

Deixaram de comparecer, por se achar em gozo de licença, o Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, e por estar afastado em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, o Sr. Ministro Edgard Costa sendo substituídos respectivamente, pelos Srs. Ministros Ábner de Vasconcelos e Afrânio Costa.

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.000

Mandado de segurança: não sendo o ato impugnado originário das Mesas da Câmara do Senado, será o Supremo Tribunal incompetente para conhecer do mandado.

O art. 141 § 38, da Constituição Federal institui a chamada "ação popular", que se não confunde nem identifica com o mandado de segurança; traços diferenciais e fundamentais entre ambos.

Incabível é o mandado para invalidar ato legislativo que aumentou o subsídio dos Deputados e Senadores, sob o fundamento de ser lesivo ao patrimônio da União, por estar em causa, não a defesa de um direito subjetivo dos requerentes, mas do interesse geral.

ACÓRDÃO

Acordam em Supremo Tribunal Federal, vistos, relatados e discutidos estes autos de Mandado de Segurança, em que são requerentes Clovis Monteiro de Barros e outros em, preliminarmente, não conhecer do pedido, na conformidade dos votos constantes das notas anexas da assentada do julgamento. Custas, como de direito.

Rio de Janeiro, D.F., em 28 de setembro de 1949 (data do julgamento).
Laudo de Camargo, Edgard Costa, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Edgard Costa — O advogado Clóvis Monteiro de Barros e mais 14 outros, domiciliados e residentes nesta Capital, impetram deste Supremo Tribunal mandado de segurança contra "o ato que já se praticou e virá a ser sucessivamente praticado no fim de cada mês pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com a requisição ao Tesouro da União do numerário bastante para pagar aos Deputados e Senadores os acréscimos determinados pela Resolução do Congresso Nacional em Decreto legislativo n.º 53, de 14 de dezembro de 1948, publicado no *Diário do Congresso Nacional* de 15 do mesmo mês e ano, aos subsídios e ajuda de custo

fixados para os seus membros pelo Decreto-lei n.º 9.006, de 20 de fevereiro de 1946".

Inicialmente invocam os impetrantes, como amparo do pedido que formulam, o dispositivo do § 38 do art. 141 da Constituição: "qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista".

Arguem os impetrantes a manifesta inconstitucionalidade do Decreto legislativo n.º 53, inconstitucionalidade consistente, não em terem os congressistas fixado os seus próprios subsídios, mas em fixá-los fora da época marcada pela Constituição, que é no fim de cada legislatura para a legislatura seguinte, e não no meio da legislatura para a própria legislatura. A Assembléa Constituinte podia ter autorizado o Congresso a fixar os subsídios e a ajuda de custas dos deputados e senadores na mesma ocasião em que, por força da disposição do art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fixasse os do Presidente e do Vice-Presidente da República; o princípio moral de não fixarem os próprios beneficiários os seus subsídios, foi o que levou a Assembléa a não revogar o Decreto-lei n.º 9.006, de 20-2-1946, promulgado pelo Presidente da República no pleno exercício das suas funções constitucionais de legislatura anterior. A evidência da inconstitucionalidade da resolução do Congresso Nacional alterando subsídios está, assim, no art. 47, § 2.º da Constituição: "a ajuda de custo e o subsídio serão fixados no fim de cada legislatura".

Não é, porém, a declaração dessa inconstitucionalidade ao que diretamente visa o presente mandado; mas o ato das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado requisitando ao Tesouro da União o pagamento autorizado por aquela resolução; a inconstitucionalidade virá como fundamento da concessão do mandado, que se dirige, pois, contra esse ato administrativo. A sua impetração não tem intuito de menosprezar o Congresso Nacional. A resolução em que se baseia o ato impugnado foi votada e promulgada "sob os protestos mais vivos de uma respeitável minoria, que se bateu contra sua aprovação, e que emocionaram a opinião pública, de que eles impetrantes são a manifestação".

