MANDADO DE SEGURANÇA — FEDERAÇÃO — AUTONOMIA ESTADUAL

— Ilegitimidade de deputados estaduais para impetrar mandado de segurança contra nomeação pelo presidente da República, com aprovação do Senado, de governador de novo estado da Federação.

— É constitucional a lei complementar que firma competência do presidente da República para nomear, durante prazo certo e determinado, governador de novo estado, por ela criado.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Roberto Moaccar Orro e outro *versus* Sr. Presidente da República
Mandado de Segurança nº 20 213 — Relator: Sr. Ministro
CORDEIRO GUERRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, por maioria de votos, em não conhecer do mandado de segurança.

Brasília, 14 de novembro de 1979. — *Antonio Neder,* Presidente. *Cordeiro Guerra,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra: Os impetrantes, membros da Assembléia Legislativa do estado de Mato Grosso do Sul, invocando a sua condição de integrantes do Colégio Eleitoral ao qual incumbe eleger o governador e o vice-governador do estado, impetram o presente *writ* contra o ato do Exmo. Sr. Presidente da República de indicação ao Senado e eventual nomeação do Dr. Marcelo Miranda Soares para exercer o cargo de governador do dito estado, por entenderem tais atos infringentes do princípio da autonomia estadual consagrado nas Constituições federal e estadual vigentes, em longa e bem deduzida inicial, que fiz distribuir aos Exmos. Srs. Minis-

tros para perfeito conhecimento do pedido e brevidade do relatório.

Pediram liminar, que foi indeferida; confirmado o despacho em agravo regimental, fls. 73 pelo v. acórdão unânime de fls. 59-73.

Sustentam os requerentes, em síntese, no memorial que me apresentaram por ocasião do julgamento do agravo já referido:

"a) O estado de Mato Grosso do Sul foi criado pela Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, e seu governador *provisório* nomeado pelo Sr. Presidente da República (LC nº 31, art. 6º; LC nº 20, art. 4º);

b) Em 15 de novembro de 1978 foram eleitos os deputados estaduais, e a 1º de janeiro de 1979 instalou-se a Assembléia Constituinte;

c) Em 12 de junho de 1979 o Sr. Presidente da República demitiu o governador *provisório;*

d) Em 13 de junho de 1979, já promulgada a Constituição do Estado, o Sr. Presidente da Assembléia Legislativa assumiu o cargo de governador, então *vago;*

e) Nesta data, o estado passou a ter vida autônoma, como todos os demais, investido que ficou em todos os seus poderes, prerrogativas e garantias constitucionais;

f) Que o Sr. Presidente da República deseja continuar nomeando o governador do estado;

g) Que tal não é possível, sem ofensa à autonomia estadual, art. 13 e § 1º, da Constituição federal;

h) Que haverá uma intervenção não autorizada pelo art. 10 e seus itens da Constituição federal;

i) Que, em conseqüência, pedem "seja o mandado de segurança julgado e concedido, para se reconhecer o direito dos impetrantes de, como membros do Colégio Eleitoral, elegerem o governador do estado de Mato Grosso do Sul — *sic* — f. 8;

j) Sustentam, ainda, que, denegada a segurança, ter-se-á permitido que o Senhor Presidente da República lavre um ato inconstitucional, que resultará na instalação de um *governo ilegal,* a ser desconstituído pela decisão judicial".

Mantido o despacho indeferitório da medida liminar, vieram aos autos as informações do Exmo. Senhor Presidente da República, elaboradas pela Consultoria jurídica do Ministério da Justiça, fls. 77-86, que, por igual, fiz distribuir aos eminentes senhores ministros para exata compreensão da espécie.

Nelas se esclarece que a indicação feita pela Mensagem nº 171, de 15 de junho de 1979, do nome do Dr. Marcelo Miranda Soares para ser nomeado governador do estado de Mato Grosso do Sul, nos termos do art. 4º da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, c/c o art. 6º da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, foi aprovada pelo Colendo Senado da República, e seguindo-se a nomeação do indicado governador, conforme decreto publicado no *DO* do dia 28 de junho de 1979, havendo ele tomado posse perante o Exmo. Sr. Ministro da Justiça no dia imediato.

