ATO ADMINISTRATIVO — PODER DE POLÍCIA — DIREITO DE REUNIÃO E DE ASSOCIAÇÃO

— A lei ordinária pode impor limitações aos direitos de reunião e de associação.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Impetrante: Frente de Novembro (Diretório Nacional)
Mandado de segurança n.º 4.534 — Relator: Sr. Ministro RIBEIRO DA COSTA

ACÓRDÃO

Relatados êstes autos de mandado de segurança n.º 4.534, do Distrito Federal, requerente "Frente de Novembro" (Diretório Nacional).

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, denegar a or-

dem, unânimemente, nos têrmos das notas taquigráficas anexas.

Rio, 19 de julho de 1957. — *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *A. M. Ribeiro da Costa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — O Presidente do Diretório Nacional da "Frente de Novembro" impetra mandado de segurança contra o ato do Sr. Presidente da República, suspendendo o funcionamento daquela associação, mediante o Decreto n.º 40.405, de 24 de novembro de 1956, que cerceia de forma ditatorial, com pretendido fundamento no Decreto-lei n.º 9.085, o livre exercício dos direitos de reunião sem armas e a liberdade de associação para fins lícitos, garantidos pelo art. 141, §§ 11 e 12 da vigente Constituição.

Argumenta a inicial: (fls. 3 ler):

"*O Direito* — 3 — O consumado mestre Rui Barbosa em sua obra *A Constituição e os Atos Inconstitucionais*, citando outros igualmente notáveis jurisconsultos, ensina que uma lei inconstitucional pode existir e existirá até o momento em que haja de ser aplicada contra direitos garantidos pela Constituição, pois, nesse momento preciso deverá ser sentenciada a sua inconstitucionalidade. E' exatamente o caso do Decreto-lei n.º 9.085, de 25 de março de 1946, letra morta, anterior à Constituição vigente e, suplantado por esta, tornou-se obsoleto. Com efeito, os §§ 11 e 12 do art. 141 da nossa Constituição garantem o direito de reunião sem armas, e a liberdade de associação para fins lícitos. O Decreto-lei n.º 9.085 cerceia de forma ditatorial êstes direitos. Portanto, obedecer às imposições das leis, quando estas se patenteiam violatórias da Constituição, importa no mesmo que julgar a Constituição inferior às leis (Kent, *Comentários*, pág. 486). Igualmente inconstitucional, portanto, é o Decreto n.º 40.405, de 24 de novembro de 1956, porque, menosprezando os ditames da nossa Carta Magna foi buscar apoio naquele mencionado decreto-lei. Conseqüentemente, qualquer lei contrariando a Constituição, os Tribunais de Justiça hão de aderir à Constituição, desatendendo a lei (Rui Barbosa, *apud a Constituição e os Atos Inconstitucionais*, pág. 76). Desta forma, tôda lei que cerceia instituições e direitos consagrados na Constituição é *inconstitucional*. Mas, ainda que fôsse concebível a constitucionalidade do Decreto-lei n.º 9.085, mesmo assim não teria cabimento a sua aplicação contra a "Frente de Novembro". Diante da falta absoluta de argumentos e da necessidade premente de acusar a "Frente de Novembro" não houve dúvida em lançarem mão de uma entrevista concedida à revista *Manchete* pelo Coronel Nemo Canabarro Lucas para num copo dágua produzir a tempestade desejada. Muito embora, porém, sendo aquêle Oficial do Exército Secretário Geral da entidade, é evidente que tal entrevista *não representa juridicamente* atividade da "Frente de Novembro". Não existe, portanto, em parte alguma qualquer prova de que suas atividades sejam ilícitas ou contrárias, nocivas ou perigosas ao bem público, à segurança do Estado e à coletividade, à ordem pública social, à moral e aos bons costumes. Muito ao contrário. — *As provas* — 4 — Na recepção que lhe foi preparada em Recife, o Exmo Sr. Presidente da República, Doutor Juscelino Kubitschek de Oliveira proclamou em público: *A Frente de Novembro é uma organização patriótica.* (Jornais da época). A solenidade da "Espada de Novembro" teve lugar em praça pública, com a presença do Exmo. Sr. Presidente da República que se fêz representar pelos seus chefes das Casas Civil e Militar, e foi o Excelentíssimo Senhor Vice-Presidente da República, pessoalmente, quem, com vibrante oração, fêz a entrega da oferta, perante os Senhores Ministros de Estado e as mais altas autoridades civis e militares (Jornais da época, doc. anexo n.º 5). Finalmente: *A inconsistência do argumento* — 5 — O fato que, na realidade, deu origem ao ato injusto e inconstitucio-

