ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA — CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA — INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODÊRES

— A autoconvocação é inerente ao poder, porque se êle não tem essa capacidade primordial, de se convocar a si mesmo, extraordinàriamente, não é poder.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara
Representação n.º 555 — Relator: Sr. Ministro
CÂNDIDO MOTA FILHO

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam, em Sessão Plena, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, julgar procedente a representação *ut* notas taquigráficas anexas, por unanimidade de votos.

Brasília, 6 de dezembro de 1963. — *Luis Gallotti*, Presidente. — *Cândido Mota Filho*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho — A presente Representação, encaminhada pelo Senhor Doutor Procurador-

-Geral da República, é do Partido Trabalhista Nacional e argui a inconstitucionalidade do artigo 30 nº XIV, da Constituição da Guanabara, de 1961, que diz: "Compete privativamente ao Governador do Estado ... XIV — "Convocar extraordinàriamente a Assembléia Legislativa, por ofender a independência e harmonia dos podêres, garantidas pela Constituição federal, e pela própria Constituição do Estado."

Motivou a Reclamação, mandado de segurança pleiteado pelo Senhor Governador do Estado, contra a convocação da Assembléia, feita por deputado da mesma.

A Assembléia prestou informações que constam de fôlhas sessenta (60) e seguinte.

É o relatório."

QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. Ministro Cândido Mota (Relator) — Senhor Presidente, acabo de verificar que não consta, no processo, informações do Senhor Governador do Estado, e sòmente as da Assembléia Legislativa. A representação é do Procurador-Geral da República para que se declare inconstitucional o artigo 30, número XIV, da Constituição da Guanabara, que dá atribuição privativa ao Governador para convocar extraordinàriamente a Assembléia Legislativa.

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — A solução desta representação, pelo Supremo Tribunal, independe de qualquer informação que o Governador possa dar, porque ela está fundada num dispositivo da Constituição do Estado da Guanabara, exclusivamente.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Mas, a Lei 2.171, que regula o processo da representação, manda ouvir a autoridade interessada.

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Mas, quando o Procurador-Geral submete o processo ao Supremo Tribunal, é a êle que cabe instruir devidamente o pedido. E se o Procurador entendeu de apresentar a representação ao Tribunal independente da audiência do Governador do Estado, deve tê-lo feito de acôrdo com a lei.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Nós vamos tomar uma deliberação contra o Governador, sem ouvi-lo no processo. Acho que a dúvida suscitada pelo eminente Relator teve fundamento e o Tribunal pode resolvê-la, considerando desnecessária a audiência do Governador.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — A representação não é contra o Governador ou qualquer de seus atos; é, apenas, para se declarar constitucional, ou não, em face da Constituição federal, um dispositivo da Constituição do Estado.

O Sr. Ministro Evandro Lins e Silva — Aliás, o artigo 2º da Lei 2.171 é, expressivo: as informações terão de ser prestadas pelos órgãos que tiverem elaborado ou expedido os atos impugnados e o Governador, assim, não teria de ser ouvido.

O Sr. Ministro Cândido Mota (Relator) — É esta a questão de ordem que submeto ao Tribunal: se o julgamento pode ser concluído independente de informações do Governador do Estado.

VOTO

(Sôbre Questão de Ordem)