Sustentam as informações a validade do ato de acordo com a natureza constitucional das leis complementares invocadas, que legitimam a exceção aos princípios constitucionais mencionados pelos impetrantes; que se trata de uma situação *sui generis* que é a de um estado em formação, que não pode ser confrontada com a dos estados que já venceram a fase de organização; que a assunção do governo pelo presidente da Assembléia Legislativa do estado no período entre a demissão do governador nomeado inicialmente até a posse do novo governador nomeado após aprovação pelo Senado, não altera a competência do Sr. Presidente da República prevista nas leis complementares pelo prazo de duração do mandato, para o que invocam o ensino de José Afonso da Silva — fls. 86.

Ouvida a douta Procuradoria-Geral da República, por seu ilustre titular, Dr. Firmino Ferreira Paz, argüiu, preliminarmen-

te, a ilegitimidade de parte dos impetrantes, sustentando que, não obstante serem eles membros do Colégio Eleitoral do Estado, inexiste o direito de eleger, ou, até mesmo, o direito de votar; que — afirma — são expressões marcadas de profunda impropriedade científica, pois o direito de voto, segundo a doutrina, não é um *direito subjetivo,* senão uma *faculdade* conferida ao eleitor.

Não há direito subjetivo sem dever jurídico. Nas eleições diretas há o dever de votar; nas indiretas há o poder de votar, não o dever; e, em conseqüência, não há direito de votar, ou direito de eleger. "Há, só e só, poder de votar".

Do que deduz, os autores não são titulares de direito subjetivo de votar ou eleger, pois estes inexistem.

A seguir sustenta que, nos termos do Decreto-lei nº 1 540, de 14 de abril de 1977, que regula a composição e funcionamento do Colégio Eleitoral que elegerá o governador do estado — art. 1º — o órgão eletivo será o Colégio Eleitoral, cuja composição e funcionamento é por ele regulado. Aduzindo: "O Colégio não se compõe de dois deputados, senão, também, de toda Assembléia Legislativa e, mais, de delegados das Câmaras Municipais do respectivo estado (art. 2º do Decreto-lei nº 1 540, de 14 de abril de 1977).

Concluindo que, ainda que houvesse o direito de eleger, este seria do Colégio Eleitoral — entidade constitucionalmente personificada (CF — art. 13, § 2º) e não de todos ou de parte dos deputados que o integram, acrescentando que o Colégio Eleitoral só se reúne nas condições e no tempo definidos em lei.

"Não estando, agora, composto, inexistindo o Colégio Eleitoral, conclui-se, sem dificuldade, que os autores da ação de segurança não são titulares do *poder jurídico* de votar, ou, até mesmo, se o quiserem, do nomeado "direito de eleger" ou "de votar, existissem".

Com apoio na doutrina francesa sustenta que o eleitor não tem direito subjetivo amparável pelo mandado de segurança, pois não age por direito próprio, mas como órgão do estado. O eleitor não tem um direito próprio; exerce uma atribuição delegada do estado. Não tem direito próprio; exerce uma faculdade conferida em lei no interesse geral.

Não há, portanto, direito subjetivo integrado no patrimônio individual do eleitor, e muito menos líquido e certo, a ensejar o apelo à ação de segurança. São, pois, partes ilegítimas.

No mérito, sustenta que a criação de um novo estado se faz de acordo com a lei complementar prevista no art. 3º da Constituição federal, que não importa em quebra do princípio federativo. "Não fora assim, o desmembramento, para criação do novo estado-membro, seria impossível, juridicamente, por via de lei complementar. Seria preciso emenda constitucional para que ficasse intacta a Federação, o que, a todas as luzes, não é verdade".

Finalmente, que a indicação do nome do novo governador e sua nomeação observaram os preceitos das Leis Complementares nº 20, de 1 de julho de 1974, e nº 31, de 11 de outubro de 1977, pelo que são incensuráveis — como se esforça por demonstrar, e se verifica do parecer que fiz distribuir na íntegra aos Exmos. Senhores Ministros, no qual concluí pedindo que, preliminarmente, não se conheça da presente ação de segurança, e, se conhecida, a julgue improcedente.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Relator): A Constituição federal dispõe que os estados organizar-se-ão pelas constituições e leis que adotarem, pois são autônomos e federados, porém, tal poder de auto-organização, autogoverno, auto-administração, não é indiscriminado, porque, de confor-

midade com o texto constitucional vigente — art. 13 — têm de respeitar os princípios genericamente estabelecidos na própria Constituição, e, especialmente, os enumerados nos incisos mencionados no próprio art. 13.

