ELABORAÇÃO LEGISLATIVA — REGIMENTO INTERNO DAS ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS — INOBSERVÂNCIA DE PRAZOS — MANDADO DE SEGURANÇA

— Os regimentos internos, no que se refere ao processo de elaboração legislativa, se constituem de normas processuais, complementos necessários das leis constitucionais; as normais processuais aí se constituem garantia de caráter constitucional.

— Um ato legislativo é inconstitucional quando se formou em desacordo com as normas regimentais que deveriam lhe dar forma e essência.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ

José Muggiati Filho e outros *versus* Comissão Executiva e Mesa da Assembléia Legislativa
Mandado de segurança n.º 37/71 — Relator: Sr. Desembargador HENRIQUE DORFMUND

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança n.º 37/71, de Curitiba, em que são impetrantes Deps. José Muggiati Filho, Nivaldo Krüger, Domício Scaramella, Nélson Bufara, Álvaro Dias, Maurício Fruet, Antônio Casemiro Belinati e Sebastião Rodrigues Júnior contra atos da Comissão Executiva e da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná,

Com o presente mandado de segurança se insurgem os impetrantes contra os atos praticados pelos Deps. Wilson Fortes, Ivo Thomazoni e Quielsen Chrisóstomo da Silva, na qualidade de membros da Comissão Executiva do Poder Legislativo e da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, que os impetrantes afirmam lesivos de direito líquido e certo seus, pois, segundo a inicial, ter-se-lhes-ia reduzido prazo de vista do projeto de emenda constitucional; incluída a mensagem na ordme do dia sem observância do prazo mínimo de 24h, ter-se-lhes tolhido o direito de votação de emendas; ter-se convocado sessão da Comissão Especial para a data de 27.5.1971, quando o projeto estava sob o poder da mesa e não havia, ainda, referido projeto passado pela segunda discussão; ter-se-lhes negado, na sessão extraordinária do dia 28 de maio, prazo para encaminhamento da votação relacionada com requerimento de encerramento da discussão e se lhes negado o direito de participar efetivamente da elaboração legislativa com relação ao projeto de emenda constitucional.

Com fundamento nesses fatos, pediram a suspensão liminar do ato que promulgou a Emenda Constitucional n.º 3 à Constituição do Estado do Paraná, no dia 29.5.1971, praticado pela comissão executiva da assembléia legislativa estadual, com a sustação de sua publicação e se já o tivesse sido, que se suspendesse a sua vigência.

Deferida a liminar e suspensa, em conseqüência, a vigência do ato que promulgou a Emenda Constitucional n.º 3 à Constituição do Estado do Paraná, foram notificadas as autoridades apontadas como coatoras ao mesmo tempo que se determinou, da concessão da liminar, fosse dado conhecimento ao Governador do Estado do Paraná, para que, como terceiro, viesse integrar a lide, se quisesse.

A mesa da assembléia legislativa do estado prestou informações, no prazo, sustentando, com preliminares, as seguintes questões: a) o mandado de segurança não é remédio adequado para o ataque à lei em tese; b) o poder judiciário não tem competência para interferir em matéria relacionada com a elaboração legislativa, que diz respeito, apenas, à economia interna dos legisdores.

No mérito, afirmou que a proposta de emenda constitucional transformada em proposição n.º 15/71, teve sua tramitação obediente a todas as formalidades legais, tanto na Comissão Especial de Reforma Constitucional, como no plenário da assembléia legislativa.

No dia 17 de junho recebi telegrama do Min. Presidente do STF comunicando-me que, nos termos do art. 275 do regimento interno daquele pretório, havia deferido pedido de suspensão da liminar por mim concedida em favor dos impetrantes.

No mesmo dia recebi ofício daquela eminente autoridade, no mesmo sentido.

A espécie versa sobre alegada violação de normas regimentais e constitucionais, na elaboração legislativa.

O chefe do poder executivo encaminhou à assembléia legislativa do estado proposta de Emenda Constitucional, ali transformada em proposição n.º 15/71.

Em 3.5.1971, o *Diário da Assembléia*, distribuído no dia 5 do mesmo mês, publicou referida proposição.

A partir dessa data se iniciou o processo de elaboração legislativa.

No dia 12 do referido mês, constou do expediente da sessão plenária, para o efeito da abertura do prazo destinado à apresentação de emendas, que se encerrou no dia 17, quando se verificou terem sido apresentadas 108 emendas.

Constituída a comissão especial de reforma constitucional, esta se instalou no dia 18 do mesmo mês.

No dia 21, ainda do mês de maio de 1971, realizou mencionada comissão reunião na qual o Dep. Relator apresentou parecer à proposta e a cada uma das 108 emendas (fls.).

Nessa sessão, dois deputados pediram

vista do processo, que lhes foi concedida, em comum, pelo prazo de três dias, nos termos do art. 60, § 8.º, do regimento interno.

No final da reunião de 21 de maio, a presidência de sobredita comissão designou outra reunião para o dia 25, às 17h, fato que os impetrantes entendem ilegal porque, como sustentam, o prazo de vista encerrar-se-ia no derradeiro minuto daquele dia. A reunião não poderia realizar-se, por isso, às 17h.

Para esse mesmo dia 25 de maio a mesa da assembléia marcou sessão extraordinária a realizar-se às 20h, a fim de discutir veto aposto pelo governador do estado a projeto de lei relacionado com construção duma ponte sobre o Rio Andrade. A discussão se prolongou até as 23,45h, daquele dia, quando referida mesa anunciou a inclusão na ordem do dia, para a sessão do dia 26 de maio, da proposição n.º 15/71.

Na sessão do dia 26, iniciada às 20h, levantaram-se duas preliminares, pelo Dep. José Muggiati Filho. Uma pedindo a exclusão daquela proposição da ordem do dia, sob fundamento de que se estaria a violar o disposto no art. 29, § 1.º, da Constituição estadual. A outra, de caráter regimental através da qual aquele deputado pediu preferência na votação das emendas apresentadas.

Ambos os requerimentos foram rejeitados (fls.).

As emendas foram incluídas na ordem do dia, mas não foram votadas. Votou-se um substitutivo geral que acolheu, apenas, algumas delas, fato que os impetrantes entenderam violador do art. 199 do regulamento interno que se refere a emendas e não a substitutivo geral.

Ao final dessa sessão do dia 26 de maio, foi convocada outra para o dia 28 do mesmo mês (fls.), para segunda discussão daquela proposição. Mas, no dia 27, antes da segunda discussão, a comissão especial convocava uma sessão, também para o dia 28, às 15h, para elaboração da redação final, fato que os impetrantes consideram ofensivo ao art. 43, *a*, do regimento interno, pois que, segundo entendem, o prazo de 24h, contar-se-ia do recebimento da proposição, da mesa, após a conclusão da segunda discussão.

Na sessão do dia 28, em segunda discussão, sustentam os impetrantes, ter-se-ia violado disposição regimental que assegura: "durante cada discussão os deputados poderão falar uma única vez, pelo prazo de 30 min. e pelo prazo de 10 min. para encaminhamento". Entre tanto, dizem, surgiu requerimento para encerrar a discusão, quando nenhum orador do MDB havia falado e outros estavam inscritos para esse fim, ocasião em que a mesa teria negado aos deputados prazo para falar no encaminhamento da votação de referido pedido de encerramento de discussão e, ainda, teria negado recurso dessa decisão denegatória ao Plenário, interposto pelo impetrante José Muggiati Filho.

Esses os fatos que caracterizariam a violação de direito líquido e certo dos impetrantes, que teriam sido esbulhados no seu direito de discutir, nos prazos legais, a matéria a eles submetida à apreciação.

Finalmente, a douta Procuradoria-Geral da Justiça oficiou nos autos, sustentando teses paralelas às que constam das informações da mesa da assembléia legislativa do estado, opinando pelo não conhecimento da segurança, ou rejeitadas as preliminares, pela denegação de ordem.

É o relatório.

É absolutamente impossível pretender-se que se respeite a lei quando se negue o direito às minorias de contribuírem para a sua elaboração.

A oposição não é indispensável para a existência de um governo representativo. Mas é necessário que a lei dê a ela a possibilidade de constituir-se, e, constituída, o direito de ser ouvida.

A possibilidade de que a oposição se constitua legalmente é um atributo importante da democracia, é garantia de

que haverá luta pelo poder, submetida à arbitragem do eleitorado. Isto é extremamente conveniente, não só para impor algumas limitações à influência do partido governamental, que sem elas poderia ceder à tentação de fazer uso do arbítrio do poder e de menoscabar as opiniões dos grupos minoritários, como também velar para que as medidas propostas pelo governo sejam discutidas e examinadas em todos os seus aspectos importantes antes de adquirir força de lei.

