LEI — SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO PELO SENADO FEDERAL — MANDADO DE SEGURANÇA — REPRESENTAÇÃO

— A resolução do Senado Federal não pode modificar a decisão judicial, para restringir-lhe os efeitos.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Engenharia Souza e Barker Ltda. e outros *versus* Senado Federal
Recurso de mandado de segurança nº 16.512 — Relator: Sr. Ministro OSWALDO TRIGUEIRO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, conhecer do pedido como representação, por maioria de votos.

Brasília, 25 de maio de 1966. — *A. M. Ribeiro da Costa*, Presidente — *Oswaldo Trigueiro*, Relator.

RELATÓRIO

O *Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro* — O Código de Impostos e Taxas de São Paulo, Decreto nº 22.022, de 31 de janeiro de 1953, dispõe em seu livro II:

"Art. 1º O impôsto sôbre transações, criado pelo art. 2º da Lei nº 2.485, de 16 de dezembro de 1935, recairá sôbre as transações efetuadas por emprêsas comerciais ou civis, individuais ou coletivas, que se dedicarem a negócios de:

(...) *b*) construção, reforma e pintura de prédios e obras congêneres, por administração ou empreitada;"

Tendo o arquiteto Abelardo Reidy de Souza se recusado a pagar êsse tributo, que lhe foi exigido sôbre os honorários contratados para a fiscalização de obra a ser construída por conta do proprietário, foi executado pela Fazenda estadual, cuja pretensão o Tribunal de Justiça julgou procedente.

Não se conformando, aquêle profissional interpôs recurso extraordinário, que aqui tomou o nº 38.538, teve como Relator o eminente Ministro Vilas-Boas e foi julgado em sessão plenária de 16 de junho de 1961.

O acórdão é o seguinte:

"Ementa — Inconstitucional a cobrança do "impôsto sôbre transações", feita pela Fazenda de São Paulo, com base na legislação tributária estadual — tendo por fato gerador a renda auferida em virtude de contratos de locação de serviços profissionais (Constituição, arts. 15, 19 e 21):

Relatados e discutidos êstes autos de Recurso Extraordinário nº 38.538, São Paulo, recorrente: Abelardo Reidy de Souza e recorrida: Fazenda do Estado:

Resolve o Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade alegada *ut* notas taquigráficas."

A decisão foi unânime, e tomada pelo voto do Relator e dos Srs. Ministros Cândido Mota Filho, Gonçalves de Oliveira, Ari Franco, Hahnemann Guimarães e Lafayette de Andrada.

Posteriormente, em 27 de agôsto de 1965, no Recurso Extraordinário nº 53.432 (Construtora de Imóveis São Paulo S.A. *v.* Fazenda do Estado), o Supremo Tribunal teve idêntico pronunciamento, na Segunda Turma, pelo voto dos Srs. Ministros Vilas-Boas, Hermes Lima e Vitor Nunes.

Como acima esclarecido, a decisão do Tribunal Pleno, sôbre a inconstitucionalidade do tributo questionado, foi prolatada em 19 de agôsto de 1960, seguindo-se a decisão da Turma em 24 de outubro de 1961.

Em 21 de agôsto de 1962, o eminente Presidente do Supremo Tribunal, pelo Ofício nº 621-P, enviou ao Senado Federal cópias autênticas de acórdãos que declaravam inconstitucionais diversas leis, estaduais e municipais, bem como resoluções de entidades autárquicas, incluindo nessa relação o acórdão do Recurso Extraordinário nº 38.538, esclarecendo, entre parênteses: "Inconstitucionalidade da cobrança do impôsto sôbre transações."

Em 25 de março de 1965, promulgou o Senado a seguinte resolução (*Diário Oficial*, Seção I, Parte I, de 28 de março de 1965, pág. 6.003):

"Resolução nº 32, de 1965

Suspende a execução da alínea *b* do art. 1º, do Livro II, do Código de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo, por infringência dos arts. 15, inc. IV, e 21 da Constituição federal.

Art. 1º É suspensa, nos têrmos da decisão definitiva proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sessão de 16 de junho de 1961, no recurso extraordinário nº 38.538, do Estado de São Paulo, a execução da alínea *b*, do art. 1º, do Livro II, do Código de Impostos e Taxas do mesmo Estado, por infringência dos arts. 15, inc. IV, e 21 da Constituição federal.

Art. 2º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Não aquiesceu a Fazenda estadual em considerar revogado o questionado dispo-

sitivo do art. 1º, letra *b*, do Livro II, do Código de Impostos e Taxas. Como se vê do documento de fls. 20, o Coordenador da Receita, pela Instrução nº 3-65, entendeu que a inconstitucionalidade declarada deveria restringir-se às hipóteses rigorosamente idênticas à do arquiteto que, em primeiro lugar, trouxera o caso à apreciação do Supremo Tribunal. Nesse sentido, determinou:

"1 — É inexigível, em face do decidido no recurso extraordinário nº 38.538, o Impôsto sôbre Transações, tendo por fato gerador a renda auferida em virtude de contrato de locação de serviços profissionais.