A Constituição federal distingue os estados já existentes à época em que foi promulgada daqueles que venham a ser criados, porque em seu art. 3º preceitua:

"A criação de estados e territórios dependerá de lei complementar".

Nesta hipótese, o exercício da autonomia estadual, no que diz respeito à auto-organização, autogoverno e auto-administração, há de exercer-se nos termos da lei complementar prevista no art. 3º da Constituição federal, que, como norma geral ínsita no texto constitucional, deve ser respeitada pelos constituintes estaduais, porque, explicitamente, o art. 3º da Constituição federal reserva à União criar novos estados e territórios por lei complementar integrativa do texto constitucional, sem restrições materiais.

Essas leis complementares "que criarem novos estados e territórios têm natureza de direito constitucional no sentido material, como também o teriam aquelas que completassem a organização do sistema parlamentar de governo, consoante previa o art. 22 do Ato Adicional de 1961, "como ensina José Afonso da Silva (Aplicabilidade das normas constitucionais. — *RT*, 1968. p. 234), com apoio em Pontes de Miranda. idem, p. 232.

Tal inovação trazida ao nosso sistema constitucional não passou despercebida ao eminente Ministro Themistocles Cavalcanti, que diz:

"Pois bem, a Constituição deu aos estados pior tratamento do que o concedeu aos municípios, atribuindo a uma lei complementar o poder de criar novos estados e territórios. Não é o mecanismo de que aqui se trata, mas de uma lei especial *criando* o estado".

Embora não dando a preeminência reconhecida por José Afonso da Silva ou Geraldo Ataliba (*Lei Complementar na Constituição*. p. 38), à lei complementar em geral, assinala: "o que se procurou foi concentrar na União um poder que deveria partir da vontade da população residente na área em questão.

Equipararam-se, além do mais, os estados aos territórios, numa simetria bastante desconcertante na área em questão.

Fica assim a definição do regime federativo deformada no artigo introdutório da Constituição, fato que se reproduzirá em diversos episódios, como veremos" (Introdução à análise da Constituição de 1967, in *Estudos sobre a Constituição de 1967*. Fundação Getúlio Vargas, 1968. p. 10).

Nesse excelente volume, disse, ainda, Celio Borja, analisando as inovações da Constituição de 1967:

"A concepção clássica da federação era predominantemente política e, por isso, a partilha de poderes e atribuições entre a União e os estados visava, de preferência, à preservação da liberdade individual e, secundariamente, à adequação da atividade político-administrativa às peculiaridades locais.

As transformações sofridas, nos últimos 30 anos, pela sociedade brasileira; a crescente predominância dos objetivos nacionais sobre os interesses locais; as pressões sofridas pela União no sentido de atenuar os desníveis regionais, redistribuir a renda nacional e os recursos públicos; tudo isso contribuiu para conferir à cooperação a primazia entre os objetivos do regime federativo, relegando para segundo plano a contenção do poder central pelos entes locais.

Sente-se, claramente, que o legislador constituinte admitiu transacionar com os estilos tradicionais e com os antigos valores políticos. Não, porém, ao ponto de sacrificar a incontrastável supremacia da União, que lhe assegura o comando do

processo político e o controle da vida administrativa dos estados" (A Federação na Constituição do Brasil. idem, p. 36).

Diogo Lordello de Mello, por sua vez, ao sustentar que, se a estrutura federativa do país não foi abolida, foi bastante enfraquecida em pontos vitais para a efetiva autonomia dos estados, lembra que tal tendência é universal, e que já em 1939, Harold Laski denunciava a obsolescência do federalismo como forma de estado, mesmo nos EUA, explicando que hoje se realiza a revisão do conceito do federalismo em vários países, para o fim de promover o desenvolvimento daqueles de grandes dimensões territoriais no sentido social e econômico, daí resultando o fortalecimento do poder central (idem. *Os Estados e os Municípios na Constituição de 1967*. p. 38-9).

No mesmo sentido as observações de Alcino Pinto Falcão, quanto às lições de Edward Corwin e Carl Brent Swisher (*Novas instituições do direito político brasileiro*. p. 103), quanto ao direito americano.

Tal tendência generalizada explica que criação de estados e territórios se faça, hoje, nos termos de lei complementar, e não na forma do art. 2º e 3º da Constituição federal de 1946, mediante o voto das respectivas assembléias e prebiscito das populações interessadas, com aprovação do Congresso Nacional.

