REPRESENTAÇÃO — DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE — PERDA DE MANDATO LEGISLATIVO

— O dever de zelar pela inconstitucionalidade das leis é impôsto a todos os podêres e não constitui obrigação exclusiva do Judiciário.

— A perda de mandato legislativo não se resolve mediante representação.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Estado do Rio Grande do Norte
Representação n.º 512 — Relator: Sr. Ministro PEDRO CHAVES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de representação nº 512, do Rio Grande do Norte, sendo representante Procurador-Geral da República (Israel Ferreira Nunes e outros deputados estaduais) e representados governador e Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, à unanimidade, conhecer da representação, em parte, e a julgar improcedente, deixando de conhecer no tocante à resolução nº 4 da Assembléia Legislativa, *ut* notas taquigráficas anexas.

Brasília, 7 de dezembro de 1962. — *A. M. Ribeiro da Costa*, Presidente. — *Pedro Chaves*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Acolhendo representação que lhe foi encaminhada na forma do parágrafo único, art. 1º, da Lei 2.271, de 22 de julho de 1954, pelo deputado Israel Ferreira Nunes e outros membros da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, o Dr. Procurador-Geral da República, depois de processá-la submeteu-a ao exame dêste egrégio Supremo Tribunal Federal, com a manifestação de seu douto pronunciamento no sentido da procedência da argüição de inconstitucionalidade dos atos impugnados que são dois decretos executivos e uma resolução legislativa.

Visa a representação o Decreto número 3.086, de 3 de fevereiro de 1961, o de nº 3.087, da mesma data, e, a resolução nº 4, de 22 de fevereiro do mesmo ano, da Assembléia Legislativa. Segundo a representação, o Decreto 3.086, suspendendo a execução de leis estaduais, anulando atos administrativos, cassando efeitos jurídicos de outros, vedando a posse e exercício a funcionários nomeados, determinando sua volta a cargos anteriores e instituindo comissão revisora, infringiu os artigos 7º, nº IV, 13 e 64, da Constituição federal; por sua vez o Decreto nº 3.087, prorrogando para o ano de 1961 o orçamento do exercício de 1960, ofendeu aos dispositivos do artigo 7º, ns. IV e VIII, letra *b*, da mesma Constituição

Relativamente à resolução nº 4, de 22 de fevereiro, tomada pela Mesa da Assembléia Legislativa, declarando a perda do mandato de quatro deputados e a convocação de suplentes, feridos teriam sido os preceitos dos artigos 16 e 194, da Constituição do Estado, pela falta de competência, inadmissibilidade do *referendum*, da Assembléia, aliás com falta do necessário *quorum*.

Em informações que prestou à Procuradoria-Geral da República, o Governador do Estado, suscitou preliminares consistentes na circunstância de terem os próprios deputados promoventes da representação aprovado resolução suspendendo a execução da principal lei impugnada, o que importaria na falta de objetivo; alegou ainda a intempes-

tividade do pedido de representação, pois a matéria já foi apreciada pela Justiça do Estado em algumas centenas de "mandados de segurança" pendentes agora de apreciação dêste egrégio Supremo Tribunal, em recursos extraordinários e em agravos. Por fim, atacando o mérito, sustenta o descabimento da "representação", para solução das questões nela propostas, que não envolveriam ofensas aos chamados "princípios sensíveis" enumerados no inciso VII do artigo 7º da Constituição da República. Prestou também informações a Mesa da Assembléia Legislativa.

O eminente senhor doutor Procurador-Geral da República, encaminhando a representação ao conhecimento dêste Plenário, refutou as alegações do governador do Rio Grande do Norte, fazendo as considerações que assim resumo: Não é prejudicial da representação o fato de haver o Tribunal de Justiça, conhecido da matéria e julgado em processos de mandado de segurança aguardando já a solução recursal do Supremo, a inconstitucionalidade dos atos impugnados, não só porque o âmbito da representação é geral e de maior amplitude, como também pela maior amplitude dos efeitos dos julgados, pois enquanto que o julgado no mandado de segurança não suspende a eficácia do ato impugnado e não atua *erga omnes*, a declaração da inconstitucionalidade pelo acolhimento da representação exaure a executoriedade do ato que deixará de incidir sôbre os casos concretos. Não se deteve a ilustre Procuradoria-Geral no exame das outras alegações preliminares, passando a examinar o mérito, terreno em que entendeu e sustentou, ter havido manifesta inconstitucionalidade nos dois decretos executivos, quando ordenou o primeiro a suspensão de leis estaduais, e, o segundo quando prorrogou o orçamento, declarando inexistentes o que fôra feito para o exercício de 1961.