A atuação dum governo democrático e responsável ante o povo requer, pois, o concurso de uma oposição que desempenhe a dupla função do princípio motor e de órgão de proteção da Constituição.

Se um dos vários setores da coletividade está descontente, nada serve melhor, nem com mais eficácia, para expressão desse descontentamento que a conduta da oposição parlamentar.

Pinto Ferreira, uma dentre as mais altas expressões do direito constitucional moderno, bem examina a espécie, nos seguintes termos. "A verdadeira idéia da democracia corresponde, em geral, a uma síntese dialética dos princípios da liberdade, igualdade e dominação da maioria, com a correlativa proteção às minorias políticas, sem o que não se compreende a verdadeira democracia constitucional.

A dominação majoritária em si, como centro de gravidade da democracia exige esse respeito às minorias políticas vencidas nas eleições. O princípio majoritário é o pólo positivo da democracia, e encontra a sua antítese no princípio minoritário, que constitui o seu pólo negativo, ambos estritamente indispensáveis na elucidação do conceito da autêntica democracia.

O princípio democrático não é, pois a tirania do número, nem a ditadura da opinião pública, nem tempouco a opressão das minorias, o que seria o mais rude dos despotismos. A maioria do povo pode decidir o seu próprio destino, mas com o devido respeito aos direitos das minorias políticas, acatando nas suas decisões os princípios invioláveis da liberdade, sob pena de se aniquilar a própria democracia.

A livre deliberação da maioria não é suficiente para determinar a natureza da democracia. Stuart Mill já reconhecia essa impossibilidade, ainda no século transato: "Se toda a humanidade, menos um, fosse de uma opinião, não estaria a humanidade mais justificada em reduzir ao silêncio tal pessoa, do que esta, se tivesse força, em fazer calar o mundo inteiro." Em termos não menos positivos, esclarece o sábio inglês, nas suas clássicas *Considerations on Representative Governament*, quando fala da verdadeira e da falsa democracia (Of true and false Democracy): A falsa democracia é só representação da maioria, a verdadeira é representação de todos, inclusive das minorias. A sua peculiar e verdadeira essência há-de ser, destarte, um compromisso constante entre maioria e minoria" (*Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno* vol. 1/212-3, ed. 1951).

Não há, na realidade regime democrático sem oposição e que a esta se assegure o pleno direito de fiscalizar os atos do grupo majoritário e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições.

Pode-se deixar de receber-lhe o contingente de contribuição que pretenda dar às soluções de interesse público. Mas não se lhe pode negar direta ou por via oblíqua o direito de discuti-las e votá-las, nos momentos certos.

E, na espécie, é exatamente contra isso que os impetrantes se insurgem.

Eleitos para representar ponderável corrente da opinião pública, têm os impetrantes o direito-obrigação inalienável de discutir e votar, dentro das regras preestabelecidas toda matéria de sua competência.

Qualquer artifício tendente a violar essee direito deve ser repelido, mormente num país como o Brasil, onde não se admite discriminação de qualquer espécie.

O fato de a maioria não necessitar dos votos da minoria para lograr sucesso em todas as suas iniciativas não significa possa ela, só por isso, violentar normas constitucionais e regimentais para abreviar a consumação de atos de seu interesse. A minoria, face à lei, está colocada em pé de igualdade com ela e todos têm obrigação indeclinável de se subordinarem às normas que se impuseram através de regimento e às que lhes impôs a Constituição.

Os impetrantes podiam, por isso, utilizar-se, como se utilizaram do mandado de segurança para proteger direito líquido e certo que alegaram violado, pois que cerceados no exercício de direito subjetivo do mais alto quilate porque emanado de mandato legislativo.

O mandado de segurança impetrado não atacou lei em tese. Visa a vários atos de elaboração legislativa aprovados com vícios que a contaminaram no cerne, tornando-a suspeita e com caráter de clandestinidade, incompatíveis com o espírito que deve irradiar qualquer lei e muito mais Emenda Constitucional, cujas normas atingem a generalidade dos indivíduos.

Os impetrantes não se insurgem contra a aplicação da lei que, aliás, não tem condições de aplicabilidade. Reclamam contra os vícios de sua elaboração de alcance e conseqüências diferentes, que a promulgação não podia, como não pôde sanar.

Na primeira hipótese poderia ocorrer a inaplicabilidade do mandado de segurança. Da aplicação da lei poderia não nascer ofensa a direito subjetivo dos impetrantes. Mas, na segunda, é evidente que se lhes ofendeu direito líquido e certo, corrigível pela via escolhida.

Os atos de elaboração legislativa são mais importantes que a própria lei dos quais resulta. Pois lei contaminada por vício de elaboração não é lei, é corpo a infelicitar uma coletividade inteira.

Não se trata de questão exclusiva de natureza política. Não se trata de matéria de interesse apenas das corporações legislativas onde ele é diminuto em relação ao interesse da coletividade sobre a qual vão incidir suas normas.

O interesse da coletividade aí, na elaboração legislativa é enorme.

Estranho seria que o poder legislativo, apenas, para a satisfação de interesse de seus membros e do funcionalismo que o integra, esquecesse do grande, do enorme interesse público.

A elaboração legislativa não diz respeito apenas à vida e ao interesse interno do órgão legisferante. É matéria que diz respeito ao interesse público. Não se trata, portanto, de matéria de *jura interna corporis*.

Os regimentos internos, no que se refere ao processo de elaboração legislativa, se constituem de normas processuais, complementos necessários das leis constitucionais.

As normas processuais aí constituem garantia de caráter constitucional.

Se o modo e a forma da realização dessas garantias fossem deixados ao critério dos interesses ocasionais, ao arbítrio de quem lhes deve obediência, estar-se-ia implantando a anarquia dentro do poder e a insegurança dos cidadãos.

Mas, exatamente porque devem ser projeção das grandes raízes constitucionais vigentes em determinados tempo e espaço, constituem a segurança e certeza, sejam quais forem os azares políticos ou sociológicos momentâneos; enquanto não reformados segundo aquelas raízes, constituem a lei de procedimento dos que e das coisas que lhe estão subordinados.

A verdadeira importância desse instituto está no fato de que é sempre necessário, por princípio de ordem, um mínimo de formalidade na marcha e apuração dos direitos. Suprimi-las seria dificultar a apuração, em detrimento não só daquelas que integram a corporação legislativa, mas, especialmente, da coletividade que reclama a lei seja elaborada segundo regras e princípios antes estabelecidos.

O regimento interno traz ordem e

clareza na esfera sobre a qual se projetam suas normas. Sua técnica é uma lógica rigorosa transposta em atos, uma série de movimentos definidos pela análise, de operações a realizar para chegar à cristalização dos anseios da coletividade na lei elaborada.

O regimento interno, porque emanação do direito constitucional, é a lei das corporações, especialmente das legislativas, cuja violação está sujeita ao controle jurisdicional.

Um ato legislativo é inconstitucional quando se formou em desacordo com as normas regimentais que deveriam lhe dar forma e essencia.

A propósito, doutrina Pontes de Miranda: "Os corpos legislativos são órgãos do estado (das entidades estatais), sujeitos a regras jurídicas de competência e de ordenamento da atividade deliberante. Por sobre eles as regras jurídicas constitucionais e, para os órgãos legislativos municipais, as regras jurídicas da Lei Orgânica dos Municípios. De fora, mas ordenando-os por dentro, estão as leis eleitorais, em suas atribuições e limitações. De dentro, disciplinando-lhes a atividade, inclusive quanto à feitura de leis e quaisquer deliberações, estão os regimentos internos, que as próprias Constituições prevêem, porque elas mesmas, embora editem regras jurídicas sobre atividade dos corpos legislativos, acertadamente deixam a cada corpo legislativo a competência para o auto-regramento da atividade" *(Comentários à Constituição de 1967*, tomo II/570, ed. 1967).

E mais adiante, o mesmo tratadista, continua: "O controle dos atos dos três poderes, inclusive, portanto, das leis, tem, no sistema jurídico brasileiro, sistema de estrita política vigilante, para tornar legal a toda a vida jurídica; e é injustificada invocação de sistemas jurídicos que não têm o controle de constitucionalidade dos atos dos poderes públicos, ou que o têm insuficiente ou defeituoso.

Os regimentos internos são indispensáveis aos corpos legislativos.