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho (Relator) — Senhor Presidente, estava convencido de que o processo podia ser, realmente, julgado sem audiência do Governador, como ficou inteiramente esclarecido no debate. Preferi, todavia, consultar o Tribunal.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho (Relator) — Pelo que dispõe, atualmente, a Constituição do Estado da Guanabara, 1961, em seu artigo 30 número XIV, não podia realmente a Assembléia do Estado convocar-se, extraordinàriamente, por ser essa convocação da competência exclusiva do Governador. Por isso, a presente Reclamação encaminhada pelo Senhor Procurador-Geral da República tem, como escopo, inutilizar êsse artigo por inconstitucional. E o que se invoca, para cimentar a razoabilidade da presente Reclamação, é a violação do princípio da independência e harmonia dos podêres que dá, realmente, motivo ao procedimento da Procuradoria-Geral da República nos têrmos do artigo 7º, VII, letra *b* da Constituição. Sustenta a Representação que se a competência é exclusiva do Governador, não pode *ipso facto* ser exercida pelo Legislativo. E se não pode, patenteia-se a ofensa ao princípio constitucional invocado. O dogma da harmonia e independência dos podêres que vem resistindo aos impactos de tôdas as transformações constitucionais, em nome das garantias necessárias aos direitos de liberdade impõe, nas definições constitucionais, que cada poder fundamental do Estado se mantenha intacto em sua substância e finalidade.

Seja qual fôr a organização constitucional no Estado de direito, o poder de legislar, como o poder de executar as leis, como o de dizer o direito pela bôca dos juízes — é um poder inconfundível, com o seu campo de competência traçado e com sua independência garantida.

Exercido o Legislativo pelo Congresso, no plano da União e, pelas Assembléias no plano dos Estados Membros, êle se reune e não é reunido; êle convoca e só excepcionalmente pode ser convocado. Assim é que o parágrafo único do artigo 39 da Constituição federal estabelece que o Congresso Nacional só poderá ser convocado extraordinàriamente pelo Presidente da República ou por iniciativa do têrço de uma das Câmaras.

A autoconvocação é inerente ao poder, porque se êle não tem essa capacidade primordial de se convocar a si mesmo, extraordinàriamente, não é poder. E a convocação excepcional do Presidente da República é feita, em nome da harmonia dos podêres, quando em jôgo o interêsse público indiscutível. Assim, por sua vez, cabe ao Legislativo, também no plano da harmonia dos podêres, convocar, nos têrmos do artigo 54 da Constituição da República, os Ministros de Estado para prestar informações sôbre assunto prèviamente determinado. E, como pela organização federativa traçada pela Constituição, cabe, pelo seu artigo 16, a cada Estado respeitar os princípios estabelecidos por ela, as Constituições dos Estados membros resguardam a harmonia e a independência de podêres estabelecendo (sòmente com exceção do Estado da Guanabara), que a convocação extraordinária só pode ser feita pela Assembléia e pelo Governador.

A Constituição de Alagoas, em seu artigo 23 repete, nesse passo da convocação, a Constituição da República. A do Amazonas também, no artigo 10. A da Bahia em seu artigo 19, parágrafo único, segue o mesmo roteiro. A do Ceará não se desvia, no seu artigo 34, XV e artigo 7º, § 1º. A do Espírito Santo, no art. 12, a mesma coisa. O mesmo se verifica com a de Goiás em seu artigo 4º, e a do Maranhão, em seu artigo 14. A de Mato Grosso assim é, em seu artigo 5º, § 2º. A de Minas, no artigo 9º, I, II e III, apenas acrescenta que a convocação também se dará, pedida por deputado, em caso de solicitação de prisão de um de seus membros, nos têrmos do artigo 17, parágrafo único. A do Pará, em seu artigo 7º, prevê a convocação pelo Governador e pela maioria dos membros da Assembléia. A da Paraíba é, no seu artigo 11,

parágrafo único, idêntica a de Minas. A do Paraná repete, no seu artigo 16, parágrafo único, a Constituição federal. A de Pernambuco, em seu artigo 16, segue o mesmo critério. A do Piauí fala, em seu artigo 24, parágrafo único, em convocação da Assembléia pela metade de seus membros e pelo Governador. A do Rio Grande do Norte, em seu artigo 7º, parágrafo único, usa o critério da maioria dos membros da Assembléia. A do Rio Grande do Sul, em seu artigo 5º, parágrafo 2º exige, para a convocação, um quarto dos membros da Assembléia. A do Rio de Janeiro é fiel ao critério federal, em seu artigo 4º, letra *b*. A de Santa Catarina exige, no seu artigo 6º, parágrafo único, a maioria da Assembléia. A de São Paulo em seu artigo 7º, parágrafos 1º e 2º repete a Constituição federal. E, finalmente, a de Sergipe que, pelo artigo 19, parágrafo único, exige, para a convocação, a maioria da Assembléia.