A inconstitucionalidade do Decreto nº 3.086 estaria em que suspendendo a execução de leis, invadira o governador atribuição e competência do Senado Federal prevista no art. 64 da Constituição federal, ferindo o princípio da independência e harmonia dos podêres, consagrado no art. 7º, VII, letra *b*, também ferido pelo Decreto 3.087, que suspendeu e declarou inexistentes a lei orçamentária. A resolução nº 4, da Mesa da Assembléia Legislativa, seria também evidentemente inconstitucional, por falta de competência e de *quorum*, como aliás já decidiu o Tribunal de Justiça, na forma dos artigos 16 da Constituição do Estado e 194 do Regimento Interno da própria Assembléia.

É o relatório a que darei, se necessário, maiores esclarecimentos.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves (Relator) — Talvez abuso da paciência dos eminentes Ministros e da tolerância que por êles me tem sido prodigalizada, mas por uma questão de método e de feitio pessoal na argumentação, sou forçado a tecer considerações preliminares sôbre a matéria de declaração de inconstitucionalidade, para assentar princípios sôbre os quais levantarei a fundamentação e conclusão de meu pronunciamento.

O contrôle jurisdicional da constitucionalidade das leis é uma imposição de federalismo, não precisamente para garantia da superioridade hierárquica da Constituição e das leis federais, supremacia que só existe em razão do conteúdo, observadas as normas das competências e que se resume pura e simplesmente no princípio da constitucionalidade, mas para a salvaguarda dos princípios que regem as relações entre o Estado federal e os Estados-membros, dêstes entre si, contrôle que serve também de freio para as entidades de direito público e ação delas, incidentes sôbre a série de direitos assegurados coletiva e individualmente aos cidadãos.

Entre nós, o órgão controlador é o Poder Judiciário, em cuja cúpula se encontra o Supremo Tribunal Federal. Entretanto, a atividade peculiar do Poder

Judiciário não lhe confere a privatividade de zelar pela constitucionalidade, observar a Constituição e as leis e de nelas pautar a sua atuação, pois o dever de acatamento às diretrizes constitucionais é de todos os podêres do Estado.

O que ocorre é que ao Poder Judiciário é atribuída essa atividade peculiar de custódia, que não exclui a dos outros ramos do Poder, mas que a êle só pertence desempenhar em última instância, dizendo a palavra final.

Frente ao nosso direito constitucional, as argüições de inconstitucionalidade não podem constituir questão principal das causas, pois delas só conhece o Poder Judiciário *incidenter tantum*, em causa ou litígio, regularmente pôsto a seu alcance, para solução do caso concreto.

Essa é a regra. Ao criar ou instituir um nôvo caso de declaração de inconstitucionalidade, diretamente vinculado ao instituto da intervenção, dela não se afastou a Constituição de 1946, em seu art. 8º, parágrafo único, pois o Supremo Tribunal Federal não é convocado para responder uma consulta, mas sim para proferir um julgamento, conceituando um caso concreto de ofensa aos princípios do art. 7º, VII, para servir de suporte à suspensão da execução do mesmo ato impugnado, ou para intervenção, na conformidade do disposto no art. 13 da Lei Maior.

A representação do nobre Dr. Procurador-Geral da República, ou sua ação direta de declaração de inconstitucionalidade como a conceitua o Professor Alfredo Buzaid, cujo objetivo é a declaração da inconstitucionalidade dos Decretos 3.086 e 3.087, baixados pelo governador do Rio Grande do Norte, mas a resolução nº 4 da Assembléia Legislativa, e como último fundamento, a desatenção ofensiva ao princípio da independência e harmonia entre os podêres constitucionais, consagrado pelo artigo 7º, nº VII, letra *b* da Constituição federal, cuja maculação serviria para justificar a intervenção no Estado, não bastasse para o restabelecimento da normalidade, a simples suspensão de sua execução pelo Senado Federal.

Disse que o fundamento jurídico da representação a isso se limita, porque o próprio e ilustre representante chegou a essa mesma conclusão, quando atribuiu aos dois mencionados decretos executivos a mesma ofensa ao art. 64 da Constituição federal, por via da qual teria sido alvejado o princípio do artigo 7º, inciso VII, letra *b*. E disse isso também porque a representação, no que concerne ao ato da Mesa da Assembléia, tem por fundamento a alegação de ofensa ao dispositivo do art. 16 da Constituição do Estado e art. 194 do Regimento Interno da própria Assembléia, fugindo assim à evidência ao âmbito da ação e da influência da representação, permitida apenas nos casos de ofensa aos princípios constitucionais sensíveis enumerados no art. 7º, nº VII.