nal contra o qual se requer a necessária medida de segurança foi, sem dúvida, o "memorial dos Almirantes" conforme provam os comentários da imprensa (documento anexo n.º 6). Todavia, o argumento que serviu de base ao fechamento da "Frente de Novembro" foi a deturpação e má interpretação de palavras contidas na entrevista do Coronel Nemo Canabarro Lucas, a qual como ficou dito não constitui ato da "Frente de Novembro". No intuito premeditado de atacar, procuraram emprestar ao têrmo *esmagamento* o sentido de "justiça sumária e violenta", o que é absolutamente inverossímil; com efeito, no mesmo parágrafo a acepção em que foi empregada a palavra *esmagado* vem esclarecida "como fôrça de atuação ou de influência" trantando-se de política, evidentemente (*Revista Manchete*, edição de .... 17-11-56). O Decreto n.º 40.405, de 24 de novembro de 1956, que suspendeu o funcionamento da "Frente de Novembro", com sede no Distrito Federal, é um ato inconstitucional, incurso no § 24 do art. 141 da Constituição federal. E, para o exercício dos seus direitos garantidos pelos §§ 11 e 12 do mesmo diploma, a "Frente de Novembro" vem bater às portas dêsse Colendo Tribunal para pedir — Justiça."

Solicitadas informações, enviou a autoridade coatora as que lhe foram prestadas pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores (fls. 21-24), *verbis*: (ler).

O Exmo. Procurador Geral da República emitiu o seguinte parecer (fôlhas 29-30):

"A "Frente de Novembro", sociedade civil, com sede nesta Capital, teve suspenso o seu funcionamento pelo prazo de 6 meses, por fôrça do Decreto n.º 40.405, de 24-11-56, que determinou fôsse, desde logo, intentada a ação competente para sua dissolução, na forma do art. 6.º do Decreto-lei n.º 9.085, de 25 de março de 1946. 2. Contra o citado ato executivo impetra o presente mandado de segurança, havendo o Exmo. Sr. Presidente da República prestado as informações de fls. 19-27. 3. Os fatos que levaram o Chefe do Govêrno a tomar essa providência estão minuciosamente narrados na Exposição de Motivos n.º 2.864, de 14 de novembro de 1956, do Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores, transcrita a fls. 21-24. 4. Quanto à alegação de inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 9.085, de 1946, o egrégio Supremo Tribunal Federal já se pronunciou em contrário, no julgamento dos mandados de segurança n.º 846 (Confederação dos Trabalhadores do Brasil) e número 3.810 (União dos Servidores do Pôrto do Rio de Janeiro). 5. Na verdade, os direitos de reunião e de associação, assegurados nos §§ 11 e 12 do art. 141 da Constituição não são absolutos. A lei pode estabelecer limitações visando à paz, à ordem, à segurança e ao interêsse públicos e se fundam "no poder de polícia" (Aurelino Leal, *Polícia e Poder de Polícia*, *in* Com. Const. Brasileiro, 2.ª ed., pág. 805, 4.ª ed., vol. III, n.º 496; Caio Tácito, *O Poder de Polícia e seus limites*, *in* Revista de Direito Administrativo, vol. 27, pág. 1). 6. Finalmente, em ação própria, já intentada perante a 4.ª Vara da Fazenda Pública desta Capital (fls. 8) a sobrevivência da impetrante está em discussão como manda a lei. 7. Nesta conformidade, reportando-se ao parecer de Consultor Jurídico do M.J.N.I., a fls. 21-27, esta Procuradoria-Geral espera seja denegada a segurança porque não há, na espécie, direito algum a amparar e, muito menos, "direito líquido e certo".