"A ação popular — continuam os impetrantes, — resguarda a qualquer do povo o direito de pedir a anulação ou a declaração de nulidade de qualquer ato lesivo do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das autarquias e das sociedades de economia mista, praticado por qualquer dos Poderes, do Executivo e do Legislativo, por meio da ação de nulidade ou da anulação, e do próprio Poder Judiciário, por meio da ação rescisória do seu julgado que tenha acarretado aquela lesão. É com o patrimônio da União que se paga o subsídio e a ajuda de custas dos deputados e senadores. É lesivo desse patrimônio qualquer pagamento feito sem lei ou mediante lei inconstitucional. Em um e outro caso se trata de pagamento indevido."

"A União poderia impugnar o ato da requisição do pagamento dos aumentos dos subsídios e da ajuda de custas. A União poderia, por seu representante legal neste Egrégio Supremo Tribunal Federal, pedir um mandado

de segurança para não ser compelida a cumprir os atos inconstitucionais contidos nas requisições de pagamento que as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal irão dirigir ao Tesouro Nacional em cumprimento da resolução votada contra o texto constitucional. Se a União pode requerer mandado de segurança para evitar a lesão do seu patrimônio, pode-o qualquer cidadão legitimamente investido do direito de agir em complemento ou em suplemento da União.”

Não se diga — argumentam ainda os impetrantes, — que se quer pedir a decretação da nulidade do ato legislativo, nem se alegue que se trata de um ato político, não podendo o Poder Judiciário anulá-lo. A medida é possível por via de consequência, quando é argüida a inconstitucionalidade do ato, objeto do mandado de segurança, fundada na inconstitucionalidade da lei, em cuja execução é êle praticado. O fixar os subsídios para os seus membros, é um ato político, realmente, do Congresso, que escapa ao exame do Poder Judiciário; mas se fixados fora da época marcada pela Constituição, o ato deixa de ser político, por lesivo do patrimônio da União, obrigada a pagar em virtude de uma lei inconstitucional. “Nenhuma limitação prescreveu a Constituição para o cidadão pedir ao Poder Judiciário a nulidade de qualquer ato lesivo do patrimônio da União e de outras pessoas jurídicas de direito público, praticado por quem quer que seja.”

Pedindo a notificação das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nas pessoas de seus respectivos Presidentes, para as informações necessárias, e bem assim o Dr. Procurador Geral da República, concluem os impetrantes esperar que “nesta ação popular seja dita para a Nação a palavra de tranqüilidade do seu Egrégio Supremo Tribunal Federal”.

O pedido é instruído com várias páginas no “Diário do Congresso Nacional” que publicou o texto da resolução incriminada de inconstitucional e os debates parlamentares travados em tôrno da mesma, e do *Jornal do Comércio*, que inseriu o parecer da Comissão do Instituto dos Advogados sobre o projeto (fls. 20 a 90).

Respondendo ao pedido de informações, limitou-se o Sr. Presidente do Senado Federal à declaração de que “nem a Mesa do Senado Federal, nem a sua Comissão Diretora, praticou o ato que lhes é atribuído, pois que os decretos legislativos são cumpridos pelo Executivo na parte que lhe compete, independentemente de qualquer requisição” (ofício de fls. 100); e o Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, — que a respectiva Mesa “não praticou, nem está praticando, no fim de cada mês, o ato de requisição de numerário” a que aludem os impetrantes. “O Decreto legislativo n.º 53, de 14 de dezembro de 1948, foi ato do Congresso Nacional (art. 66, n.º IX, da Constituição Federal), e não da Mesa da Câmara, competindo a sua execução ao Tesouro Nacional, que efetua diretamente aos deputados o pagamento dos respectivos subsídios.” (ofício de fls. 103).