A criação, portanto, de um estado, por lei complementar, não é violadora da autonomia estadual, porque prevista no próprio texto constitucional, nem importa em intervenção da União fora dos casos previstos no art. 10 e seus itens da Constituição federal, porque, se de intervenção se tratasse, forçoso seria reconhecer que estaria plenamente autorizada pelo art. 3º da Constituição federal.

Assim, cumpre aos constituintes estaduais organizarem o novo estado, *ad futurum*, sem poder restringir os direitos que, constitucionalmente, se reservou a União, de nomear o governador do estado, seus substitutos e sucessores, durante o mandato previsto na lei complementar e fixado na Constituição estadual a ela submissa neste particular.

Cumpre assinalar que tal perda é compensada com a outorga, pela União, de subsídios financeiros e vantagens econômicas, como bem assinalam as informações do impetrado, as quais, de outro modo, importariam em infringência à isonomia entre os estados.

É de ver-se que, como bem demonstra o parecer da douta Procuradoria-Geral da República a que me reporto, neste particular, o impetrado não exorbitou do disposto nas Leis Complementares nº 20, de 1º de junho de 1974, e nº 31, de 11 de outubro de 1977, e, em conseqüência, não haveria por que, ainda que promulgada a Constituição do Estado, realizar-se eleição para substituição do governador demitido ou exonerado, por força dos arts. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 20 e art. 6º da Lei Complementar nº 31, "para o período que se encerrará com o mandato dos governadores eleitos a primeiro de setembro de 1978".

A ocupação eventual do cargo de governador pelo presidente da Assembléia Legislativa, tolerada pela União não tem o condão de abolir o direito privativo da União de dar substituto ou sucessor ao governador exonerado.

Cumpre assinalar que o governador nomeado para exercer o mandato estabelecido na lei complementar durante o prazo nela estabelecido, depois de aprovada a escolha pelo Senado, embora demissível *ad nutum*, não é um governador provisório, como sustentam os impetrantes.

É o governador do estado, em sua plenitude, podendo o Presidente da República dar-lhe substitutos e sucessores — art. 3º, II e § 2º c/c art. 4º e § 1º da Lei Complementar nº 20, mediante prévia aprovação do Senado, pois esta foi a dinâmica da criação do estado; de acordo com as

leis constitucionais previstas no art. 3º da Constituição federal.

O que cessa, após a promulgação da Constituição do Estado, é a aplicação das normas com ela incompatíveis, ou seja, a prática, pelo governador, de atos com ela conflitantes, pois a lei complementar reservou ao governador nomeado, aos seus substitutos e sucessores, o exercício do Poder Executivo até o término do prazo estabelecido na aludida lei complementar — art. 6º da Lei Complementar nº 31.

"A Federação Brasileira, como todas as que apareceram no mundo contemporâneo, passou por várias alterações, algumas delas de notável alcance", leciona Miguel Reale, "pouco nos resta da Federação esculpida com rigorismo simétrico pelos cinzeladores da Constituição de 1891, quando a República foi organizada sobre os pilares dos estados autônomos, só cabendo à União o resto das competências conferidas aos estados-membros". Aduzindo o ilustre professor que o próprio Rui "insurgiu-se contra o federalismo excessivo que, nos primórdios da República, chegou a pôr em risco a unidade nacional".

Registra, portanto, o desenvolvimento do direito constitucional brasileiro no sentido de legitimar a crescente influência da União, no trato dos negócios da Federação, o que explica em sua causalidade histórica, política e econômica, com notável brilho. (in *Parlamentarismo brasileiro*. 2. ed. Saraiva, 1962. p. 75-9).

É de lembrar-se que a unidade em nosso País preexistiu à federatividade, criada pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1899, e que aos temores revelados por Eça de Queiroz, quando da criação da República, respondeu Nelson Saldanha "que o federalismo brasileiro nascia com a estranha vocação de ser cada vez menos descentralizador". (in *O pensamento político no Brasil*. Forense, 1979. p. 103).