No sistema brasileiro, os regimentos internos não são convites, invitações, aos membros do corpo legislativo, para que os respeitem. São resoluções do poder legislativo, semelhantes às que ele toma para criar cargos na sua secretaria e fixar ou aumentar vencimentos de seus funcionários. Não seria possível, no Brasil, pretender-se que o juiz não pode apreciar a elaboração legislativa, quer no que ela se não ateve ou se ateve à Constituição de 1967, quer no que respeita à Constituição estadual, ou à Lei Orgânica dos Municípios ou a alguma lei que, no momento da feitura da lei, estava em vigor. No sistema jurídico brasileiro, o juiz aprecia as próprias deliberações das assembléias gerais, dos sindicatos de trabalhadores e das fundações, atendendo às regras que constem dos estatutos.

O regimento interno não é conjunto de recomendações e conselhos; é lei, em sentido lato, que há de ser obedecida pelo corpo legislativo, sempre que a regra jurídica, de que se trata é cogente, ou se tem como observada, se *ius dispositivum* (op. cit., p. 572).

A violação de normas do regimento interno, por ocasião da elaboração legislativa, legitima o controle jurisdicional porque ofensiva do interesse público que reclama leis votadas segundo normas antolimitativas, previamente votadas, e não sob o império da desordem e da violência a direito de quem deve contribuir para tal elaboração.

Rejeito, por isso, as preliminares articuladas nas informações da mesa da assembléia legislativa do estado e também argüidas pela douta Procuradoria-Geral da Justiça.

Dois deputados, Gilberto Carvalho, da Bancada da ARENA, e Sebastião Rodrigues Júnior, este representante do MDB, no dia 21.5.1971, pediram vistas do processo ao presidente da Comissão Especial de Reforma da Constituição (fls.).

Foi-lhes concedida, nos termos do

art. 60, § 8.º, do regimento interno daquela corporação, pelo prazo comum de três dias, improrrogáveis.

Os impetrantes se insurgem contra o critério para contagem desse prazo, adotado pelo presidente da Comissão antes referida, que implicou a devolução do sobredito processo às 17h do dia 25 daquele mês.

Entendem que o prazo deveria ser o processual, com início na segunda-feira e não na sexta-feira, quando lhes foi aberta vista.

Ocorre, entretanto, que, se ilegalidade existiu quanto ao entendimento de que o prazo se venceria no dia 25, trata-se de ato praticado pelo presidente da Comissão Especial e não pela mesa da asembléia ou comissão executiva do poder legislativo.

Aquela autoridade não é parte na relação processual. Contra ato seu não é a presente segurança. E ainda que o fosse, os prazos processuais são de aplicação estrita aos atos jurisdicionais. A contagem para outros atos segue a norma do art. 125 do Código Civil.

Verifica-se que, no dia 25.5.1971, a assembléia legislativa reuniu-se às 20h, em sessão extraordinária para apreciar veto do governador do estado a projeto de lei relacionado com a construção duma ponte sobre o Rio Andrade. Essa matéria, relacionada com sobredito veto, foi largamente debatida, como se vê a fls. Ao fim desses debates, que os impetrante afirmam ter ocorrido às 23,45h, e que as autoridades apontadas como coatoras se negaram a informar, com a evasiva de que não é possível cronometrar a evolução dos trabalhos, a mesa anunciou a inclusão na ordem do dia para dia 26, às 20h, da proposta de emenda à constituição.

Esse anúncio, evidentemente, não se fez às 20h do dia 25, quando a assembléia se reuniu para apreciar o veto antes aludido. Ele consta no final da ata dos trabalhos (fls.).

À falta de impugnação das autoridades apontadas como coatoras, e face à sua evasiva, e mais pelo fato de ter sido anunciada sua inclusão na ordem do dia ao final dos trabalhos do dia 25, que se iniciaram às 20h, dou como tendo sido anunciada às 24,45h, para o dia 26 de maio às 20h, fato que violou o art. 29 da Constituição do estado, que, estabelece em seu § 1.º: "Nenhum projeto de lei ou resolução poderá ser discutido e votado sem que tenha sido anunciado em ordem do dia, com 24h de antecedência".

Reunindo-se a assembléia legislativa no dia 26 de maio às 20h, momento em que se iniciou a primeira descussão de referida proposta de emenda à Constituição, que é projeto de lei, ofendeu referido dispositivo constitucional, desde que não se completara o interstício de 24h por ele exigido.

A partir daí, referido projeto de lei passou a tramitar com vício insanável de elaboração.

Os impetrantes reclamam tenham sido incluídas na ordem do dia e não votadas emendas, desde que se votou um substituto geral que acolheu, apenas algumas delas.

Entretanto, falece-lhes razão, face ao disposto no art. 102 do regimento interno da assembléia legislativa do estado: "Terão preferência na votação: I — .....; II — as emendas substitutivas sobre a proposição a que se referirem, bem como sobre as aditivas e as modificativas."

O substitutivo geral se apresentou com características de emenda de caráter amplo, compreendendo todas as proposições.

Reclamam, ainda, os impetrantes contra a convocação de sessão para redação final da proposta de emenda constitucional, antes da votação em segunda discussão.

Acontece que essa convocação se fez, também, por intermédio do presidente da Comissão Especial, que não é parte na relação processual. Aqui se estão examinando, apenas atos praticados pelas autoridades impetradas, integrantes da comissão executiva do poder legislativo e da mesa da assembléia.

Relevante, na realidade, o motivo invocado como uma das nulidades do processo legislativo pois que paradoxal a convocação de sessão para redação final quando ainda não realizada a segunda discussão do projeto de lei. Mas, como posta a questão, dela não se pode tomar conhecimento.

Iniciada a sessão para segunda discussão e votação do projeto de lei, pediu a palavra o Dep. Erondi Silvério que disse das razões porque votava favoravelmente à emenda constitucional. O Dep. Wilson Brandão, para agradecer o apoio dado pelos deputados à referida Emenda e Paulo Poli para homenagear a compostura ético-política dos deputados que debateram e apreciaram a emenda (fls.).

Apenas, o Dep. Erondi Silvério falou sobre a matéria de que tratava a proposta de emenda. Os demais homenagearam seus colegas.

Ao concluir sua oração de homenagem aos colegas, o Dep. Paulo Poli requereu o encerramento da discussão da matéria.

Para encaminhamento da votação desse requerimento falou o Dep. Cândido Martins de Oliveira. Pela ordem, pediu a palavra o Dep. Antônio Lopes Júnior para que a mesa impedisse o encaminhamento da votação, questão de ordem que foi acolhida por essa última que, em seguida, submeteu à votação o requerimento para encerramento da discussão da emenda.

Pela ordem pediu a palavra o impetrante, Dep. José Muggiati Filho, para contestar a questão de ordem levantada pelo Dep. Antônio Lopes Júnior, afirmando que a votação da proposta de emenda estava condicionada e regulada pela resolução n.º 2, de 1971, que alterara o regimento interno. A mesa rejeitou a questão de ordem, dando ensejo a que referido Dep. Muggiati Filho recorresse dessa decisão para o Plenário. Mas, nesse altura, referida mesa negou o recurso ao mesmo tempo que impediu mencionado deputado continuasse usando da palavra para tratar do assunto.

A despeito disso, esse último e outros membros da bancada do MDB voltaram a insistir no direito de encaminhamento da votação, sendo por isso, censurados e advertidos pela mesa que permaneceu irredutível na sua decisão.

Esgotados todos os recursos, impedida de discutir a matéria objeto da proposta de encerramento da discussão e da própria emenda, a bancada do MDB abandonou o Plenário (fls.).

Na realidade a mesa cerceou o direito de discussão da emenda, assegurado pelo § 2.º do art. 199 do regimento interno, com a redação que lhe deu a resolução n.º 2, de 1971, nos seguintes termos: "Durante cada discussão os deputados poderão falar uma única vez pelo prazo de 30 min. e pelo prazo de 10 min. para encaminhamento da votação.

Mas, ainda que a matéria fosse regulada pelo art. 156 do antigo regimento interno, da mesmo maneira teria ocorrido cerceamento do direito do deputado discutir a matéria. Com efeito, estabelece esse dispositivo: "O encerramento normal de qualquer discussão dar-se-á pela ausência de oradores, § 1.º. É permitido, porém, a qualquer deputado requerer o encerramento da discussão, observadas as seguintes regras: I — ..... II — na segunda discussão, quando já tenham falado três oradores, pelo menos, sobre o assunto cuja discussão se pretende encerrar."