2 — Nas demais hipóteses, o Impôsto sôbre Transações é exigível por fôrça da legislação fiscal vigente."

Com apoio nessa interpretação, o Governador do Estado, em 15 de setembro de 1965, representou ao Senado Federal, solicitando resolução de caráter interpretativo, no sentido de ser *esclarecida* ou *modificada* a Resolução nº 32-65, de forma a amoldá-la, com a precisão desejável, àquilo que, a respeito, fôra decidido pelo Supremo Tribunal.

O caso foi submetido à consideração da Comissão de Constituição e Justiça, que opinou pela procedência da representação, entendendo que a Resolução 32 dava ensejo a interpretações altamente desfavoráveis à economia paulista. A Comissão apresentou projeto que o plenário aprovou e se converteu em nova resolução, promulgada em 14 de outubro de 1965, e que é do teor seguinte:

"Resolução nº 93, de 1965

Suspende cobrança de impôsto feita pela Fazenda de São Paulo com base na legislação tributária estadual.

Art. 1º É suspensa a execução do art. 1º, alínea *b*, do Decreto nº 22.022, de 31 de janeiro de 1953, do Estado de São Paulo, que autorizava a cobrança do impôsto sôbre transações, tendo por fato gerador a renda auferida em virtude de contratos de locação de serviços profissionais, considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão definitiva prolatada no recurso extraordinário nº 38.538.

Art. 2º É revogada a Resolução nº 32, de 1965.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação."

É contra esta nova Resolução do Senado Federal que a Engenharia Souza e Barker Ltda. e mais 27 (vinte e sete) emprêsas construtoras impetram o presente mandado de segurança, em que alegam:

a) que a segunda resolução do Senado Federal é inconstitucional na sua origem, natureza, forma e finalidade, e está ocasionando prejuízo irremediável às impetrantes;

b) que, suspendendo a suspensão anterior, o Senado usurpou funções legislativas estaduais — restabelecendo lei inexistente — e fê-lo sem estar baseado em nova decisão judicial;

c) que, aceitando a interpretação dada ao julgado pela administração estadual, o Senado procedeu como se fôsse uma superinstância, revogando pràticamente uma decisão do Supremo Tribunal, e atribuindo a êste pensamento por êle não manifestado;

d) que as impetrantes estão sendo obrigadas a pagar tributo declarado inconstitucional, com efeito retroativo e com os ônus decorrentes da correção monetária.

Para melhor esclarecimento do caso, em seus diversos aspectos, leio ao Tribunal o pedido de segurança (fls. 1-10) e as informações prestadas pelo Excelentíssimo Sr. Presidente do Senado Federal (fls. 55-59).

O parecer da douta Procuradoria-Geral da República encontra-se à fls. 61 e diz o seguinte:

"Em petição de 7 de fevereiro de 1966 as impetrantes emprêsas construtoras, com sede em São Paulo, requerem mandado de segurança contra a Mesa e o Plenário do Senado Federal para que seja considerada

nula a Resolução nº 93, dessa casa do Congresso Nacional.

Essa resolução, aprovada em 14 de outubro de 1965, revogou resolução anterior, de nº 32, aprovada em 25 de março de 1965, pela qual o Senado suspenderá a execução de determinado dispositivo do Código Paulista de Impostos e Taxas, em virtude de decisão dêste Egrégio Supremo Tribunal, "que o julgara inconstitucional."

A argüição das impetrantes é a de que, declarada por êste Alto Tribunal a inconstitucionalidade do mencionado dispositivo, suspenso êste pelo Senado em seguida a ofício de comunicação do julgado, mediante resolução, não era lícito ao mesmo Senado revogar esta resolução nem substituí-la por outra.

Nas informações (fls. 55-59), de 9 de março de 1966, o Exmo. Sr. Presidente do Senado explica que a segunda Resolução era de natureza interpretativa e estaria ajustada aos exatos têrmos da decisão judicial; e que era legítima a modificação ou revogação de uma Resolução daquele órgão do Legislativo por outra.

Quanto ao cabimento do mandado contra ato do Senado, hoje está assegurado no art. 101, inc. I, letra *i*, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965.

Há, porém, ainda, uma questão preliminar — a de saber se êste Supremo Tribunal Federal pode, como querem os impetrantes, anular a resolução senatorial.

Se uma resolução, falando-se, em tese, é de caráter administrativo ou, mais precisamente, é um ato administrativo, entre tantos que ao órgão legislativo é lícito praticar, a anulação se pode dar, pois que se trata de uma situação particular ou individuada.

Se, porém, ao revés, a hipótese é de ato revestido de generalidade própria da função legislativa, de ato regra, já a solução é negativa. Não se trata, aí, de ato jurídico suscetível de anulação pelo judiciário, ressalvada a hipótese de declaração de inconstitucionalidade.

No caso o ato é inquestionàvelmente da função legislativa. É uma lei que perde a eficácia em conseqüência do pronunciamento do órgão legislativo que completa o do Judiciário.

Fica, assim, fora do alcance do mandado de segurança, segundo a jurisprudência dêste Alto Tribunal.