Não há, pois, que discutir o acerto ou desacerto da orientação seguida pelo Constituinte, no disciplinar a criação de novos estados ou territórios, como o fez no art. 3º da CF; há que se aplicar o texto constitucional como nele se contém. É a lição de Pontes de Miranda:

"Interpretação das Regras Jurídicas Gerais. Na interpretação das regras jurídicas gerais da Constituição, deve-se procurar, de antemão, saber qual o interesse que o texto tem por fito proteger. É o ponto mais rijo, mais sólido; é o conceito central, em que se há de apoiar a investigação exegética. Com isso não se proscreve a exploração lógica. Só se tem de adotar critério de interpretação restritiva quando haja, na própria regra jurídica ou noutra, outro interesse que passe à frente. Por isso, é erro dizer-se que as regras jurídicas constitucionais se interpretam sempre com restrição. De regra, o procedimento do intérprete obedece a outras sugestões, e é acertado que se formule do seguinte modo: se há mais de uma interpretação da mesma regra jurídica inserta na Constituição, tem de preferir-se aquela que lhe insufle a mais ampla extensão jurídica; e o mesmo vale dizer-se quando há mais de uma interpretação de que sejam suscetíveis duas ou mais regras jurídicas consideradas em conjunto, ou de que seja suscetível proposição extraída, segundo os princípios, de duas ou mais regras. A restrição, portanto, é excepcional". (in *Comentários à Constituição de 1967*, com a Emenda nº 1 de 1969, t. 1, p. 302).

Na espécie, criado o estado pela Lei Complementar nº 31, nomeado, regularmente, o governador, demissível *ad nutum*, e em lhe sendo dado o substituto ou sucessor nos precisos termos da lei constitucional, não havia por que reunir-se o Colégio Eleitoral, já que de eleição de governador não cuidam as leis integrativas do art. 3º da Constituição federal, e, conseqüentemente, inaplicável à espécie o Decreto-lei nº 1 540, de 14 de abril de 1977, não têm os impetrantes, deputados à As-

sembléia Legislativa, legitimidade para pedir que se reconheça o direito de eleger o governador do estado de Mato Grosso do Sul, como membros natos do Colégio Eleitoral, previsto para outras hipóteses que a da criação de novos estados ou territórios.

Reconheço, pois, a ilegitimidade dos requerentes para a postulação da segurança, e não conheço do *writ*.

QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. Dr. Laerte Vieira (Advogado): Sr. Presidente, peço licença ao eminente relator, para prestar esclarecimentos sobre matéria de fato.

Os impetrantes alegavam que os cargos estavam vagos, quando a Constituição federal foi promulgada, e o Colégio Eleitoral é sempre convocado, nos termos da própria Constituição.

O *Sr. Ministro Cordeiro Guerra* (Relator): O cargo não estava vago. Ocorreu que, como dependesse a substituição do governador, nomeado e demissível *ad nutum*, da aprovação do Senado Federal, é claro que o Presidente da República só poderia nomear com a concordância do Senado. Nesta vacância transitória, assumiu o presidente da Assembléia. Eu disse, no meu voto: quem poderia se insurgir contra isso é quem tinha direito de demitir e nomear. Mas o Presidente da República, de acordo com a lei complementar, não poderia ignorar a aprovação do Senado. Parece-me que o meu ponto de vista não está tão esdrúxulo, porque não obstante a brilhante sustentação do Dr. Paulo Brossard, no Senado da República, este deu pela constitucionalidade e aprovou a indicação do governador apontado na mensagem. E me parece, eu não estou informado, é questão de fato que o nobre deputado poderia esclarecer, o governador aprovado pelo Senado tomou posse perante o Ministro da Justiça, como dispõe a lei complementar. Por acaso, houve alguma objeção ao efetivo exercício do cargo pelo novo governador do estado do Mato Grosso?

O Sr. Dr. Laerte Vieira (Advogado): Excelência, por não haver, é que há o cumprimento do texto constitucional.

Agradeço a V. Exa.

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Relator): A Assembléia não promoveu o *impeachment* ou outra medida. Por esses motivos, não conheci do mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Decio Miranda: Sr. Presidente, rejeito a alegada ilegitimidade dos impetrantes.

Membros do Colégio Eleitoral, seu interesse decorre do poder de iniciativa que essa qualidade lhes confere.

A quem faz parte de uma coletividade de pessoas a que se assegura certo poder, é dado individualmente reivindicar o que a todos compete.

Passo ao mérito.

A criação de estados e territórios depende de lei complementar, segundo o art. 3º da Constituição.

