## *MANDADO DE SEGURANÇA — LEI EM TESE — REPRESENTAÇÃO — MUNICÍPIO — INCONSTITUCIONALIDADE*

*— Para a declaração direta da inconstitucionalidade da lei só se permite a representação do Procurador-Geral da República, nos casos previstos no art. 7, nº VII, da Constituição, nos têrmos da Lei nº 2.271, de 1954.*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Impetrante: Prefeitura Municipal de Mirante do Paranapanema
Mandado de Segurança n.º 94.616 — Relator: Sr. Desembargador

EULER BUENO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 94.616, da Capital, em que é impetrante a Prefeitura Municipal de Mirante do Paranapanema, sendo impetrados o Exmo. Sr. Governador e a Colenda Assembléia Legis-

lativa do Estado: Acordam, unânimes, os Juízes da Sexta Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo, rejeitar, no caso, a preliminar de inadmissibilidade da segurança contra a lei, em tese, e julgar o impetrante, contudo, carecedor do "writ".

Custas como de direito.

1 — A Prefeitura Municipal de Mirante do Paranapanema impetra a presente segurança, contra o Exmo. Sr. Governador e contra o Colenda Assembléia Legislativa do Estado, queixando-se de violação, por efeito da lei n.º 5.121, de 31 de dezembro de 1958, do seu direito líquido e certo de manter como integrante do seu território a área com que se constituiu o novo Distrito de Engenheiro Teodoro Sampaio, deslocado, ao mesmo tempo, para o Município de Marabá Paulista.

Aduz-se: a) que a área referida, em que se encontra o povoado de Teodoro Sampaio, por fôrça da lei n.º 2.456, de 1953, se desmembrou dos Municípios de Santo Anastácio e Marabá Paulista e se integrou no Distrito de Cuiabá Paulista, para a constituição do Município ora impetrante; b) que o Pretório Máximo, acolhendo representação do Dr. Procurador Geral da República, decretou a inconstitucionalidade dessa lei n.º 2.456, de 1953, na parte que interessa, por considerar que foram omitidos os imprescindíveis plebiscitos (art. 73 da Constituição Paulista); c) que, todavia, até agora não suspendeu o Senado Federal a execução do texto declarado inconstitucional pelo Judiciário (art. 64 da Constituição Federal); d) que, por isso, perduram os efeitos da lei de 1953, continuando o povoado a fazer parte do Município impetrante; e) que a recente lei n.º 5.121, de 31 de dezembro de 1958, que dispôs sôbre o Quadro Territorial, Administrativo e Judiciário de São Paulo, ao transferir a aludida área para o Município de Marabá Paulista, incidiu na mesma falta constitucional de omitir o plebiscito, acrescendo ainda que invadiu atribuição do Senado, desrespeitou parecer do Instituto Geográfico e Geológico e investiu contra a vontade expressa dos moradores interessados.

Pediu mais o impetrante fôsse admitido a juntar oportunamente documentos extraídos de dois processos administrativos, ou então fôsse determinada, por ofício, a apresentação dos mesmos documentos. Requisitaram-se as informações, deixando de ser ordenada a exibição dos documentos, por não haverem sido especificados. Insistiu o impetrante na ordem de exibição de documentos, agora especificando-os (fls.); prejudicado contudo ficou o requerimento, por isso que, quando sobreveio, encaminhados já estavam os pedidos de informações.

Manifestaram-se os impetrados a fls. Sustenta o Sr. Presidente da Asembléia que o Legislativo nada mais fêz do que cumprir decisão do Egrégio Supremo Tribunal, pelo que nenhum direito do impetrante há para reparar-se, devendo a segurança esbarrar no não conhecimento, ou então indeferir-se. Pondera o Sr. Governador que não pode ser tido como autoridade coatora, certo que, ao sancionar e promulgar a lei, não exercita atividade administrativa, mas coopera na elaboração legislativa, que não se alcança, frontalmente, pelo remédio heróico; acrescenta que, em virtude do pronunciamento do Egrégio Supremo Tribunal Federal, acêrca da lei n.º 2.456, o território vindicado se considerou subsistente nos Municípios de origem, não podendo por isso o impetrante falar em direito líquido e certo a seu respeito.

Voltou o impetrante a abordar o problema dos documentos, agora, enfim, para oferecê-los à juntada; foram apensos, por linha.

A Procuradoria da Justiça opina pelo indeferimento da segurança (fls.).