Só a do Estado da Guanabara, talvez pela sua origem, fêz exceção estabelecendo, no artigo 30, número XIV, competência exclusiva ao Governador para convocar a Assembléia.

Esse critério geral é formado não só porque à Assembléia é um poder que julga da conveniência de seu proceder, como também porque é um órgão de fiscalização política e expressão alertada e vigilante do povo contra as possíveis manobras do Executivo. Se a convocação extraordinária se impõe em nome do interêsse público ou em nome da inalterabilidade do regime, não pode essa convocação ficar exclusivamente nas mãos do Executivo. Impedir a Assembléia do direito de convocação para reconhecê-lo, tão-só, ao executivo, é, sem dúvida, quebrar a independência e harmonia dos podêres. Cria-se, dessa forma, aquilo que Rui Barbosa chamou de absorção do Legislativo pelo Govêrno.

Quando o velho Montesquieu foi buscar nos exemplos de Locke e do govêrno inglês, sua doutrina da divisão de podêres, teve, diante dos olhos, amplo panorama histórico no qual aparece o Legislativo se emancipando gradualmente do poder do Rei. Vai desaparecendo o Rei que legisfera para ficar o Rei em Parlamento (King in Parliament). Como opina Pollard, em sua obra sôbre a evolução do Parlamento — *The evolution of Parliament*, página 17 — a função dêle era, antes, meramente financeira e judicial e os Comuns só eram convocados, não para decidir, mas para consentir nas decisões. Porém, os tempos socorrem a liberdade e já no tempo de Jayme I, o jurisconsulto Locke põe em dúvida as prerrogativas reais. A declaração de direito de 1689 já impede a intromissão do Rei, nos atos do Parlamento. E Locke chegou a ver, no Parlamento, dentro da divisão de podêres, como poder supremo do Estado. Vingou, dessa forma, o parlamentarismo inglês, que estabeleceu as regras de convocação e da dissolução do Parlamento e nelas ficou explícito que o Rei só pode dissolvê-lo a pedido do Primeiro Ministro, que exerce seu cargo por comissão parlamentar.

Mas é no Presidencialismo Americano, chamado por Wilson, Govêrno Congressional, que se tornou bem nítida a divisão de podêres. E, muito embora nos Estados Unidos haja uma revisão dessa teoria, os podêres políticos do Congresso continuaram a ser mantidos nos moldes aspirados por Madison.

O Presidencialismo, que adotamos, tendo em vista o exemplo americano, considera o Congresso como fonte primária da Legislação e como órgão essencial da fiscalização política — "great forum of the nation", como diz Bernard Schwarts — *American Constitutional Law*, página 51.

Na teoria da Constituição Americana o poder de convocação pelo Executivo é explícita e excepcional, o que não

interfere no poder do Congresso. O que ficou adotado pela nossa Constituição veio ainda de nossas experiências no período anterior a 1930, quando surgiam, com freqüência, como fêz ver o saudoso Ministro Herculano de Freitas, conflito entre os podêres. De fato, na velha República deu o que falar, um caso semelhante ao que hoje apreciamos. Mas êle vinha da confusão de podêres, porque o caso se deu, se não me falha a memória, num dos Estados do norte do país, em conseqüência de duas convocações, uma da Assembléia e outra do Governador do Estado. É o que visou impedir a teoria atual que repõe os podêres em seu lugar, tranquilizando a legalidade democrática.