Com o caráter de norma geral, a Lei Complementar nº 20, de 1 de julho de 1974, no art. 3º, II, estabeleceu que lei complementar específica, para cada caso, disporia sobre "a extensão e a duração dos poderes do governador, nomeado na forma do art. 4º". E, mais, no art. 4º que, durante o prazo estabelecido na lei complementar especial, nos termos do referido art. 3º, II, o Presidente da República nomeará o governador do novo Estado (...), que será demissível *ad nutum* e a quem, em casos de impedimento, o Presidente da República designará substituto.

Ora, o art. 6º da Lei Complementar nº 31, em harmonia com a disposição que prevê seja a duração do mandato do governador fixada pela lei complementar es-

pecífica, declara que "para o período que se encerrará com o do mandato dos governadores dos estados eleitos a 1º de setembro de 1978, o Presidente da República nomeará o governador do estado de Mato Grosso do Sul".

Logo, todo esse período será de exercício de governador nomeado pelo Presidente da República e não de determinado governador, que tenha sido inicialmente nomeado. Este, durante todo o período, é demissível *ad nutum* pelo Presidente da República. E, curialmente, quem tem o poder de demitir, tem o de nomear o sucessor do demitido.

Dir-se-á, como o fez o eminente advogado dos impetrantes, que a nomeação do governador, após a promulgação da Constituição do Estado, fere os princípios da autonomia do estado-membro.

Ora, o que se há de ponderar a respeito é que, se a criação de estado autônomo é ato instantâneo, já a sua organização não o é, nem a Constituição diz que o seja. Pode haver um período de instauração gradativa ou paulatina da autonomia.

Certo, nessa gradação, o Poder Legislativo, com capacidade constituinte, será o primeiro a aparecer. As etapas com que, a seguir, se organizam os outros Poderes, o Judiciário e o Executivo, podem ter duração mais ou menos longa. E é aí que a lei complementar tem o seu campo de liberdade, sem ferir a Constituição.

No caso, a lei complementar estabeleceu, em última análise, que a autonomia completa do estado ocorreria com o término do tempo que ela própria fixou.

Não podendo haver um *fiat* milagroso que dê nascimento simultâneo e capacidade instantânea de atuação aos três Poderes do estado-membro, o sistema criado pela lei complementar não é inconstitucional, antes corresponde ao que se considerou imposição natural do processo em que se instaura a autonomia.

Conheço da impetração por entender partes legítimas os requerentes, mas a indefiro.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz: Sob a epígrafe Da legitimidade da Parte, a petição inicial aduz que "os impetrantes, membros da Assembléia Legislativa do estado de Mato Grosso do Sul, integram o Colégio Eleitoral ao qual incumbe eleger o governador e o vice-governador do estado, quando vagos estes cargos, na forma do art. 13, § 2º, letra *a*, da Constituição federal e parágrafo único do art. 52 c/c o art. 55 e seu parágrafo único da Constituição do Estado, sendo, portanto, partes legítimas para propor o presente *writ*.

De seu turno, o pedido consoante formulou-o a inicial, é o seguinte: "que, finalmente, seja o mandado de segurança julgado e concedido, para se reconhecer o direito dos impetrantes de, como membros do Colégio Eleitoral, elegerem o governo do estado de Mato Grosso do Sul".

A respeito da legitimidade para impetrar mandado de segurança, Hely Lopes Meireles observa: "o impetrante, para ter legitimidade ativa, há de ser o titular do direito individual, líquido e certo, para o qual pede proteção pelo mandado de segurança..." essencial, escreve o mesmo jurista, é que o impetrante tenha direito subjetivo próprio (e não simples interesse a defender em juízo). Outra observação que se impõe, acentua o tratadista, é a de que, pelo mandado de segurança, não se defende direito de coletividade, mas tão-somente direito subjetivo próprio, individual (*Mandado de segurança e ação popular*. 6. ed. p. 28, 29 e 30).

Ora, no caso, os impetrantes reivindicam, como membros da Assembléia Legislativa e integrantes do Colégio Eleitoral, o direito de elegerem o governador do estado de Mato Grosso do Sul. Entretanto, o direito que lhes teria sido negado, não foi

a eles, individualmente, mas ao Colégio Eleitoral, o qual integram na qualidade de membros da Assembléia Legislativa. Parte legítima para postular esse direito, portanto, é o Colégio Eleitoral, ou, mais precisamente, o seu presidente, que exerce essa função como presidente da Assembléia Legislativa (Decreto-lei nº 1 540 de 14 de abril de 1977, art. 9º, parágrafo único).

