se ela; donde a consequência de que a convocação do Congresso, para reunir-se extraordinàriamente após essa data e feita por aquêles deputados, não pode prevalecer por lhes faltarem poderes para tanto, equivalendo essa deliberação a uma prorrogação, inadmissível, do mandato extinto, a uma sua "usurpação", como a qualifica o impetrante.

Êsse ato, efetivamente, como já deixei dito, não encontra apoio na Constituição, a que, muito ao contrário, claramente se opõe.

Ato, portanto, manifestamente inconstitucional, interfere com o direito líquido e certo do impetrante e dos eleitos com êle, dês que, inegàvelmente, importa em cercear-lhes, dificultar-lhes, senão impedir, o exercício do mandato antes de 9 de março, não obstante iniciada em 1.º de fevereiro a legislatura durante a qual devem desempenhá-lo. Já não me refiro à possibilidade de

convocação por iniciativa dos novos deputados; entretanto, se entender necessário fazê-lo o Presidente da República, não poderá ela ser dirigida ao novo Congresso, porque, embora ilegalmente, permitiram-se os deputados da legislatura extinta a 31 de janeiro prorrogar seu mandato até 9 de março, convocando até essa data o Congresso Nacional. Sem a anulação, portanto, dêsse ato de convenção, incontestável é sofrerem o impetrante e os deputados que com êle foram eleitos e diplomados, uma restrição ao seu mandato, iniciado com a inauguração da nova legislatura em 1.º de fevereiro.

Não acolho a arguição de que falta ao requerente qualidade para individualmente requerer a medida impetrada, porque, segundo dispõe o art. 319, § 1.º, do Código de Processo Civil — "sempre que o direito ameaçado ou violado couber a uma categoria de pessoas indeterminadas, qualquer delas poderá requerer mandado de segurança".

Ante a manifesta inconstitucionalidade do pedido de convocação, nos têrmos em que foi formulado, não obstante a restrição oposta por vinte dos seus ilustres signatários limitando a sessão extraordinária até 31 de janeiro, término do seu mandato — lícito era à Mesa da Câmara recusar-lhes os trâmites regulamentares a que estão sujeitos os requerimentos dessa natureza. E que dúvida existia sôbre a constitucionalidade daquele pedido, está no fato de ter sido por ela solicitada, a respeito, a manifestação da sua Comissão de Justiça. Se, entretanto, como ocorreu, transmitiu-o ao Senado, (que, pelo seu vice-presidente em exercício lhe deu a necessária publicidade), — pôsto que não fôsse seu êsse ato, concorreu a Mesa para a sua execução, recebendo-o e encaminhando-o ao Senado, formalidades sem as quais não se completaria.

Ora, o mandado de segurança tem cabimento contra não apenas quem pratica o ato lesivo, mas igualmente quem o executa, manda ou tenta executar (Código de Processo Civil, art. 319, § 3.º).

Justificada assim se me afigura a competência dêste Tribunal para conhecer do pedido.

Dêle, portanto, conhecendo, concedo, pelos motivos expostos, o mandado requerido, a fim de anular o ato da Convocação do Congresso Nacional após 31 de janeiro, assegurando, dessarte, o pleno exercício do mandado conferido ao impetrante e, por via de consequência, aos demais que com êle foram eleitos para a segunda legislatura.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, acompanho o brilhante voto do eminente Senhor Ministro Relator, assim na parte expositiva como na conclusão. Se alguma coisa pudesse acrescentar, seria para roborar a declaração do eminente Senhor Ministro Lafayette de Andrada, para entender que, em caso de iminência, de necessidade instante, o Congresso convocável seria o novo Congresso e não o extinto. Mas, no caso, não tenho como líquido e certo o direito da parte, e, nesta parte, minha concordância com o eminente Relator é completa.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, não vai demonstrado, face aos textos constitucionais invocados, o direito líquido e certo do impetrante, quando se insurge contra a apregoada usurpação. Indefiro a segurança, nos têrmos do brilhante voto do eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro José Linhares — Senhor Presidente estou de inteiro acôrdo com o voto do Senhor Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Desprezadas as preliminares relativas a incompetência do Judiciário e do

Supremo Tribunal, por votação unânime. Foi o pedido indeferido, contra o voto do Exmo. Sr. Ministro Edgar Costa. O Exmo. Sr. Ministro Rocha Lagoa, deu pela ilegitimidade do peticionário.

Deixaram de comparecer, o Excelentíssimo Sr. Ministro Aníbal Freire, por motivos justificados, e os Exmos. Senhores Ministros Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa, por se acharem afastados, para terem exercício no Tribunal Eleitoral, sendo substituídos, respectivamente, pelos Exmos. Srs. Ministros Afrânio da Costa e Macedo Ludolf.