2 — Preliminar de inadmissibilidade de segurança contra a lei em tese:

Como bem se depreende do relatório, o Município impetrante investe, em verdade, frontal e precipuamente, contra um texto de lei. Os impetrados — Exmo. Sr. Governador e a Assembléia Legislativa do Estado — são argüidos de coatores, aquêle, porque sancionou e promulgou a lei indigitada, e esta, porque a elaborou.

O objetivo da segurança, em suma, é a declaração direta da invalidade do texto da lei n.º 5.121, na parte em que o mesmo instala, no Município de Marabá, o Distrito disputado, de Engenheiro Teodoro Sampaio. Desenham-se, pois,

os contornos de momentosa questão preliminar, qual a de saber se é viável a segurança para atacar referida norma legal, diretamente.

Muito se tem discutido a respeito do alcance do mandado de segurança. Na fase presente, antes os têrmos amplos do texto constitucional (art. 141, n.º 24), assim como do conteúdo da lei federal n.º 1.533, perdeu o relêvo de outrora, para o fim proposto, a distinção entre os atos administrativos e atos especificos do Legislativo e do Judiciário. "Parta de onde partir" — apregoa Prof. Augusto Meira — "parta de onde partir, o atentado ao direito, êle deve ser abatido, desde que o direito alcançado seja liquido, seja manifesto e evidente" ("apud" Castro Nunes, "Do Mandado de Segurança", 1937, nota 16, à pág. 73). Têm sido freqüentes as seguranças concedidas contra atos tìpicamente judiciais, comportáveis na amplitude do texto constitucional e envolvidos pelo argumento "a contrário", tirado do art. 5.º da lei n.º 1.533. Até mesmo quando se prevê recurso, a segurança tem sido empregada, com êxito, para obviar ofensa judicial de conseqüências irremediáveis ("Rev. dos Tribs.", vols. 165/504, 173/158, 176/167, 176/170, 177/152, 181/883, 182/113, 186/86, 189/140, 191/144, 191/152, 243/520, 261/518, etc).

Em se tratando de ato legislativo, a regra é que, diretamente, "não se pleiteia contra a lei", na frase expressiva do Ministro Lauro de Camargo; ataca-se algum ato, através do qual a lei manifesta o seu comando e, então, indiretamente, por via de conseqüência, ataca-se a lei também. Brilhantissimos e nesse sentido foram os debates, no Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do mandado de segurança n.º 768, de Minas, relatado pelo Ministro Orozimbo Nonato, em que o Dr. Manuel Lagoeiro pleiteou a declaração da inconstitucionalidade do decreto-lei n.º 9.669, de 1946, que dispôs sôbre o inquilinato ("Rèv. Forense", vol. 113/402).

Para a declaração direta da inconstitucionalidade da lei, só se permite a iniciativa do Procurador Geral da República, nos casos do art. 7.º, n.º VII, da Constituição Federal, regulados pela lei n.º 2.271, de 1954.

Há contudo, ainda aqui, uma distinção a fazer: leis existem que, pelo seu conteúdo, particular e diretamente relacionado com determinada pessoa de Direito, não chegam à formulação de uma tese; são antes, pelo conteúdo, verdadeiros atos administrativos. Assim, por exemplo, as que se limitam a outorgar uma concessão, ou a declarar de utilidade pública determinado imóvel de domínio privado, ou, ainda, as que, como a lei n.º 5.121, de 1958, alteram a conformação territorial de determinado município. Seabra Fagundes equacionou o problema em votos que proferiu no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte; tratava-se, precisamente, de seguranças impetradas pelos Municípios de São Tomé e Santana do Matos, contra a lei que lhes retirou uma fração do território. Entendeu-se viável a impetração, pois que, reproduzidas genuinamente as considerações do grande jurista, "os atos de desmembramento não eram leis em sentido material, conquanto emanassem da Assembléia Legislativa e se denominassem leis. Eram meros atos de definição de situações jurídicas individuais..." ("O Contrôle dos Atos Administrativos", 2.ª ed. pág. 317).

Assim também, no caso ora apreciado, visto que o texto atacado é de conteúdo individual, nenhuma tese nêle se compreendendo, rejeitou-se a preliminar suscitada nas informações do Exmo. Sr. Governador do Estado, de inadmissibilidade da segurança para atacar-se a lei em tese; tal preliminar, "data venia", não se comporta no caso concreto que se deslinda.

3 — Ilegitimidade, "ad causam", do impetrante.

O Município impetrante submete à tutela judicial, por via do processo especialíssimo do mandado de segurança, o direito que vindica, de manter, integrando o seu território, a área que a recente lei n.º 5.121 atribuiu ao Município de Marabá Paulista, constituindo o novo Distrito de Engenheiro Teodoro Sampaio.