Um dos impetrantes, oferecendo exemplares dos Regimentos Internos do Senado e da Secretaria da Câmara dos Deputados, salienta, na petição com que os ofereceu e junta por linha, que pelo art. 200 do primeiro — “ao Ministro da Fazenda serão enviadas as fôlhas do subsídio dos Senadores e

as dos vencimentos dos funcionários da Secretaria, a fim de serem pagos pelo Tesouro Nacional, no Edifício do Senado”; e pelo art. 4.º, letra *k*, do segundo, que à Secretaria compete fazer fôlhas de pagamento de Deputados, de funcionários e de material.

Tendo afirmado impedimento o Sr. Dr. Procurador Geral da República oficiou, em substituição, o Dr. Subprocurador Geral. Inicialmente argüi S. Ex.^a a falta de qualidade dos requerentes para impetrar a medida excepcional do mandado de segurança, cujo caráter conhecidamente objetivo exige, à sua vez, demonstração inequívoca da existência de um direito líquido e certo, violado ou ameaçado de violação, pertencente ao patrimônio de quem o requeira.

Só o titular de um direito líquido e certo pode impetrar mandado de segurança; pode-se mesmo afirmar que se apresenta pacífica, a propósito, a orientação da Doutrina e da Jurisprudência. E invoca em apoio dessa tese, a lição de CASTRO NUNES, em sua obra sobre *O Mandado de Segurança*, e a decisão proferida, em idêntica espécie, pelo Tribunal Federal de Recursos. E prossegue o Dr. Subprocurador Geral:

“Os nobres e ilustrados Advogados impetrantes foram procurar apoio para o Mandado, no parágrafo 38 do art. 141 da Constituição, que delinea a chamada “ação popular”.

Já no próprio conceito de *pleitear* consignado naquele texto, está assinalada, de modo incontroverso, a exclusão do mandado de segurança, como remédio idôneo, suscetível de ser exercido em defesa dos pressupostos constantes do parágrafo 38 em referência.

Através do mandado de segurança — é bem sabido — não se pleiteia, mas, exhibe-se, de logo, um direito a ser defendido.

Vê-se daí, e sem esforço, a impropriedade do aceno feito na douta petição.

É, ainda, o preclaro CASTRO NUNES quem esclarece com perfeita aplicação no presente debate:

“O interesse do cidadão em preservar o interesse público é também um direito subjetivo, de caráter público, exercido *ut civis*. Temos na Constituição um caso típico:

“Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear”, etc. (artigo 141, parágrafo 38).

O que aí se assegura é um direito cívico, restrito ao cidadão *para pleitear* a invalidação de atos lesivos, não a um direito subjetivo do autor, mas, ao interesse geral. A ação está admitida *para pleitear*, não pode ser substituída pelo mandado de segurança, salvo se requerido êste para assegurar ao cidadão, o exercício mesmo daquele direito, isto é, do direito de intentar a ação popular, caso lhe seja obstado sob qualquer coação do poder público.”

Vê-se, portanto, que a invocação ao parágrafo 38 do artigo 141 da Constituição, não abre ensanchas ao uso do mandado de segurança.

Ademais, o presente Mandado, por melhor que se pretenda justificar e remediar a sua impetração, com alusão a atos que as Mesas do Senado e da Câmara tenham que praticar, visa, real e flagrantemente, o diploma de que decorre o aumento de subsídio parlamentar.

Ambas as Mesas (ofícios a fls. 100 e 103) negam a prática do ato que a inicial lhes atribui, esclarecendo, como faz o Presidente do Senado, o eminente Sr. Nereu Ramos,

“que os decretos legislativos são cumpridos pelo Executivo, na parte que lhe compete, independentemente de qualquer requisição.”

E nem se cogite dos preceitos regimentais do Senado e da Câmara, mencionados na petição junta por linha, eis que se referem a exigências meramente burocráticas, não representando, como se pretende, requisição de numerário, feita ao Tesouro Nacional.