Como é notório, em regra, assinala Barbosa Moreira, compete a legitimação ativa à pessoa que se diz titular do direito postulado (*Temas de direito processual.* Saraiva, 1977. p. 202). Se os titulares do direito não são os impetrantes e, sim, um órgão que eles integram, mas não representam, cabe-lhes envidar, junto a esse órgão, as providências necessárias ao advento do exercício do direito de votarem na eleição para o provimento do cargo de governador do estado. É ao presidente da Assembléia Legislativa, na qualidade de presidente do Colégio Eleitoral, a quem compete convocar os membros deste, afastando, previamente, os embaraços à eleição, caso seja realmente ilegal a nomeação efetuada pelo Presidente da República, hipótese que admito, para os efeitos do exame da questão concernente à ilegitimidade *ad causam* dos impetrantes.

Ante o exposto, acolho a preliminar suscitada pelo Dr. Procurador-Geral da República e, em conseqüência, indefiro o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto: Senhor Presidente, o exame da inicial mostra que os impetrantes sustentam a ilegitimidade do ato do Sr. Presidente da República para a nomeação do novo governador do estado de Mato Grosso do Sul, ou melhor, que, uma vez destituído ou demitido o primeiro nomeado, cessa a competência do Sr. Presidente da República para nomear outro.

Ora, trata-se de direito público, e, nesse caso, a meu ver, parte legítima não é apenas o Colégio Eleitoral, mas qualquer pessoa do povo. Do contrário, se o Presidente da República cometesse uma ilegalidade, o ato passaria a produzir efeito, se o Colégio Eleitoral tivesse interesse em não desfazê-lo. A meu ver, os impetrantes são parte legítima.

Agora, no mérito, estou de acordo com o eminente relator e com os eminentes ministros que votaram anteriormente.

A Constituição, em seu art. 3º, dispõe, de maneira expressa, que a divisão ou a criação de estado se faz por lei complementar. Portanto, essa lei é que disciplina a matéria e ela é expressa ao dizer que o governador nomeado e seus sucessores terão como término do mandato o ano de 1984. Conseqüentemente, se o Presidente da República tinha poderes para nomear o governador, e este era demissível *ad nutum,* sem que a lei complementar declarasse que, nesta hipótese, o competente para escolher o novo seria o Colégio Eleitoral, a competência continuava do Sr. Presidente da República.

Razão por que conheço do mandado de segurança, por entender legítima a parte, mas o indefiro.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Sr. Presidente, não está em causa, neste mandado de segurança, a legitimidade, à

fase da Constituição, da criação do estado de Mato Grosso do Sul, feita por lei complementar e à custa do desmembramento de parte da área do preexistente estado de Mato Grosso.

Faço esta observação, porque, na verdade, nem examino a questão, nem me quero comprometer para eventual discussão sobre ela em caso futuro. Não está isso em causa, repito; até pelo contrário, os impetrantes pedem a segurança no pressuposto da legitimidade da criação do estado de Mato Grosso do Sul, do qual são deputados estaduais e cujo governador pretendem eleger.

Meu voto acompanha, *data venia*, o do eminente Ministro Soares Muñoz, com a única ponderação de que, segundo a técnica tradicional do Tribunal, quando é considerada ilegítima a parte que impetra a segurança, a conclusão do julgado é de não-conhecimento.

Não discuto o acerto científico da orientação, apenas cinjo-me ao que é tradicional na prática da Corte.

Portanto, com a fundamentação do voto do eminente Ministro Soares Muñoz e a ressalva inicial que antecipei às minhas palavras, meu voto é pelo não-conhecimento do mandado de segurança.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Minister Soares Muñoz: Sr. Presidente, no Rio Grande do Sul, o problema da denegação ou não-conhecimento do mandado de segurança no caso de ilegitimidade *ad causam* do impetrante foi discutido, e o Tribunal se dividiu em duas correntes, que não se harmonizavam, até que um dia, para facilitar os julgamentos, chegamos a um *modus vivendi*, adotando a técnica de indeferir a segurança.

No Supremo Tribunal Federal encontrei a orientação que agora o eminente Ministro Xavier de Albuquerque enunciou e não vou discordar dela, em face da índole puramente técnica da controvérsia.