Falar sobre o assunto, a que alude o n.º II do § 1.º desse dispositivo regimental está subordinado à discussão sobre a matéria. Homenagear colegas de corporação é coisa diferente. Mas, ainda que tal se pudesse entender como discussão da matéria, a exigência regimental seria de que, somente o quarto orador poderia requerer o encerramento da discussão, isto é, quando já tivessem falado três deles.

Mas, ao mesmo tempo em que o terceiro orador homenageava seus pares, pediu e obteve o encerramento da dis-

cussão, quando, a rigor, nem o Dep. Erondi Silvério havia falado sobre a matéria, desde que se limitara a dar explicação pessoal por que votara com a emenda.

Sob qualquer ângulo que se examine a matéria, verifica-se que o açodamento inusitado para a aprovação de matéria da mais alta relevância para a vida do estado obnubilou a consciência da maioria da assembléia, a ponto de sacrificar o mais elementar direito do deputado que é o de discutir as matérias levadas ao exame daquele poder.

Direito com raízes profundas na alma universal, não poderia ser postergado pela mesa a quem competia revestir os atos vinculados à emenda da mais alta seriedade, só alcançada pelo livre debate, segundo as normas regimentais.

A inclusão na ordem do dia, para 26.5.1971, da proposta de emenda à Constituição do Paraná, feita às 23,45h do dia 25, para sessão que se realizaria, como se realizou, às 20h do referido dia 26, feriu o disposto no art. 29 da Constituição do Estado do Paraná. E, o fato de a mesa ter impedido que o Dep. Muggiati Filho e outros membros da bancada do MDB falassem sobre pedido ilegal de encerramento da discussão da matéria, ofendeu o art. 199, § 2.º, do regimento interno da assembléia legislativa do estado, com a modificação que lhe introduziu a resolução n.º 2, de 1971, ao mesmo tempo que caracterizou cerceamento do direito dos deputados da oposição de participarem da elaboração legislativa, como lhes é garantido pelos art. 12, 14, 21, n.º I, e 24, §§ 1.º e 2.º, da Constituição do Estado do Paraná.

Estes fatos viciaram a Emenda Constitucional n.º 3 à Constituição do Estado do Paraná, tornando nulo, em conseqüência, o ato de sua promulgação.

Porque ato nulo, nenhum efeito produziu, continuando em vigor, por isso, a Emenda Constitucional n.º 2, de 28.2.1970.

Somos, portanto, pela concessão da segurança, confirmando a liminar concedida, para o fim de serem devolvidos aos impetrantes todos os prazos a contar da inclusão na ordem do dia, em 25.5.1971, da proposta de emenda da Constituição, para que se renove o ato, nos estritos termos do art. 29 da Constituição do Estado do Paraná e, a partir daí, com integral renovação de toda a elaboração legislativa e plena observância dos preceitos regimentais e constitucionais, até final promulgação.

Nestas condições: Acordam os Juízes componentes do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em sessão plena, por votação unânime, em rejeitar as preliminares argüidas e conceder a segurança, confirmando a liminar, para o fim de serem devolvidos aos impetrantes todos os prazos a contar da inclusão na ordem do dia, em 25.5.1971, da proposta de emenda da Constituição, para que se renove o ato nos estritos termos do art. 29 da Constituição do Estado do Paraná e, a partir daí, com integral renovação de toda a elaboração legislativa e plena observância dos preceitos regimentais e constitucionais, até final promulgação. Em conseqüência, restaura-se a vigência, no Estado do Paraná, do texto da Emenda Constitucional n.º 2, promulgada pela assembléia legislativa, em data de 28.2.1970, até que a referida Emenda Constitucional n.º 2 seja alterada ou modificada pelos meios próprios. Custas na forma da lei.

Curitiba, 15 de outubro de 1971. Alceste Macedo, Presidente. Henrique Dorfmund — Mercer Júnior — Paula Xavier Filho, com a seguinte declaração de voto: O mandado de segurança, pela sua alta relevância, criado que foi para defesa de direito líquido e certo, não amparado pelo *habeas corpus*, ameaçado ou violado por ato ilegal ou de abuso de autoridade, não pode sofrer limitações na sua admissibilidade, além das previstas em lei.

A Lei n.º 191, de 16.1.1936, que, primeiramente, no direito brasileiro, regulamentou esse instituto, na realidade, excluiu de seu âmbito protecio-

nal as questões puramente políticas, o que deixou de acontecer com os diplomas legais, que, a seguir, se ocuparam da matéria: o Código de Processo Civil e a Lei n.º 1.533, de 31.12.1951.

Na doutrina e na jurisprudência, tem-se como certa a inadequabilidade do mandado de segurança para atacar a lei em tese. O princípio, no entanto, não é absoluto. No caso dos autos, não se trata, evidentemente de mandado de segurança contra lei em tese. Os impetrantes dirigem a segurança contra atos da Comissão Executiva e da Mesa da augusta Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, contra direito seu, no exercício regular do mandato de deputados. Não está em jogo, portanto, a conveniência, qualidade ou oportunidade das medidas objeto da Emenda Constitucional n.º 3.

O cabimento da segurança resulta da própria Constituição Federal, do regimento interno deste tribunal e das leis já citadas, que, dispondo sobre as matérias, em que se não concederá mandado de segurança, não incluem os atos impugnados pelos impetrantes.

Hely Lopes Meirelles, sobre o assunto, expõe: "Vê-se, portanto, que o objeto normal do mandado de segurança é o ato administrativo individual, mas por exceção preta-se a atacar as leis e decretos de efeitos concretos, as resoluções legislativas e as decisões judiciais para as quais não haja recurso hábil a impedir a lesão ao direito subjetivo do impetrante. Por resoluções legislativas, atacáveis por mandado de segurança, entendem-se as deliberações do Plenário ou da mesa ofensivos de direito individual líquido e certo dos membros da corporação, das comissões, ou da própria mesa, no uso de suas atribuições e prerrogativas institucionais. As câmaras legislativas não estão dispensadas da observância da Constituição, da lei em geral, e do regimento interno em especial. A tramitação e a forma dos atos do legislativo são sempre vinculados às normas legais que os regem; a discricionariedade ou soberania dos corpos legislativos só se apresenta na escolha do conteúdo da lei, nas opções da votação, e nas questões *interna corporis* de sua organização representativa. Nesses atos, resoluções ou decretos legislativos caberá segurança, quando ofesnsivos de direito individual público ou privado" (*Mandado de segurança e ação popular*, ed. 1967, p. 7 e 8).

Os impetrantes provaram, quanto necessário, violação de direito seu na tramitação do processo legislativo da Emenda Constitucional n.º 3, com a inobservância do regimento interno da assembléia legislativa e da própria Constituição estadual. E para que o direito violado seja restabelecido de mister se faz a restauração normal do processo legislativo, finalidade do pedido.

Concedo, pois, a segurança, para declarar nulo o ato de promulgação impugnado, viciado pelas transgressões denunciadas, e só com o que é possível o restabelecimento do direito dos impetrantes. Ressalvo, apenas, a questão da impossível e desnecessária confirmação da suspensão liminar. É que essa suspensão foi cassada pelo Ministro Presidente do STF, ratificada pelos seus eméritos pares, em sessão plenária e definitiva. E o que é cassado inexiste, não podendo, assim, ser confirmado, como fez, no seu final, o acórdão. Carvalho Seixas — Pacheco Júnior — Ernani Abreu — Ariel Amaral — Athos Vellozo, com a seguinte declaração de voto: Não obstante minucioso e explícito o relatório feito pelo eminente relator esclarecendo a situação do mandado de segurança, dirigido contra atos administrativos da comissão executiva e da mesa da assembléia legislativa do estado, e jamais contra o poder legislativo ou lei em tese, explicitadas as razões determinantes da impetração e que não devem ser deturpadas, pemito-me, Senhor Presidente, aduzir algumas consi-

derações como esteio do voto que passo a proferir.

Estamos diante de um caso em que, entendo, foram feridos os direitos líquidos e certos que a Constituição garante a todos os deputados, independentemente das suas colocações em maiorias ou minorias parlamentares. O poder judiciário tem a prerrogativa única de julgar os atos dos demais poderes e dele próprio. Mais do que nunca é necessário defender e garantir os direitos individuais.

As normas legais, ou regimentais, existem para ser respeitadas, cumpridas, e a sua violação importa em abuso de autoridade, cujos desmandos geram insegurança e ameaçam a paz social.

O que se objetiva, sem contestação válida, com a segurança é a reintegração do regime legal, em face da violação de normas que impediram o exercício legítimo de direito impostergável dos impetrantes. Focalizado esse direito, desrespeitado por abuso de poder, descabe o deslocamento da questão, pretendido pelas autoridades impetradas, para envolver matéria estranha ao *mandamus*, cujo cabimento resulta inequívoco.