Esclarece que tal área, em verdade, adveio, para o impetrante, da lei n.º 2.456, de 1953, precisamente nessa parte declarada inconstitucional, pelo Pretório Máximo brasileiro; mas, obtempera o impetrante, como o texto constitucional não teve ainda a sua execução suspensa pelo Senado da República, nos têrmos do art.

64 da Lei Maior, decorre que a aludida lei n.º 2.456, de 1953, continua a viger plenamente, malgrado o pronunciamento do Supremo. Assim, conclui-se na inicial, o território questionado ainda pertence ao Município impetrante, que tem o direito líquido e certo de se insurgir contra o seu inconstitucional deslocamento para outro Município, preceituado na recente lei n.º 5.121, que, por sua vez, incidiu no desrespeito a muitos mandamentos das Constituições, do Estado e da República, assim como de outras leis, ainda.

Não se legitima, contudo, o impetrante, como sujeito ativo da relação litigiosa; isso pela simples circunstância de que o direito que alega assenta em texto cuja inconstitucionalidade já se proclamou pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal. Ao contrário do que pareceu ao impetrante, tal declaração de inconstitucionalidade independe, para se lhe opor, de ato complementar do Senado. É elucidativa a lição de Carlos Alberto Lúcio Bittencourt; "Se o Senado não agir, nem por isso ficará afetada a eficácia da decisão, a qual continuará a produzir todos os seus efeitos regulares, que, de fato, independem da colaboração de qualquer dos outros Podêres. O objetivo do art. 64 da Constituição é apenas tornar pública a decisão do Tribunal, levando-a ao conhecimento de todos os cidadãos. Dizer que o Senado "suspende a execução" da lei inconstitucional é, positivamente, impropriedade técnica, uma vez que o ato, sendo "inexistente" ou "ineficaz", não pode ter suspensa a sua execução" ("O Contrôle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis", 1949, págs. 145/6).

De realçar, no caso, que a inconstitucionalidade da lei n.º 2.456, de 1953, foi declarada diretamente pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, nos têrmos do art. 7.º, n.º VII, da Constituição; disso decorre que há para considerar mais do que aquêle simples efeito particular, que vincula a decisão às partes litigantes. A eficácia de semelhante declaração de inconstitucionalidade é ampla e obrigatória, para todos. Não podem mais os Tribunais locais reexaminar o problema da constitucionalidade, já superado pelo frontal e definitivo pronunciamento do Supremo, com vigor até mesmo para justificar a intervenção federal (Constituição, art. 7.º, referido, "caput").

São concordantes os entendimentos de Castro Nunes ("Teoria e Prática do Poder Judiciário", 1943, pág. 592), de Lúcio Bittencourt (op. cit., pág. 143), de Ataliba Viana ("A Constitucionalidade das Leis", pág. 61) e de Alfredo Buzaid ("Da Ação Direta da Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro", 1958, pág. 136), quanto ao poder vinculativo da declaração de inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal, ao menos quando emergente da ação direta, de iniciativa do Procurador Geral da República. Em tal caso, "a decisão do Supremo vale como "lex specialis", com eficácia "erga omnes", elucida aquêle último autor. O Regimento Interno do Pretório Máximo aborda, aliás, êsse tema: "... a declaração da constitucionalidade, ou inconstitucionalidade, da lei, de norma legal, ou do ato em questão, constituirá decisão definitiva e de aplicação obrigatória pelo próprio Tribunal e demais membros do Poder Judiciário, nos casos análogos..." (art. 87). Êste mesmo Tribunal, em sessão plenária, já teve ensejo de proclamar a fôrça vinculativa de decisão do Supremo, sôbre constitucionalidade ("Rev. dos Tribs.", vol. 274/493).

Se, concluindo, o direito submetido à proteção pela via da presente segurança, não existe, porque decorrente de lei diretamente declarada inconstitucional pelo Pretório Máximo, segue-se que o impetrante não se legitima como sujeito ativo da segurança, de que é, por isso, carecedor.

4 — Deixou-se de submeter a questão constitucional ao Plenário, nos têrmos do art. 200 da Constituição, por isso que já não é caso de abater, por inconstitucional, a lei interessada, n.º 2.456, de 1953, mas apenas de acatar a declaração direta, vinculativa, já pronunciada pelo Pretório Excelso.

São Paulo, 5 de junho de 1959 — *Pedro Chaves*, presidente — *Euler Bueno*, relator — *José Frederico* — *Minhôto Júnior* — *Samuel Francisco Mourão*.