De resto, praticado o ato impugnado, ou seja, o ato do pagamento dos subsídios com o malsinado aumento, não pelas Mesas do Congresso Nacional, mas, pela autoridade do Ministério da Fazenda a que corresponde tal atribuição surgiria imediata modificação no panorama da competência judicante do presente mandado de segurança, a qual não mais estaria compreendida na alta esfera do Pretório Excelso, nem mesmo na do Egrégio Tribunal Federal de Recursos.

Ora, visando o próprio diploma de que resultou o aumento de subsídio, incabível, ainda uma vez, será o presente mandado de segurança remédio que não tem a força de investir diretamente contra a lei.

Ainda recentemente, examinando o Mandado de Segurança n.º 402, impetrado ao Colendo Tribunal Federal de Recursos, tivemos ocasião de lembrar que o Mandado, visando diretamente a Sentença ou a Lei, deixa de apresentar um dos elementos característicos do seu cabimento. É a exigência do direito líquido e certo, que, em nenhuma hipótese, se poderá exhibir contra uma ou outra, precisamente pela natureza peculiar de uma e de outra.

Quanto à orientação, a propósito, da V. Jurisprudência do Pretório Excelso está firmada, de modo brilhante e expressivo, no Acórdão proferido no julgamento do Mandado de Segurança n.º 768, de Minas Gerais, de que foi Relator o eminente Senhor Ministro Orozimbo Nonato.

O ato legislativo — fixa a respectiva ementa — é sobranceiro ao *writ*.

Afora, aliás, a opinião do eminente Prof. AUGUSTO MEIRA — sem dúvida, jurista de grande quilate — que ficou isolada no campo da investigação doutrinária, — pode-se afirmar a unanimidade do ponto de vista contrário ao cabimento do mandado de segurança contra a Sentença ou contra a Lei, através — como ocorre aqui — de ataque frontal e direto.

Finalmente, e em apreciação do mérito, cumpre mencionar que o Mandado não exhibe a seu prol, um daqueles direitos líquidos e certos a que alude o preceito constitucional (artigo 141, parágrafo 2º) regulador do instituto.

Contrariando tais pressupostos de certeza e liquidez, há o texto constitucional do artigo 66, IX, atribuindo ao Congresso Nacional, a competência para fixar a ajuda de custo e o subsídio dos seus componentes e se o parágrafo 2.º do artigo 47 estabelece a oportunidade de semelhante fixação é, igualmente, fora de dúvida que, na hipótese, não a exerceu o Congresso no tempo devido o que, pelo menos, daria aso a debate em torno do assunto, excluindo daí, e por isso mesmo, a apontada conceituação quanto ao direito invocado e exibido.

Rio de Janeiro, 6 de junho de 1949. — *Alceu Barbedo*, Sub-procurador Geral da República”.

É o relatório.

VOTOS PRELIMINARES

As respostas dadas ao pedido de informações, pelos ilustres Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, negando a prática, pelas respectivas Mesas, do ato contra o qual foi, pelos requerentes, impetrado mandado de segurança, implicam, como acentuou em seu parecer o Dr. Sub-procurador Geral, na modificação da competência judicante do presente mandado de segurança. Se o ato impugnado não é da Mesa da Câmara nem da do Senado, a hipótese não se inclui nos casos em que pelo art. 101, I, letra *i*, da Constituição Federal, compete a este Supremo Tribunal processar e julgar originariamente o mandado de segurança impetrado. Não infirmam, ou destróem, aquelas respostas dos ilustres Presidentes das duas Casas do Congresso, os preceitos regimentais invocados por um dos impetrantes, relativos à organização das folhas de pagamento, da atribuição das respectivas Secretarias; como, a propósito, argumenta com procedência o Dr. Sub-procurador Geral, os referidos preceitos “se referem a exigências meramente burocráticas, não representando, como se pretende, requisição de numerário feita ao Tesouro Nacional”.