Lícita a discordância, na exegese de textos legais, não constitui desconsideração a outros entendimentos, também expressos em decisões díspares, nem personifica opiniões contrárias e respeitáveis.

Destacada a missão do poder judiciário, sem armas para ferir, mas com a força moral capaz de garantir as liberdades públicas, de preservar a estabilidade do regime democrático, sentinela indormida das garantias individuais e na restauração dos direitos violados, na manutenção da ordem jurídica e do estado de direito, cumprindo o ensinamento do grande Ruy: "com a lei, dentro da lei, porque fora da lei não há salvação", e compreendendo as palavras do eminente Presidente da República: "Homem da lei e do regulamento, creio no primado do direito. Porque homem da lei, é que pretendo velar pela ordem jurídica", sentindo com Ruy: "juridicamente, a ordem é a lei. Todo governo que obedece à lei se fortifica e estabiliza".

Entendo cabível e tempestivo o mandado de segurança em razão da matéria constitutiva de seu objeto.

Do capítulo Dos Direitos e Garantias Individuais, na Constituição da República, destacam-se os parágrafos: "4.º. A lei não poderá excluir da apreciação do poder judiciário qualquer lesão de direito individual", e 21 do art. 153: "Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder".

Seabra Fagundes, apreciando a extensão do preceito constitucional atinente ao mandado de segurança, analisa o sentido das palavras "seja qual for a autoridade" ... e conclui: "Não importa a natureza da função exercida (executiva, jurisdicional ou legislativa). A latitude dos textos, ontem como hoje, leva à indistinção. Por isso, as restrições, que se possam opor ao uso do mandado de segurança contra atos do legislativo ou do judiciário, decorrerão da natureza dos atos em si e não da qualidade dos agentes de que emanaram. Desde que o ato lese direito subjetivo do indivíduo (com o requisito de liquidez e certeza) e não exista via processual específica por que se possa aquizá-lo, o mandado é cabível, provenha a lesão do legislativo, do executivo ou do judiciário."

Evidenciada a violação do direito em face de "ilegalidade ou abuso de poder", provocada a atuação do judiciário não pode este se omitir no pronunciamento devido.

Já fixou, nitidamente, João Mangabeira (*Pela Constituição*, ed. 1934), "o grande poder político do STF", em nosso regime, "contendo o legislativo e o executivo nas órbitas que a Carta Constitucional lhes traça, e contra os

excessos de ambos, garantindo os direitos do indivíduo com amparo de uma proteção irresistível". O referido poder político há que ser compreendido, em termos, na esfera do poder judiciário.

A posição proeminente e exclusiva do STF para julgar questão federal, não ilide a competência dos tribunais estaduais para dirimir controvérsia sobre leis locais.

Invocou o insigne Ministro Presidente do STF, na decisão de suspensão da liminar da segurança, "antecedentes no direito aplicável à Corte Suprema dos Estados Unidos", o que nos possibilita trazer à colação do Luiz Harlan a ponderação: "que ao judiciário cumpre tomar conhecimento da situação, desde que se alega inobservância de garantias legais, para investigar se elas foram, ou não, guardadas, sejam quais forem as autoridades a quem se imputa o desrespeito".

É com inteira razão que Ruy Barbosa ensina: "Há um poder, ante o qual se põe à prova a legalidade dos atos dos outros. Esse poder, retraído, silencioso e invisível, enquanto se lhe não solicita regularmente a intervenção, é o judiciário. Ele empunha a balança da justiça, não só entre cada cidadão, nas suas pendências particulares, mas também entre cada cidadão e cada autoridade, de onde possa emanar para ele um ato imperativo. Todas as leis estão sujeitas a passar, quanto à validade, pela interpretação desse poder. Todos os atos oficiais podem ser impugnados no seu foro, ao passo que a condenação por ele proferida contra qualquer lei, decreto, regulamento ou ato administrativo lhe imprime o selo de nulidade, as suas decisões não sofrem revisão, a não ser por ele mesmo, no seu mais elevado tribunal de recurso. Considera-se justamente o poder judicial como o baluarte das nossas liberdades civis, e gaurda da Constituição, o arbitrador dos limites da ação administrativa, o defensor da moralidade pública e o protetor supremo da nossa vida, propriedade, honra, dignidade e igualdade perante a lei" (*O mandado de segurança e sua jurisprudência*, tomo II, p. 891).

É, por sem duvida, válida a posição assumida pelo Tribunal de Justiça, respeitados, embora, entendimentos e opiniões divergentes.

Em questões semelhante à ventilada no presente mandado de segurança, foi inequívoca a manifestação do eminente Ministro Luiz Gallotti, citando elementos de direito constitucional norte-americano e desenvolvendo tese defendida por Ruy Barbosa, como significa Arnoldo Wald.

Lembra o eminente Ministro Gallotti em seus votos "que o poder discricionário significa arbítrio dentro dos limites fixados pela lei e pela Constituição, por estarmos num estado de direito, e não intangibilidade das decisões discricionárias, mesmo quando forem direitos individuais.

"Assim", acentua Arnoldo Wald (*O mandado de segurança e sua jurisprudência*, tomo II/867-8), "sempre que o ato político, por mais político que seja ou possa ser, ferir algum direito civil ou político do indivíduo, em virtude dessa lesão de direito, e independentemente da natureza do ato praticado, surge a competência do poder judiciário para conhecer do pedido do lesado. A tese de Ruy Barbosa vem assim encontrar, no erudito voto do Ministro Luiz Gallotti, adotado pelo excelso pretório, acolhida definitiva em nossos tribunais, no momento de hipertrofia do estado, em que mais do que nunca torna-se necessário defender os direitos individuais". Daí porque lembrou, oportunamente, o Ministro Sampaio Costa: "Esta Suprema Corte (STF) por mais de uma vez já decidiu ser conhecível mandado de segurança contra ato do próprio Congresso, ou de uma de suas câmaras, desde que envolva lesão a direito individual".

"É este o princípio básico" — conclui Arnoldo Wald — "que se firma nos acórdãos citados, mantendo, assim,

o mandado de segurança como remédio constitucional para defender, contra todos os atos, políticos ou não, os direitos individuais, que não podem ser impunemente feridos".

Essas referências têm inteira adequação ao caso presente, onde a violação a direito subjetivo dos impetrantes é manifesta.

Indiscutível, assim, o cabimento do mandado de segurança, e, de conseqüência, improcedente a preliminar de seu não conhecimento.

Na impugnação da segurança procuraram, as autoridades que a contestaram, afastar, hábil ou intencionalmente, o problema objeto central do *mandamus* — ou seja a violação do direito pleiteado por ferir as normas legais ou regimentais que o garantem.

Não se examina, no caso, lei em tese, como insinuam a autoridade coatora e os impugnadores da segurança, incabível esse exame no âmbito do remédio *sub judice*, o que se aprecia é "ato de autoridade", lesivo de direito líquido e certo.

Há jurisprudência afirmando "na doutrina do direito constitucional, a garantia dos direitos individuais tanto se faz sentir contra a autoridade pública, como contra o legislador ordinário".

Os impetrantes objetivam o reconhecimento de um direito lhes assegurado em norma legal e regimental, em decorrência do exercício de mandato legislativo.

A ilegalidade do ato impugnado é evidente, mormente quando está em jogo o interesse público. Não é através do desvirtuamento dos fatos que se deve examinar a matéria.

Verificamos que as informações da autoridade coatora, a impugnação da Consultoria-Geral do Estado, o parecer da Procuradoria-Geral da Justiça, ainda que respeitáveis possam ser os pronunciamentos, deslocaram a questão para situação diversa, embora deixando transparecer serem únicos e autênticos órgãos da exegese jurídica e dominadores exclusivos dos meios necessários ao deslinde do caso.

Toda interpretação é válida quanto à possibilidade de ser contestada em face de entendimento divergente.

Deslocar a questão é seguir caminhos que podem conduzir a solução lógica, mas inadequada na aplicação. O fulcro do *mandamus* é a alegação da existência de um direito, violado por abuso de poder, não comportando o deslocamento da matéria para problemas de natureza diversa.

As normas legais, ou regimentais, merecem aplicação devida em sua vigência e validade.

A fundamentação das decisões judiciais importam, como condição à sua existência e validez, na fixação das razões — que devem ser procedentes — em que se funda a parte dispositiva, possibilitando a impugnação ou a conformidade.