É o que me leva a julgar procedente a representação em aprêço para declarar inconstitucional o artigo 30, número XIV, da Constituição do Estado da Guanabara, na parte que dá competência privativa ao Governador do Estado para convocar extraordinàriamente a Assembléia Legislativa, por ser isso da competência de ambos os podêres, como está na Constituição federal.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Senhor Presidente, quero esclarecer meu ponto de vista. Não há dúvida nenhuma que essa privatividade conferida ao Governador do Estado da Guanabara ofende a um dos princípios básicos consagrados no artigo 7º da Constituição federal, que é o da independência dos podêres. Não se pode compreender que haja independência, seguida da necessária autonomia, se o poder não puder se convocar a si próprio para as suas sessões. Mas a questão, aqui não se cifra nesta simplicidade. É que o artigo 30, nº XIV, da Constituição do Estado da Guanabara está incluído entre dispositivos que regulam atribuições dos órgãos de administração do Estado, em que se permite, por parte do Governador, delegação a seus secretários para praticarem determinados atos. Como êste ato da convocação extraordinária, que também compete ao Executivo, é um ato de suma relevância, a Constituição estadual quis subtraí-lo da delegação. Mas, não quis, com isso, atribuir ao Governador a exclusividade da convocação, com exclusão da própria Assembléia. De maneira, penso que não podemos, pura e simplesmente, declarar inconstitucional o número XIV, do artigo 30, porque invadiríamos uma outra zona da competência.

O Sr. Ministro Cândido Mota (Relator) — A conclusão do meu voto foi declarando inconstitucional o número XIV, do artigo 30, na parte que dá competência privativa ao Governador do Estado para convocar extraordinàriamente a Assembléia Legislativa, por ser isso da competência de ambos os podêres, como está na Constituição federal.

O Sr. Ministro Pedro Chaves — A minha conclusão não entra em choque com a conclusão de Vossa Excelência. Apenas, queria frisar, precisamente, isto: que a inconstitucionalidade é declarada exclusivamente nessa parte, porque quando o Governador entender de delegar êsses podêres, não o poderá fazer, e o poder de convocar a Assembléia, não pode ser retirado dêle. É o que queria dizer, em plena consonância com o brilhante voto do Senhor Ministro Relator. Também julgo procedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Senhor Presidente, estou em que o poder de convocar é uma das fôrças da Assembléia Legislativa. O Governador pode, também, convocar, mas não pode fazê-lo privativamente. As Assembléias Estaduais, a meu ver, têm que ter para modêlo o que estabelece a Constituição federal em relação ao Po-

der Federal. E o artigo 39 diz que "o Congresso Nacional poderá ser convocado, extraordinàriamente, pelo Presidente da República ou por iniciativa de um têrço de uma das Câmaras". Então, entendo que, de fora parte o poder do Governador do Estado, semelhantemente ao que tem o Presidente da República de convocar o Congresso Nacional, tem a Assembléia, por um têrço dos seus membros, o poder de também convocar-se. Como disse, é uma das fôrças dêsse poder, êste da Assembléia poder convocar-se. E, como a interpretação que se dá na Constituição do Estado da Guanabara é de que essa convocação não se defere à Assembléia Legislativa, nos têrmos em que a Constituição federal confere êsse mesmo poder ao Congresso Nacional, é que acompanho o douto voto do Senhor Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Julgaram procedente a representação, unânimemente. Votou o Presidente.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Ministro Luís Gallotti, no impedimento do Excelentíssimo Senhor Ministro Lafayette de Andrada.

Relator, o Excelentíssimo Senhor Ministro Cândido Mota Filho.

Tomaram parte no julgamento os Excelentíssimos Senhores Ministros Evandro Lins, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vítor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Cândido Mota Filho, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa.

Licenciado, o Excelentíssimo Senhor Ministro Vilas-Boas.

EMENTA

"É inconstitucional o artigo 30, XIV, da Constituição da Guanabara, por contrariar a harmonia e independência dos podêres."