Admitida, entretanto, a competência do Tribunal, do pedido não é de se conhecer por ser o mandado de segurança meio inidôneo à finalidade buscada com êle.

O que pretendem os requerentes é o reconhecimento judicial de ser o ato que impugnam lesivo do interesse público por baseado em lei inconstitucional, e, por via de consequência, como elementos integrantes que são da coletividade prejudicada, dêles impetrantes também.

Buscam os requerentes amparo expresso para o pedido no dispositivo do art. 141, § 38, da Constituição, que inicialmente invocam. Sabido é, porém, que esse dispositivo, — que confere a qualquer cidadão legitimidade para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio público, institui a chamada ação popular, que se não confunde nem se identifica com o mandado de segurança. Se este bastasse à consecução do prescrito naquele dispositivo, tratar-se-ia de uma redundância inadmissível no legislador constituinte. Inscritos ambos, — o que autoriza o mandado de segurança e o que faculta a ação popular, — como incisos ou parágrafos do mesmo artigo (art. 141, §§ 24 e 38), — o que, desde logo, entre eles um traço diferencial, que é fundamental: ao passo que o mandado de segurança é uma garantia concedida a todos indistintamente, a faculdade conferida pelo § 28, — seja, a ação popular, — é restrita ao cidadão.

O a que visa o mandado de segurança é a proteção dos direitos individuais, não amparados pelo “habeas-corpus”. Na sua destinação constitucional, — como escreve CASTRO NUNES, — “tem por fim a tutela de direitos, — “para proteger direito...”, — direito que há de ser do próprio impetrante, e não mero interesse, admitida a distinção corrente na exposição doutrinária” (*Do Mandado de Segurança*, n.º 115). Se o que através êle se exercita é sempre um direito subjetivo do particular contra o poder público, tal direito “só tem real existência — no dizer de SEABRA FAGUNDES, — quando individualizado no titular, isto é, quando tenha êste interesse direto na prestação”, ou, por outras palavras, — quando o ato o atinge imediatamente, não quando a legalidade do ato só lhe possa interessar remotamente, como parte da sociedade” (*O Contrôlo dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, pág. 134). E, como acrescenta o mesmo eminente jurista, “a possibilidade de acionar simplesmente como parte da coletividade, com fundamento no interesse geral pelo bom andamento dos serviços públicos, ou em defesa dos bens públicos, são razões de ser da ação popular”. Essa é a ação que, abolida pelo § único do art. 76 do Código Civil, foi autorizada pela Constituição de 1934 (art. 113, n.º 38), suprimida na Carta de 1937, e restaurada e ampliada aos atos da administração pública indireta, pela Constituição vigente, art. 141, § 38.

A impugnação dos requerentes não pode, assim, ser acolhida através remédio judicial de que lançaram mão; a via regular que se lhes abre é o da ação instituída pelo § 38 do cit. art. 141. Di-lo, com a sua acatada e reconhecida autoridade o eminente CASTRO NUNES na sua obra sobre o *Mandado de Segurança* ao se referir àquêle dispositivo: “o que aí se assegura é um direito cívico, restrito ao cidadão, para pleitear a invalidação de atos lesivos, não a um direito subjetivo do autor, mas ao interesse geral. A ação está admitida “para pleitear”, não pode ser admitida pelo mandado de segurança, salvo se requerido êste para assegurar ao cidadão o exercício mesmo daquêle

direito, isto é, do direito de intentar a ação popular, caso lhe seja obstado sob qualquer coação do poder público” (*loc. cit.*, n.º 116).

Pretendem os requerentes a invalidação do ato impugnado sob o fundamento de ser lesivo do patrimônio da União, e agindo, assim, não na defesa de um direito subjetivo próprio, mas do interesse geral, incabível é o mandado de segurança, e própria será a ação facultada pelo art. 141, § 38, da Constituição. Se esse dispositivo é auto-executável, ou dependente de regulamentação por lei ordinária, é questão a ventilar em oportunidade própria, que foge à discussão neste momento.