Mas conheço da representação, na parte em que visa os Decretos 3.086 e 3.087, desprezadas as preliminares de inoportunidade e de improcedência, a primeira fundada no argumento da anterioridade do conhecimento do assunto, por parte do egrégio Tribunal de Justiça do Estado, pela via do processo de mandado de segurança, em copioso número, ora em grau de recurso neste Supremo Tribunal Federal; a segunda na alegação de já ter sido a revogação das leis decretadas pelos atos impugnados, referendada por posterior decreto do legislativo local. Repilo como já disse uma e outra. A primeira, seria uma espécie inadmissível de argüição de litispendência.

A segunda porque encerra uma petição de princípio.

Passo a examinar separadamente as argüições contra a constitucionalidade dos decretos executivos e da resolução legislativa.

Já deixei assentado como princípio que o dever de zelar pela constitucionalidade das leis é impôsto pela Constituição a

todos os podêres e não constitui obrigação exclusiva do Poder Judiciário. Daí decorre a meu ver que a nenhum dos podêres se pode impor a obrigação de aplicar leis inconstitucionais, mesmo antes de haver o Senado suspendido sua execução, por fôrça de decisão definitiva do Supremo Tribunal. Foi o que ocorreu na espécie. O governador do Estado do Rio Grande do Norte, pelo Decreto nº 3.086, de 6 de fevereiro de 1961, suspendeu a execução das leis publicadas no período de 14 de novembro de 1960, até 31 de janeiro de 1961, atendendo a que, conforme comunicação que lhe fôra feita pelo presidente da Assembléia Legislativa, de que a partir de 10 de novembro não mais funcionara o órgão legislativo do Estado, até reunião sob convocação de leis e sim simples suspensão de sua execução, e, como corolário necessário, suspensão dos atos delas decorrentes.

Ora, essa medida decretada pelo Poder Executivo do Estado, alertado pelo presidente da Assembléia Legislativa não transpassa seu dever de zelar pela constitucionalidade das Leis, nem ofende ao texto do art. 64 da Constituição, pois é simples medida preliminar, que nem subtraiu ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal a competência para declarar a inconstitucionalidade, nem roubou ao Senado Federal a atividade complementar de ordenar a suspensão da executoriedade, em caráter definitivo. Êsse direito deve suspender a execução de leis inconstitucionais, para exame; não tem sido desconhecido pelo próprio Supremo Tribunal Federal, como se vê do julgamento do recurso de mandado de segurança nº 5.860, de que foi relator o eminente Sr. Ministro Vilas-Boas, invocado como precedente em memorial.

Por outro lado, o Decreto nº 3.087, que prorrogou o orçamento do exercício de 1960, é apontado como violador do dispositivo do art. 7º, ns. IV e VII, letra *b*, da Constituição federal, como ofensivo aos princípios da harmonia e independência dos podêres e prerrogativas do poder legislativo.

Bem de ver entretanto que a lei orçamentária, por incidir no mesmo vício de inconstitucionalidade, fôra também suspensa na sua executoriedade pelo Decreto nº 3.086, e a prorrogação de orçamento anterior é mandamento constitucional expresso, não só pelo art. 74 da Constituição federal, como também pelo art. 30 da Constituição do Estado.

Além de tudo isso, cumpre considerar que todos, ou melhor, ambos os decretos impugnados pela representação, mereceram o placet da Assembléia Legislativa, que, pela Lei nº 2.677, de 21 de fevereiro de 1961, cuja legitimidade não foi nem pode ser posta em dúvida, dentro desta representação que dela não cogitou, pois partindo da premissa que assentei de que não só ao Poder Judiciário incumbe dar combate à inconstitucionalidade, não só pode negar em tese ao Poder Legislativo, modificar ou anular leis por êle mesmo votadas. Assim, e até certo ponto, a inconstitucionalidade que pudesse ser imputada aos atos administrativos, os malsinados Decretos 3.086 e 3.087, do Sr. Governador do Rio Grande do Norte, que revogaram o "testamento político" de seu antecessor, estaria afastada pela promulgação da Lei nº 2.677, de 21 de fevereiro de 1961, que lhes é posterior.

Resta o exame da representação na parte em que se refere à Resolução nº 4, de 22 de fevereiro de 1961, que declarou a perda de mandatos de deputados à Assembléia Legislativa.