O ilustre Procurador-Geral da Justiça, em sua sustentação oral em plenário, aludiu aos termos do parecer do eminente e culto Procurador-Geral da República e da decisão do insigne Ministro Aliomar Baleeiro suspendendo a liminar do mandado de segurança.

Entendo que se trata de matéria vencida, pois ninguém discute ou põe em dúvida a competência e possibilidade do Presidente do Tribunal Federal, em face do art. 275 do respectivo regimento interno daquele pretório, deferir a suspensão, embora só viável mediante "despacho fundamentado e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança pública".

Compreende-se, pois, que sem a demonstração efetiva, real, da verificação de qualquer dessas situações, a faculdade não será exercida.

Tendo sido alterada a realidade dos acontecimento se dos fatos, quer na impugnação da segurança, quer no pedido de suspensão da liminar, uma vez que o ambiente no estado é de paz e tranqüilidade públicas. e lesão alguma foi causada à ordem, à saúde ou à segurança, não surpreendem as expres-

sões contidas nos pronunciamentos dos órgãos da cúpula judiciária de República, expressões essas que impressionam mas, *data venia*, não refletem nem atinge a posição do tribunal paranaense na preservação das garantias e liberdades constitucionais.

Os argumentos em sentido contrário, às alegações das autoridades que contestam o mérito da impetração, é que devem prevalecer porque a inversão na ordem de tramitação das leis, com açodamento e ligeireza por interesses irrelevados e com alteração da ordem constituída nas casas legislativas, desrespeitando os direitos de seus membros, constituem-se, inequivamente, não mera ameaça, porém grave lesão da ordem e da segurança públicas.

Evidenciado o abuso de poder, demonstrada a ilegalidade dos atos impugnados, verifica-se lesada a ordem jurídica, postergado o interesse público, em cuja defesa devem estar todos aqueles que direta ou indiretamente, são por eles responsáveis.

Matéria, evidentemente, de ordem pública não pode ficar ao sabor de interpretação desvirtuada ou determinada pelos desmandos da política afastada de seus verdadeiros e construtivos fins."

Entendo, em conclusão, que o judiciário não pode se omitir na sua função constitucional, no exercício da jurisdição, quando solicitado o seu pronunciamento, sob o receio de tornar-se alvo da maledicência, da incompreensão da crítica dos irreverentes.

Com o eminente Relator rejeito as preliminares.

No mérito, concedo a segurança nos termos do pedido, sem restaurar, *data venia*, a liminar que considero matéria vencida. — Arthur Heráclio, com a seguinte declaração de voto: Sr. Presidente, *data venia*, das valiosas razões invocadas pela douta Procuradoria-Geral da Justiça, conheço da presente impetração, inteiramente de acordo com o voto do eminente Des. Relator.

Os impetrantes argúem que houve irregularidade na tramitação do processo legislativo da Emenda n.º 3 à Constituição do Estado do Paraná, ferindo-se direito líquido e certo dos impetrantes: 1.º) ao lhes ser cortado o prazo de vista do projeto, que é de três dias (art. 60, § 8.º, do regimento interno; 2.º) ao lhes ser anunciada a inclusão da mensagem na ordem do dia sem observância do prazo mínimo de 24h (art. 29, § 1.º, da Constituição estadual); 3.º) ao lhes ser tolhida a votação das emendas conforme estatui o art. 199, § 1.º, do regimento interno; 4.º) ao convocar sessão da Comissão Especial para a data de 27 de maio, quando o projeto estava sob o poder da mesa e não havia passado pela segunda discussão (art. 43, *a* e nele não poderiam despachar concomitantemente o presidente da mesa e o presidente da Comissão Especial e esta está adstrita ao processo; 5.º) na sessão extraordinária do dia 28, ao lhes ser negado prazo para encaminhamento da votação do requerimento de encerramento da discussão e ao indeferir a mesa recurso ao Plenário, do seu indeferimento àquela proposição (artigos 199, § 2.º, 125, 97 e §§).

Convenço-me da exatidão do ponto de vista expendido pelo eminente Desembargador Relator, no seu brilhante voto.

Recebi memoriais, com relação ao presente mandado de segurança, inclusive da Procuradoria, aqui, nesta augusta casa, tão bem representada pelo Des. Ivan Ordine Righi. Sustenta S. Exa. que somente os atos administrativos do poder legislativo é que podem ser impugnados através de mandado de segurança. Cita eminentes juristas, como Luiz Eulálio de Bueno Vidigal e Alfredo Buzaid, adeptos da corrente de que "o mandado de segurança contra órgãos do legislativo cabe, pois, apenas quanto aos seus atos administrativos, tais como nomeação, exoneração, punição e licenciamento de funcionários". E assim, que "os atos que podem ser atacados por man-

dado de segurança são os atos administrativos das mesas das câmaras, não os atos legislativos ou leis, que traduzem a vontade colegial dos representantes do povo".

E procura demonstrar, finalmente, S. Exa., no memorial distribuído, com decisão do Distrito Federal, de que: "Não cabe mandado de segurança contra a tramitação de projeto de lei nem contra a lei em tese".

Infelizmente, *data venia*, não posso acolher tal tese.

Hely Lopes Meirelles é claro nos seus ensinamentos, em seu opúsculo (*Mandado de Segurança e Ação Popular*), que "o objeto do mandado de segurança será sempre a correção de um ato ou omissão do poder público, desde que ilegal e lesivo de direito do próprio impetrante".

Acrescenta que "ato ilegal é todo aquele que contraria o direito, por afronta direta à Constituição ou às leis, ou praticado com abuso ou desvio de poder. Equiparam-se a atos, para efeitos de segurança, as omissões administrativas, as resoluções legislativas e as decisões judiciais sem recurso processual específico. Ocorrendo a ilegalidade em qualquer dessas atuações do poder público ou de seus delegados, enseja-se a possibilidade de correção pelo mandado de segurança, desde que satisfeitos os pressupostos de sua impetração".

E diz que "não se admite mandado de segurança contra atos meramente normativos, contra a coisa julgada e contra os *interna corporis* de órgãos colegiados.

Ensina, por sua cez, que "o objeto normal do mandado de segurança é o ato administrativo individual, mas por exceção presta-se a atacar a sleis e decretos de efeitos concretos, as resoluções legislativas e as decisões judiciais para as quais não haja recurso hábil a impedir a lesão ao direito subjetivo do impetrante".

E assim, continua o autor, "por resoluções legislativas, atacáveis por mandado de segurança, entendem-se as deliberações do Plenário ou da mesa ofensivas de direito individual líquido e certo dos membros da corporação, das comissões, ou da própria mesa, no uso de suas atribuições e prerrogativas institucionais. As câmaras legislativas não estão dispensadas da observância da Constituição, da lei em geral, e do regimento interno em especial. A tramitação e a forma dos atos do legislativo são sempre vinculadas às normas legais que os regem, a discricionariedade ou soberania dos corpos legislativos só se apresenta na escolha do conteúdo da lei, nas opções da votação, e nas questões *interna corporis* de sua organização representativa. Nesses atos, resoluções ou decretos legislativos caberá a segurança, quando ofensivos de direito individual público ou privado".

E, no caso, a impetração não é contra a Emenda Constitucional n.º 3, e sim contra a sua tramitação na assembléia legislativa que, sem dúvida, feriu direito líquido e certo dos impetrantes.

Por tais fundamentos, acompanho o voto do eminente Des. Relator, rejeitando as preliminares e concedendo a segurança impetrada — Marcel Justen — Thomaz Pessoa — Vátel Pereira, excluo a referência à manutenção da liminar. No mais, para modificar a norma, há que se observar a norma vigente. São as razões do voto — Ossian França — Ary Guimarães, com a seguinte declaração de voto, proferida na assentada do julgamento: 1. Observe-se, antes de mais nada, que a representação de inconstitucionalidade, a que se fez referência durante os debates orais, é via de todo em todo incabível para o deslinde da matéria de que trata o presente mandando de segurança.

Com efeito, os impetrantes em ponto algum de sua inicial se insurgem "contra o conteúdo da Emenda n.º 3 à Constituição estadual". Insurgem-se, isto sim, contra os vícios formais que afetaram o procedimentalismo da mal-

sinada reforma, como deixou claro o voto do eminente Des. Relator.