Por tôdas as razões expostas e aduzidas, preliminarmente não conheço do pedido.

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Sr. Presidente, o Sr. Ministro Relator, no comêço de seu voto, como que aflorou a questão de ser incompetente o Tribunal, para conhecer do pedido e, se bem entendi da exposição de S. Ex.^a, parece-me que não ficou realmente caracterizada a prática de qualquer ato por parte das Mesas — do Congresso Nacional, ou seja, Senado e Câmara dos Deputados — ato que mereça ou deva ser enfrentado pela presente impetração. S. Ex.^a aludiu, assim, à incompetência d’este Egrégio Tribunal, mas, afinal, concluiu em que não se achava bem concretizada tal incompetência; podia-se admitir a apreciação do assunto, nos termos em que o fez.

Mas se não existe a demonstração de ato realizado, na execução da lei tida como inconstitucional, estou em que não ocorre a competência originária do Supremo Tribunal, porque essa competência é restrita aos casos que estabelece a Constituição, art. 101, I, letra i.

Percebo que o que dominou no pedido foi a provocação do exame da lei em tese, ou seja, a arguição de inconstitucionalidade, no sentido própria-mente dela e não se qualquer ato que da mesma tenha decorrido e que devesse ser objeto de decisão por parte do Excelso Pretório, diretamente.

Entendendo a hipótese como venho expondo, parece-me que não há competência do egrégio Tribunal para conhecer do assunto e o meu voto é nesse sentido preliminar, sem chegar a abordar o aspectos da inidoneidade do meio empregado.

O Sr. Ministro Hammemann Guimarães — Sr. Presidente, parece-me que a ação popular, de que cuida o parágrafo 38 do art. 141 da Constituição, pode ser ajustada ao processo sumaríssimo do mandado de segurança. Não se opõe a esta conclusão o ensinamento do egrégio CASTRO NUNES, porque êle mesmo assinala que, quando a lesão do patrimônio público, federal, estadual ou municipal, redundar em ofensa de direito individual, cabe ao cidadão pedir seja reparada ela pelo mandato de segurança.

Coincide, aliás, esta afirmação com o que já dispõe o art. 319, § 1.º, do Código do Proc. Civil, onde se diz:

“Quando o direito ameaçado ou violado couber a uma categoria de pessoas indeterminadas, qualquer delas poderá requerer mandado de segurança”.

Assim, pode ser o cidadão atingido através a lesão causada ao patrimônio público federal, estadual ou municipal; pode ser atingido no seu direito individual.

Dêste modo Sr. Presidente, parece-me que é possível promover-se a ação popular, por meio do processo sumaríssimo do mandado de segurança.

No caso, entretanto, julgo a medida inidônea, porque, primeiro, se impugna a constitucionalidade de uma lei. Desde que o ato impugnado é apenas o cumprimento de disposição legal, fica, para mim, excluída a alegação de ofensa de direito líquido e certo, pois que a pretendida lesão decorre de um ato rigorosamente legal.

Tenho sustentado esta opinião, acompanhando, aliás, o voto do eminente Sr. Ministro Barros Barreto.

Mas, vencido que tenha sido nesta preliminar, parece-me que me cumpre apreciar as demais.

No caso não se questiona a respeito de um ato da Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, como muito bem demonstrou o Sr. Ministro Relator, e assim faltaria ao Supremo Tribunal Federal competência para conhecer do pedido.

Acresce que não há o pretendido direito líquido e certo.

É tese sustentada pelos requerentes do mandado que todo contribuinte tem o direito de reclamar contra medidas legislativas que atinjam o patrimônio público federal, estadual ou municipal. Têm o direito de reclamar, sem dúvida, e é o que se dispõe no art. 141, § 38 da Constituição. Mas, não há, neste caso, ofensa de direito líquido e certo.