Distrito Federal, 13 de maio de 1957. — *Carlos Medeiros Silva*, Procurador-Geral da República."

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Relator) — E' infundada a argüição de inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 9.085, de 25 de março de 1946, com apoio no qual foi, pelo Senhor Presidente da República, baixado o Decreto

n.º 40.405, de 24 de novembro de 1956, que suspendeu por seis meses o funcionamento da entidade ora requerente. Sem dúvida, o ato impugnado, fundando-se no art. 6.º do referido Decreto-lei n.º 9.085, e, outrossim, no procedimento investigatório que consta do processo n.º 51.815-56, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, se entrosa adequadamente com o disposto no art. 146, § 12, da Constituição federal que permite a dissolução das associações em virtude de sentença judiciária. O mandado de segurança, visando à defesa contra ato ilegal, é, assim, inoponível, pela falta de liquidez e certeza de direito, se, pelo ato em aprêço, a atividade da associação reputada ilícita, submete-se à ação judicial, condicionada ao exame da medida administrativa, de caráter preventivo, pendente, pois, a sua execução definitiva de apreciação do Poder Judiciário. Em recente comentário à Constituição federal, o ilustre Dr. Alcino Pinto Falção, depois de observar que "a ilicitude não autoriza a autoridade executiva, nem o próprio legislativo, a dissolverem a associação porque o parágrafo 12 exige desenganadamente uma sentença judiciária", acentua: "O nosso parágrafo 12, a *contrario sensu*, faz certo que não se podem admitir — organizar ou funcionar, se o vício fôr superveniente — associações de fim ilicito. Ilícito é têrmo de amplitude, de significado, maior do que ilegal, pois que a própria imoralidade constitui modalidade da ilicitude e esta pode decorrer de não consonância com os princípios legais, em especial os constitucionais, sem dependência de ferir um determinado artigo" (*Constituição Anotada*, vol. II. pág. 121). Secundando êsse raciocínio, salientou, com propriedade, em parecer de 29 de setembro de 1947, o então Procurador-Geral da República, Senhor Doutor Temístocles Cavalcânti: "Nenhuma colisão existe entre o mandamento legal e o preceito constitucional que, antes se completam, no sentido de estabelecer a polícia das atividades sociais, polícia cuja legitimidade está implícita no dispositivo constitucional inovado. A iniciativa do Estado neste sentido tem sido geralmente admitida em todos os países (ver Juan L. Paez, *El derecho de las associaciones*, 2.ª ed., Buenos Ayres, 1946, fôlhas 102 e seguintes). O Constituinte brasileiro tomou precauções severas por isso que as submeteu ao exame definitivo do poder judiciário.

O ato impugnado, entretanto, colocase entre aquêles de caráter preventivo no exercício do poder de polícia do Estado". Depois de recordar o exemplo da França diante do grave problema dos *Croix de Feux* (bloco nìtidamente fascista) e da *Action Française* em 1936, suficientemente exemplificativo, e que pela lei de 10 de janeiro de 1936, permitiu, naquele país, a dissolução administrativa, por ato do Conselho de Ministros, daquelas duas organizações, adverte o ilustre publicista: "Não são tais medidas de defesa que melindram o regime democrático; servem antes para fortalecê-lo, protegendo o regime e o sentimento nacional". Posta a questão nesses têrmos, desacolhida, pois, a inconstitucionalidade do ato impugnado e colocado o mesmo sob o exame de autoridade judiciária competente, a esta cabe decidir sôbre a oportunidade, conveniência, e acêrto da medida administrativa em aprêço. Indefiro o pedido.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: denegaram a segurança. A decisão se tomou por unanimidade de votos.

Não compareceu, por motivo justificado, o Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Votaram com o relator (Sr. Ministro Ribeiro da Costa), os Srs. Ministros Afrânio da Costa (substituto do Senhor Ministro Nelson Hungria, que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), Vilas Boas, Cândido Mota Filho, Ari Franco, Rocha Lagoa, Luís Gallotti, Hahnemann Guimarães, e Barros Barreto.

Presidência do Sr. Ministro Orosimbo Nonato da Silva.