Modifico, pois, a conclusão do meu voto, para também não conhecer do *writ*.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores: Sr. Presidente, também reconheço que ocorre, por parte dos impetrantes, ilegitimidade *ad causam* para ajuizarem o presente mandado de segurança como suscitou, em preliminar, o douto parecer da Procuradoria-Geral da República.

Considero que o eminente Ministro Soares Muñoz, no voto que trouxe escrito, bem situou a controvérsia.

Como ele, não reconheço aos dois deputados, integrantes da Assembléia Legislativa do novel estado de Mato Grosso do Sul, o direito a que se arrogam de, como integrantes do Colégio Eleitoral a que se refere o Decreto-lei nº 1 540/77, elegerem o governador do estado, cargo vago ao ensejo da instalação do Legislativo a que pertencem.

Se direito coubesse à eleição pelo Colégio Eleitoral em questão que, sequer, está formado, tocaria ao dito Colégio, através de seu presidente, que é o mesmo da Assembléia Legislativa. É o que se extrai da interpretação que sempre se deu ao art. 1º da Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 1 533/51), a eles não se aplicando seu § 2º, eis que dito direito não cabe a qualquer dos componentes do Colégio, pessoalmente, ou como seu integrante. Mas, ao órgão coletivo como tal, na sua totalidade, por sua Mesa, ou mais precisamente, por seu presidente, que, em regra, o representa.

Nem seria possível afastar a ilegitimidade comentada para conhecer do pedido como se fora da ação popular a que se refere o art. 153, § 31 da Constituição, quando o direito de propô-la cabe a qualquer cidadão no exercício de seu direito individual e segundo dispõe a Lei nº 4 717/65 que o disciplina. E isto em face da natureza do ato que se quer anular.

Em tais condições, Sr. Presidente, reconhecendo a ilegitimidade ativa dos postulantes, dispenso-me de examinar as demais questões, como o fizera o eminente relator, em seu erudito voto, pois elas vieram após, caso rejeitada a prejudicial.

Por fim, inclino-me pela orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal, a qual já sustentava perante o egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em não conhecer do *mandamus*. Tal expressão corresponderia àquela adotada nas ações cíveis em geral, carência da ação (CPC, art. 6º), ou a própria extinção do processo, art. 267, VI, do citado diploma.

Lamento, assim, Sr. Presidente, não poder considerar os demais pressupostos da pretensão, sustentados com tanto brilho pelo nobre advogado em sua sustentação oral.

É o meu voto, não conhecendo do mandado, *data venia*.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Sr. Presidente, o mandado de segurança pressupõe a existência de ofensa a direito individual — via de conseqüência, direito subjetivo, próprio. Na hipótese, isso não ocorre em relação aos impetrantes, que na verdade não reivindicam direito seu, próprio, mas direito que, em princípio, seria do Colégio Eleitoral. Este é que, sem dúvida, teria legitimação ativa como possível titular de um direito. Ademais, deve-se considerar que, aqui, não se cuida deste outro remédio, de origem constitucional, que é a ação popular.

Por isso, acompanho o eminente Ministro Soares Muñoz, não conhecendo, preliminarmente, do mandado de segurança.

ESCLARECIMENTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Relator): Sr. Presidente, gostaria de prestar um esclarecimento: o meu voto concluiu pela ilegitimidade de parte, tanto vale dizer, pelo não-conhecimento.

Queria que V. Exa. tornasse explícito que aceito, para simplificar, a sugestão — ou o esclarecimento do meu pensamento: também não conheço da Ação de Segurança.

EXTRATO DE ATA

MS nº 20 213-1 — DF — Rel., Min. Cordeiro Guerra. Reqtes., Roberto Moaccar Orro e outro (Adv., Laerte Ramos Vieira). Reqdo., Sr. Presidente da República.

Decisão: Não se conheceu da ação de segurança, vencidos, em parte, os Ministros Decio Miranda e Cunha Peixoto, que conheceram da ação para indeferir a medida. Votou o presidente. Falaram: pelos reqtes.: o Dr. Laerte Ramos Vieira e pelo Ministério Público, o Dr. Firmino Ferreira Paz. T. Pleno, 14.11.79.

Presidência do Sr. Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Leitão de Abreu. Ausente, justificadamente, o Sr. Min. Moreira Alves. Procurador-Geral da República, o Dr. Firmino Ferreira Paz.