O ato, que não é da Mesa da Câmara ou do Senado, que é de expediente da Secretaria dessas Casas do Legislativo, aliás, em cumprimento de uma lei, não ofende diretamente nenhum direito líquido e certo dos requerentes, como contribuintes, com interessados, que são, em que se conserve íntegro o patrimônio público.

Assim, Sr. Presidente, estou de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator em não conhecer do mandado.

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente, nenhuma palavra teria a acrescentar ao brilhante e magistral voto proferido pelo eminente Ministro Relator, sob todos os ângulos em que S. Ex.^a colocou, a meu ver, a questão.

Um argumento só, desprendido do voto de S. Ex.^a, basta para mostrar que o Supremo Tribunal Federal não pode dar ingresso ao pedido, porque falta aos requerentes a legitimidade para estar em juízo, a legitimidade *ad processum*.

Subjetivamente, discute-se a legitimidade do direito pleiteado por eles e, no caso, mostrou o eminente Ministro Relator que a ação popular não pode ser exercitada através um pedido de mandado de segurança.

A pretensão da parte só pode ser veiculada em juízo mediante a ação popular de que trata o § 38, do art. 141 da Constituição.

Desde que não é por êste meio que as partes pretendem o reconhecimento do direito, através da medida do mandado de segurança não lhes é possível atender. Elas não têm legitimidade *ad processum*.

Assim, não conheço, preliminarmente, do mandado.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Sr. Presidente, dou à palavra *pleito* do art. 141, § 38 da Constituição sentido amplo, de modo a poder ajustá-la até, em certas hipóteses, pelo menos, à feição sumaríssima do mandado de segurança.

Ainda mais, tenho que êsse dispositivo é auto-exequível, é *self acting*. Se, entretanto, não chego à concessão do "writ" é porque, no caso, não há ato administrativo a ser adversado pelo mandado de segurança. E êsse ato administrativo está na base do pleito, é um dos elementos, um dos extremos do remédio *iuris* excepcional, como os tratadistas do assunto o entendem, como o Ministro CASTRO NUNES e SEABRA FAGUNDES.

Realmente, o mandado de segurança não pode ser dirigido nem contra ato tipicamente judicial — a sentença, nem contra ato tipicamente legislativo — a lei.

É exato que se pode discutir a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei, mas através sua concretização em ato administrativo. O juiz do mandado de segurança pode dizer da inconstitucionalidade e da ilegalidade do ato. E se a ilegalidade do ato basta à concessão do mandado de segurança, maior razão haveria quando a ofensa é mais grave e atinge a lei maior.

Na hipótese, não vejo ato da Mesa da Câmara ou do Senado no sentido de aplicador da lei, porque o Poder Executivo cumpre as leis, independentemente dos atos da Mesa. O que há é ato de expediente, ato burocrático, redação de lista de vencimentos e não um pedido, uma solicitação para êsse pagamento, com a autoridade da Mesa do Senado ou da Câmara.

Se houvesse ato, o caso se prestaria a mandado de segurança. Como, porém, não existe ato da Câmara ou do Senado e o ato, se existisse, seria do Ministério da Fazenda, conheço do pedido e o indefiro.

O Sr. Ministro Annibal Freire — Sr. Presidente, não conheço do pedido.

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, vencido na preliminar quanto à inidoneidade do mandado de segurança para discutir a inconstitucionalidade da lei impugnada, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator.

O Sr. Ministro José Linhares — Sr. Presidente, adiro inteiramente ao brilhante voto do Sr. Ministro Relator: Não conheço do pedido.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Não conheceram do pedido, sendo que o Sr. Ministro Orozimbo Nonato, dêle conheceu, indeferindo-o.

Impedidos os Exmos. Srs. Ministros Luiz Gallotti e Lafayette de Andrada.

Deixou de comparecer, por se achar em gôzo de licença, o Exmo. Sr. Ministro Goulart de Oliveira, substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Macedo Ludolf.