A douta representação baseou sua argüição de inconstitucionalidade na alegada infração dos arts. 16 e 194 da Constituição do Estado. *Data venia*, a mim se me afigura que nesse tópico a representação não tem legitimidade, porque não se enquadra a argüição no texto do art. 8º da Constituição federal, de vez que a hipótese não se enquadra em nenhuma das letras, desde *a* até *g*, em que se decompõe o nº VII do art. (7)

Aliás, trata-se de perda de mandato e não de cassação de mandato, que segundo a melhor doutrina são casos des-

semelhantes, sendo o primeiro de conhecimento e acolhimento automàtico.

Pontes de Miranda, ao comentar o texto do art. 48, assim se manifestou, doutrinando: "A Câmara a que pertença o deputado ou senador tem de declarar a perda. Não se disse decretar nem tão pouco condenar. Ao legislador constituinte pareceu mais próprio conceber a espécie como de inexistência da relação jurídica entre o deputado ou senador e o Estado, portanto aludindo a ineficácia *ipso jure*, a caracterizar do Senado Federal como declaratória. Não há, aí, decisão constitutiva negativa, nem decisão condenatória; há, apenas, decisão declarativa negativa. A espécie do art. 48, § 1º, é inconfundível com a do mesmo art. 48, § 2º.

Assim, data vênia, não me parece que o ato da Assembléia Legislativa, não enquadrado no nº VII do art. 7º da Constituição, possa ser atacada por via da "representação" sob alegação de inobservância de textos regimentais, matéria *interno corporis*, da sua exclusiva competência.

Resumindo estas considerações, julgo improcedente a representação relativamente aos decretos ns. 3.086 e 3.087, já por não serem ofensivos aos preceitos constitucionais do art. 7º, nº VII, ainda por terem sido aprovados pelo Poder Legislativo do Estado, pela Lei nº 2.677, complementada pela de número 2.800, de 21 de agôsto de 1962 e não conheço da representação no que concerne à argüição de inconstitucionalidade do ato legislativo nº 4, de 22 de fevereiro de 1961, da Assembléia Legislativa.

VOTO

O Sr. Ministro Vitor Nunes Leal — Sr. Presidente, a rigor, nada mais precisaria dizer depois do minucioso, brilhante e lúcido voto do Sr. Ministro Relator, e dos esclarecimentos prestados em apartes. Mas não quero deixar de acentuar — se me permitem a impertinência — um aspecto que S. Exa. pôs em relêvo.

A representação instituída pelo artigo 8º, parágrafo único, da Constituição, pressupõe um conflito ainda pendente, porque o seu destino final é a intervenção federal no Estado, ou a remoção, por via legislativa, da causa do conflito.

Mas, no caso presente, a própria Assembléia já expediu um segundo ato — Lei nº 2.800, de 21-8-1962 — pelo qual se evidencia que no âmbito estadual o conflito já se dirimiu. Bem ou mal, com sacrifício ou não de direitos individuais, isso é coisa que poderemos resolver a seu tempo, se formos provocados. Mas, a representação, esta realmente ficou sem objeto.

A êste primeiro esclarecimento acrescento outro, apenas para ressalva do ponto de vista, porque não tem conseqüência de ordem prática neste processo. Entendo que os princípios constitucionais do art. 7º, nº VII, da Constituição, que podem ser objeto da representação prevista no art. 8º, parágrafo único, por vêzes serão ou terão sido complementados ou esclarecidos, ou desenvolvidos por outros dispositivos da própria Constituição federal ou por dispositivos de Constituições estaduais.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Aliás, V. Exa. já votou no mesmo sentido, no caso do Tribunal de Contas.

O Sr. Ministro Vitor Nunes Leal — Por isso é que faço a ressalva.

Quando isso ocorre, parece-me legítima a interpretação dêsses outros dispositivos, ou a consideração dêstes outros dispositivos juntamente com o art. 7º, nº VII.

Mas, Sr. Presidente, esta é apenas uma ressalva apenas doutrinária, porque o eminente Ministro-Relator demonstrou, de maneira irrefutável, *data venia* da douta Procuradoria-Geral da República, que a representação, em parte, não procede, e, em outra parte, é incabível.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Senhor Presidente, pelo que se verifica do relatório do eminente Sr. Ministro Pedro Chaves, a representação é formulada contra o ato do Govêrno que impediu a posse e exercício a funcionários nomeados, garantidos por ato da Assembléia determinando volta a cargos anteriores. Essa é a primeira violação argüida na representação.

A segunda diz respeito à prorrogação do orçamento. E a terceira, quanto à convocação dos suplentes em lugar dos deputados.

Em relação a esta primeira violação argüida, a própria representação se funda no art. 7º, nº IV, quer dizer, teria a representação fundamento no art. 7º, nº IV, que diz:

"garantir o livre exercício de qualquer dos podêres estaduais";

Mas, em relação a êste dispositivo, o art. 9º, da Constituição, diz que a decretação dependerá, no caso do nº IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Executivo, coato ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação fôr exercida contra o Poder Judiciário.