Aliás, salta aos olhos que o objeto do pedido, consignado no *writ*, não se enquadra em nenhuma das hipóteses permissivas da chamada ação direta, a que se refere o art. 10, n.os VI e VII, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Realmente a representação de inconstitucionalidade, por intermédio da chefia do Ministério Público da União, tem lugar quando se tratar de "prover à execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; forma republicana representativa; temporariedade dos mandatos eletivos cuja duração não excederá a dos mandatos federais correspondentes; independência e harmonia dos poderes; garantias do poder judiciário; autonomia municipal; prestação de contas da administração; e, finalmente, proibição ao deputado estadual da prática de ato ou do exercício de cargo, função ou emprego mencionados nos n.os I e II do art. 34 da Constituição Federal, salvo a função de Secretário de Estado — matérias que nem ao de leve são focalizadas na segurança, como já foi dito.

2. Outra argüição que se me afigurou improcedente, na espécie, foi a pertinente aos chamados atos *interna corporis*.

Não se cuida, aqui, de ato *interna corporis* da douta assembléia legislativa.

Hely Lopes Meirelles bem explica o verdadeiro sentido dos atos que, sob aquela natureza, refogem à apreciação do poder judciiário.

"Os *interna corporis*" — esclarece o ilustre publicista — "das câmaras também são vedados à revisão judicial, mas é preciso que se entenda em seu exato sentido, e nos seus justos limites, o significado de tais processos. Em sentido técnico-jurídico, *interna corporis* não é tudo que provém do recesso da câmara, ou de suas resoluções internas. *Interna corporis* são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, e que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da câmara. Tais são os atos de escolha da mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidade de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças, etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da câmara, elaboração do regimento, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares, etc.), e o processo de elaboração das leis e resoluções. *Daí não se conclua que tais assuntos afastam, por si sós, a revisão judicial.* Não é assim. O que a justiça não pode é substituir a deliberação da câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do Plenário, da mesa ou da presidência. *Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais, que estabeleçam condições, forma ou rito para o seu cometimento*" (*in Direito Administrativo Brasileiro*. 2.ª ed., revista e ampliada, p. 553; os grifos não são do original).

E, quanto ao cabimento do mandado de segurança, diz o festejado autor: "Por resoluções legislativas, atacáveis por mandado de segurança, entendem-se as deliberações do Plenário ou da mesa ofensivas de direito individual líquido e certo dos membros da corporação, das comissões, ou da própria mesa, no uso de suas atribuições e prerrogativas institucionais. As câmaras legislativas não estão dispensadas da observância da Constituição, da lei em geral, e do regimento interno em especial. A tramitação e a forma dos atos do legislativo são sempre vinculadas às normas legais que os regem; a discricionariedade ou soberania dos corpos legislativos só se apresenta na escolha do conteúdo da lei, nas opções

da votação, e nas questões *interna corporis* de sua organização representativa. Nesses atos, resoluções ou decretos legislativos caberá a segurança, quando ofensivos de direito individual público ou privado" (*in Mandado de segurança e ação popular*. 2.ª ed., revista e ampliada, p. 18-9).

A via de segurança, assim, é perfeitamente viável e cabível, por isso que, a rigor, no caso, não está o poder judiciário entrando em matéria de puro arbítrio do poder legislativo ou da mesa da assembléia legislativa. Os impetrantes pedem amparo para o seu direito, que é líquido e certo, de participarem da discussão e da votação, no exercício mais lídimo de um direito público subjetivo que decorre do próprio mandato para o qual foram eleitos por uma ponderável parcela do povo paranaense. Titulares de um vero direito cívico, que foi postergado na tramitação da malsinada Emenda n.º 3.

3. E não se alegue, em contrário ao remédio usado pelos suplicantes, o surrado argumento da questão política, porque desta também não se cogita na espécie.

É que toda questão, desde que regrada ou desciplinada pelo direito legislado, se situa no amplo e generoso campo das medidas ou garantias que esse próprio direito provê ou estipula.

Os melhores ensinamentos dos nossos tratadistas abonam a assertiva.

Castro Nunes, por exemplo, escrevendo sobre os verdadeiros limites do mandado de segurança, no domínio jurisdicional, escreve: "As medidas políticas são discricionárias apenas no sentido de que pertencem à discrição do Congresso ou do governo os aspectos da 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-se 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 condicionem o exercício legítimo do poder.

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

Na verdade, os tribunais não se envolvem, não examinam, não podem sentenciar, nem apreciar, na fundamentação de suas decisões, as medidas de carater legislativo ou executivo, políticas ou não, de caráter administrativo ou policial sob outro aspecto 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 restrições de espécie alguma, fundada na natureza da medida, seja esta política ou discricionária" (*in Do mandado de segurança*. 5.ª ed., atualizada, p. 223).

O que importa é a violação do direito; este — o direito legislado, a par da lesão — é a matéria-prima sobre a qual trabalha a jurisdição, e o judiciário, como enfatizou certa feita Epitácio Pessoa, antigo Juiz da Suprema Corte e ex-Presidente da República, "faltaria ao seu dever mais elementar, mentiria à sua altíssima função social" se se recusasse a julgar uma causa sob a invocação pura e simples da existência da questão política, por isso que, desde "que de envolta com a questão política vem uma questão de direito privado, garantido em lei ou na Constituição da República, o poder judiciário tem o direito de examiná-la" (v. Castro Nunes, op. cit., p. 226).

Os impetrantes pretendem o resguardo — como já foi dito — não propriamente de um direito privado, mas de um direito mais exuberante nos quadros da democracia, que é o regime dos prós e dos contras e do amplo debate das idéias, principalmente no seio das corporações legislativas. Com maior razão, portanto, merecem a pro-

teção jurisdicional, que visa, em última análise, na espécie, ao resguardo do direito de discutirem, como representantes do povo, e votarem, dentro das regras regimentais e constitucionais em vigor, a reforma da Constituição estadual. Trouxeram, pois, ao judiciário, na sua impetração, não uma questão meramente política, mais uma autêntica questão jurídica, que decorre da violação de normas regimentais e da postergação de prazo constitucionalmente estipulado para a tramitação da reforma. Os impetrantes, por outras palavras, não estão a discutir em juízo sobre a oportunidade, acerto ou conveniência deste ou daquele ato, desta ou daquela medida que foi encartada na Emenda Constitucional sob n.º 3; defendem o seu direito cívico, evidentemente de natureza subjetiva e pública, de participarem, dentro das regras fixadas na lei interna da corporação legislativa a que pertencem, do procedimento que a própria Carta Maior do estado prevê para a sua reforma ou emenda.

Pontes de Miranda, por sua vez, depois de assinalar que não pode o judiciário conhecer das questões exclusivamente políticas, como seriam as que versassem sobre a oportunidade, acerto ou conveniência do ato, acentua com muita propriedade que, "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 judicial (*in Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1 de 1969*. t. III/664).

Observe-se, na esteira do cabimento de controle jurisdicional, que a própria Constituição da República Federativa do Brasil, em plena vigência, declara enfaticamente que "a lei não poderá excluir da apreciação do poder judiciário qualquer lesão de direito individual" (art. 153, § 4.º), autorizando a concessão de "mandado de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder (art. 153, § 21).

Assim, o mandado de segurança, usado na espécie, não militar contra as regras pertinentes às questões políticas, que estas, por si sós, não afastam a apreciação jurisdicional do ato impugnado. Consoante votou, no STF, o eminente Ministro Luiz Gallotti: "Desde que se recorre ao judiciário alegando que um direito individual foi lesado por ato de outro poder, cabe-lhe examinar se esse direito existe e foi lesado. Eximir-se comodamente com a escusa de tratar-se de ato político, seria fugir ao dever que a Constituição lhe impõe, máxime após ter ela inscrito entre as garantias fundamentais, como nenhuma outra antes fizera, o princípio de que nem a lei poderá excluir da apreciação do poder judiciário qualquer lesão de direito individual" (*in O mandado de segurança e sua jurisprudência*. tomo II/889).

E o inolvidável Pedro Lessa registra a propósito do tema esta linguagem incisiva, que merece meditada: "Numa palavra: a violação das garantias constitucionais, perpetrada à sombra de funções políticas não é imune à ação dos tribunais. A estes sempre cabe verificar se a atribuição política abrange nos seus limites a faculdade exercida. Enquando não transpõe os limites das suas atribuições, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam à competência do poder judiciário. Desde que ultrapassa a circunferência, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda eficácia jurídica" (*in Do Poder Judiciário*, p. 65).

3. Aliás, hoje em dia é ponto pacífico que se pode questionar, na âmbito do mandado de segurança, sobre a matéria da inconstitucionalidade.

E, como já advertiu o Ministro Orozimbo Nonato, citado por Lúcio Bit-

tencourt, "quando a lei fala em ilegalidade ou abuso de poder, compreende todas as formas de ilegalidade: ofensa à lei ordinária e ofensa da Lei Maior.

Se a ofensa da lei ordinária rende ensejo ao remédio presentâneo e eficaz do mandado de segurança, a da lei constitucional mostra-se ainda mais grave e clama, ainda mais alto, pela aplicação do remédio heróico" (*in O Controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*, p. 109).

O ilustre monografista assinala logo em seguida: "A ilegalidade a que se refere o texto constitucional há de ser entendida no seu mais amplo conceito, para que não seja frustrado o objetivo mesmo da garantia que a Constituição visou estabelecer. É a ilegalidade genérica, no seu significado mais completo, compreensivo daquela situação a que se refere Duguit quando estuda as leis contra o direito — *lois contre le droit* — e que tem como ponto saliente, ou manifestação mais importante, o conflito dos atos da legislatura ordinária com a norma baixada pelo poder constituinte, que é também uma lei, embora de hierarquia superior — uma lei suprema, diretiva, padrão que representa a medida precisa de regularidade jurídica" (op. cit., p. 109).

4. Vale a pena lembrar, neste passo, que as normas regimentais se inscrevem no campo amplo da legislação sempre que acordes ou afinadas com os preceitos legais e constitucionais, que, evidentemente, lhe são superiores.

Aliás, desde que a rigidez da Carta de 1946 (reproduzida nos estados), exigida para o processo de reforma ou emenda constitucional, foi de muito afetada a partir da Carta de 1967, que não mais exigiu, para o respectivo procedimentalismo, o requisito da aprovação da emenda em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas, de que falava o antigo repositório constitucional (cf. art. 217, § 2.º, da Constituição Federal de 1946; art. 51 da Constituição Federal, de 1967, e art. 48 da Constituição Federal de 1969), vale salientar que as normas dos regimentos internos das casas legislativas, em matéria de modificação constitucional, ganharam não há negar um realce de todo em todo, especial. Basta, hoje, em dia, através da tramitação regular, e votação com o *quorum* previamente estabelecido no próprio texto constitucional, para que a emenda seja aprovada, seja esta solenizada em duas sessões. O complexo de formalidades, a rigor, foi transferido para o âmbito dos regimentos internos, cujas normas, desse modo, ficaram assaz valoradas, sempre com vistas ao fim pretendido: a apresentação, a discussão e a aprovação da emenda constitucional, em regime de poder aberto.

5. Daí se vê, sem sombra de dúvida, que a violação das regras regimentais acarretou vícios insanáveis, como ocorreu no caso, gerando a nulidade de grande parte do procedimento havido, que se não desenvolveu com observância dos prazos estabelecidos, sobrelevando, nesas violação, a infringência de um prazo constante de preceito da própria Constituição estadual, como ressaltou o eminente Des. Relator em seu fundamentado e pormenorizado voto.

Os defeitos formais na elaboração, conseqüentemente, foram repetir no ato de promulgação. E este, que devera ter sido a "declaração autêntica da existência da lei" (cf. Vicente Rao. *In O direito e a a vida dos direitos*. 1.º vol., p. 320; e Rodrigo Octávio, nos seus *Elementos de Direito Público e Constitucional Brasileiro*, 5.ª ed., página 193), para sua imediata ciência e executoriedade em todo o território estadual nada mais foi, *data venia*, infelizmente, do que uma ressonância de um procedimento falho e vicioso, porque em última análise tisnado com a nulidade visceral que o afetara irremediavelmente.

6. É preciso ainda considerar que a Constituição de 1969 (art. 153, § 21) regressou ao conceito amplo e generoso que ao mandado de segurança foi

dado pelo constituinte de 1946, não mais mencionando, como requisito para a concessão do *writ*, a existência de direito individual líquido e certo, violado ou ameaçado de violação, por ato ilegal ou abusivo de poder de qualquer autoridade.

No invocado preceito a Constituição em vigor, decorrente da Emenda n.º 1, de 17.10.1969, assegura, com efeito, que será concedido "mandado de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder".

A rigor, assim, não há que se perquirir, na espécie, da violação de direito individual, porque deste, como critério restritivo, não cuida a tratativa constitucional.

No campo do preceito constitucional a única distinção que se poderá legitimamente fazer é a que concerne ao *habeas corpus*, mas tão-só para delimitar a incidência da garantia: onde couber o *habeas corpus*, aí não caberá o mandado de segurança; valendo também a recíproca: onde couber o mandando de segurança, aí não caberá o *habeas corpus*.

A índole da garantia constitucional, por outro lado, é infensa a restrições com ela incompatíveis. A garantia de direito, porque esculpida no preceito de superlegalidade constitucional, tem em vista, precisamente, segundo a melhor doutrina, atuar eficazmente contra as perturbações da ordem jurídica, na proteção dos direitos humanos.

A regra é o cabimento do mandado de segurança contra ato de qualquer autoridade, cabimento que sofre, todavia, as limitações estabelecidas na lei que o regula (cf. art. 5.º da Lei federal n.º 1.533, de 1951, limitações que se justificam por si mesmas e nas quais não se enquadra o caso *sub judice*".

O "Seminário Jurídico" da ONU, realizado na cidade do México, proclamou e reconheceu que o amparo, o *habeas corpus*, o mandado de segurança e os outros remédios para defesa e salvaguarda dos direitos do Homem são instituições jurídicas imperecíveis e essenciais para a sobrevivência de toda a comunidade civilizada e que aos recursos especiais devem poder ser impetrados contra atos violadores de todo sos direitos humanos, praticados por qualquer autoridade, sem exclusão de nenhuma, desde as administrativas inferiores até o Chefe do Poder Executivo, devendo caber também contra atos ilegais de autoridades judiciárias e legislativas e, excepcionalmente, contra os chamados "grupos de pressão" (cf. recomendação n.º 2).

Essas generosas manifestações de porte internacional outra coisa não fazem que pôr em prática os postulados e os princípios assinalados na Carta Universal dos Direitos do Homem, no sentido de que todo homem tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela Constituição ou pela lei (art. VIII). É o direito à justiça de que fala, em suma, o art. XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem aprovada na cidade de Bogotá, durante a IX Conferência Internacional Americana, em maio de 1948, a que o Brasil emprestou a sua solidariedade.

7. A impetração, sem dúvida, trouxe um pleito jurídico para ser deslindado pelo poder judiciário.

Assim, para o seu exame, não deve o magistrado impressionar-se com a natureza do ato ou com a qualidade da autoridade que o praticou.

É que, em última análise, a concessão da segurança, pleiteada pelos requerentes, virá a significar, nada mais, nada menos, que o império soberano da lei constitucional e o resguardo das normas jurídicas regimentais votadas e estabelecidas pela própria assembléia legislativa, normas que resguardam o exercício, em toda a sua plenitude, dos

mandatos dos deputados que a integram, em nome do povo paranaense.

Não se olvide, neste passo, a sábia lição de Rodrigo Octávio: "Ao regimento interno da câmara não se pode deixar de reconhecer grande importância, como o regulamento da vida interna de um órgão coletivo de tão transcendente reflexo no desenvolvimento da vida nacional.

Deve ele consistir num sistema ponderado de disposições e fórmulas que restringem, dilatam ou regulam os direitos e liberdades dos representantes da nação, e seus atos no seio das assembléias, o modo de deliberar e que, estabelecendo um método, exitam inconvenientes e previnem dificuldades", segundo a lição de Pimenta Bueno (op. cit., p. 175).

8. Não existe, destarte, na espécie em testilha, qualquer supremacia injustificada do judiciário, que, provocado, tem o poder-dever de entregar a prestação jurisdicional que lhe incumbe como partícipe da organização estatal.

Os atos da legislatura, quando transbordantes dos limites constitucionais ou das próprias regras que comandam a feitura das leis, ficam, pois, sujeitos ao controle judicial, em tudo quanto disser respeito ao normal exercício dos direitos pelos cidadãos.

A violação do direito, precisamente, é a pedra de toque que faz nascer, sob o impulso do interessado na proteção respectiva, a função judicial, porquanto o juiz é dotado do poder de negar aplicação aos atos que reputar ofensivos da Constituição ou da lei em geral, fazendo prevalecer o princípio da constitucionalidade e o princípio da legalidade, a que se acham sujeitos, em nosso regime, todos os detentores do poder.

Em conclusão: rejeito as preliminares argüidas e concedo a segurança, nos termos do voto do eminente Desembargador Relator; sem qualquer alusão, todavia, à providência cautelar, que esta não tem mais razão de ser na espécie. Alceu Machado — José Lemos Filho. Esteve presente ao julgamento, e foi voto vencedor, o Desembargador Ribeiro de Campos.