Na hipótese, o que se verifica é que a Assembléia Legislativa não fêz nenhuma representação, não reclamou contra êsse ato do Govêrno Estadual, de sorte que é incabível e não procede a representação.

Quanto a prorrogação do orçamento, funda-se no item *b*, do nº VII, do art. 7º — independência e harmonia dos podêres. Tenho que o dispositivo não está de maneira nenhuma violado. Poderia, quando muito, dizer que a prorrogação do orçamento estaria no nº IV — garantir o livre exercício de qualquer dos podêres estaduais. Pois a Assembléia poderia alegar que o orçamento que ela votou não está sendo cumprido. Mas êsse dispositivo não está violado, como concluiu também, com a sabedoria de sempre, o nosso eminente colega Excelentíssimo Sr. Ministro Pedro Chaves.

E quanto à Resolução nº 4, a Assembléia também nada reclamou.

Fui relator de um agravo de instrumento relativo a esta questão e verifiquei, então, que o Tribunal de Justiça deu mandado de segurança a êsses deputados, decisão que foi cumprida pela Assembléia Legislativa. Acompanho, com estas considerações, o eminente Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho — Sr. Presidente, na teoria constitucional do federalismo, a intervenção é uma exceção, não é regra. É preciso que o conflito seja previsto por lei e pela Constituição.

No caso, a Lei nº 2.800, de agôsto de 1962, dirimiu tôda e qualquer espécie de conflito por ventura existente.

De acôrdo com o brilhante voto do eminente Ministro-Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Luis Gallotti — Senhor Presidente, quanto à primeira parte do brilhante voto do eminente Ministro-Relator, estou de acôrdo. S. Exa. mostrou que, embora seja a regra do nosso sistema, como também dos Estados Unidos, que o Judiciário só conhece das matérias através dos pleitos sôbre casos concretos, a Constituição de 1946 abriu uma exceção, permitindo a declaração da inconstitucionalidade, em tese, naqueles casos previstos nos arts. 7º, nº VII, e 8º. E S. Exa. mostrou de maneira cabal que a representação improcede nesta parte.

Quanto à outra parte, relativa à declaração de perda dos mandatos de quatro deputados, parece-me que ela se entrosa com a questão da validade da Lei nº 2.677, porque, realmente, essa perda de mandato se processou de maneira estranha, e assim eu teria séria dúvida sôbre a validade daquela perda e,

conseqüentemente, da legalidade da constituição da Assembléia que votou aquela lei.

Mas acontece que essa dúvida foi afastada com a Lei nº 2.800, de agôsto dêste ano, que ratificou expressamente a Lei nº 2.677.

Estou de acôrdo em julgar improcedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, não conheço da representação quanto à Resolução nº 4, conhecendo dela quanto aos Decretos ns. 3.806 e 3.807, de 6-2-1961, para julgá-la improcedente, de acôrdo com o Sr. Ministro-Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Presidente) — De acôrdo com a Emenda Regimental, tendo voto por se tratar de argüição de inconstitucionalidade, acompanho o brilhante e elucidativo voto do eminente Ministro Pedro Chaves.

S. Exa. mostrou que, em relação aos decretos do Govêrno do Estado que tiveram o efeito de suspender as leis mencionadas, àqueles atos se coadunavam com uma comunicação do Presidente da Assembléia.

Quanto ao orçamento, aplicara-se o mandamento legal.

O orçamento, então vigente, foi prorrogado. Logo, não houve prejuízo para o Estado, nem a Assembléia reclamara contra essa situação.

Relativamente, porém, à Resolução nº 4, esta cogita de matéria de competência *interna corporis* da Assembléia Legislativa e, pois, não é matéria que possa ser argüida em representação, de acôrdo com a lei. Seria matéria a ser argüida em mandado de segurança ou outro veículo legal.

De acôrdo com o eminente Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram da representação, em parte, e a julgaram improcedente, deixaram de conhecer no tocante à Resolução nº 4 da Assembléia Legislativa. Decisão unânime.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

Impedido o Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Não tomou parte no julgamento o Excelentíssimo Sr. Ministro Cunha Melo (substituto do Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto), por se tratar de Matéria Constitucional.

Tomaram parte no julgamento os Excelentíssimos Srs. Ministros Pedro Chaves, Vítor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota, Ari Franco, Luís Gallotti, Hahnemann Guimarães.

Relator, o Exmo. Sr. Ministro Pedro Chaves.