E sendo ato legislativo, pode ser revogado por outro da mesma natureza.

Claro é que a suspensão da execução da lei declarada inconstitucional, no todo ou em parte, como prevê o art. 64 da Constituição, há de se condicionar aos têrmos do decidido. Se o não fôr, ocorrerá então a hipótese de inconstitucionalidade, cuja declaração terá lugar por via de processo adequado.

O dispositivo legal aqui impugnado estatuiu que o impôsto sôbre transações recairia sôbre as efetuadas por emprêsas comerciais ou civis, individuais ou coletivas, que se dedicassem a negócio de... "*b*) construção, reforma e pintura de prédios e obras congêneres, por administração ou empreitada."

A ementa do acórdão de que resultou a primeira resolução do Senado é esta:

"Inconstitucional a cobrança do impôsto sôbre transação, feita pela Fazenda do Estado de São Paulo, com base na *legislação tributária estadual*, tendo por fato gerador a renda auferida em virtude de *contratos de locação de serviços profissionais*."

Aquela primeira Resolução dispôs:

"Art. 1º É suspensa, nos têrmos da decisão definitiva proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em sessão de 16 de junho de 1961, no recurso extraordinário nº 38.538, do Estado de São Paulo, a execução da alínea *b*, do art. 1º, do Livro II, do Código de Impostos e Taxas do mesmo Estado por infringência dos arts. 15, IV, e 21 da Constituição federal.

Atendendo a representação do Governador do Estado, que alegou ter a decisão judicial se referido apenas a impôsto calculado sôbre o valor de obras tendo por base contratos de locação de serviços profissionais de arquitetura, desenho, especificação e fiscalização, o Senado aprovou a segunda resolução que declarou revogada a primeira e

"suspensa a execução do art. 1º, alínea *b*, do decreto que autoriza a cobrança do impôsto sôbre transações tendo por fato gerador a renda auferida em virtude de contratos de locação de serviços profissionais..."

Em suma: teria havido divergência entre o acórdão e sua ementa: esta mais ampla que aquela.

Na realidade, porém, o acórdão questionado, segundo o voto do Sr. Ministro Cândido Mota Filho abrange todo o dispositivo impugnado (fls. 12-13). Deveria, conseqüentemente, prevalecer a primeira resolução do Senado.

Mas, como ficou exposto, não é possível o veto judicial a qualquer resolução de natureza legislativa daquele órgão, a não ser *in concreto* ou mesmo *in genere*, mas no processo próprio.

Não cabendo mandado de segurança contra lei em tese (*Súmula* 266), está compreendida a hipótese da resolução de caráter geral.

De resto, a lei paulista impugnada é de 1953; o acórdão que suspendeu um de seus dispositivos é de 1961; e as duas resoluções são de 1965. Já hoje a matéria constitucional discutida tem outra disciplina (Emenda nº 16).

Em face do exposto, o parecer é pela denegação do pedido de mandado de segurança por inadmissível contra resolução do Senado suspensiva de execução de lei.

Contra a mesma resolução os mesmos impetrantes, na mesma data, e com os mesmos argumentos apresentaram a êste Supremo Tribunal *reclamação* que tomou o nº 691, e foi distribuída ao Exmo. Sr. Ministro Carlos Medeiros, em cujo processo foi dado o parecer constante da cópia anexa sendo, pois, o caso de julgamento conjunto."

SUSTENTAÇÃO DE PARECER

O *Dr. Alcino Salazar* (Procurador-Geral da República) — Exmo. Sr. Presidente e Exmos. Srs. Ministros, há uma questão de ordem geral, uma tese da maior importância, neste caso, e que, na verdade, envolve a autoridade dêste Egrégio Supremo Tribunal Federal.

Declarada a inconstitucionalidade de disposição de uma lei do Estado de São Paulo e comunicada essa deliberação dêste Excelso Tribunal ao Senado, êste suspendeu a execução do dispositivo dado como inconstitucional. Em seguida, porém, meses depois, o Senado, numa segunda resolução, revendo e interpretando o acórdão dêste Tribunal, revogou sua resolução anterior, dando ao dispositivo tido como inconstitucional uma extensão menor, distinguindo, na realidade, onde o Supremo Tribunal Federal não havia distinguido.

Então, surge a questão de saber se o Senado pode revogar uma resolução sua acatando comunicação do Supremo Tribunal e suspendendo, conseqüentemente, o dispositivo dado como inconstitucional. E, ainda, se pode entrar na apreciação do acórdão, para formular as suas diretrizes.

A primeira questão que surge é a preliminar do cabimento do mandado de segurança contra uma resolução dessa natureza. O parecer, que tive oportunidade de oferecer, foi no sentido do não cabimento do mandado de segurança, neste caso, por se tratar de um ato de caráter geral e, portanto, de um ato de natureza legislativa. Não se tratava de um ato individuado, de um ato administrativo ou de um ato de caráter outro, mas da revogação da suspensão de um dispositivo legal. Assim sendo, a meu ver é, inquestionàvelmente, um ato legislativo e está imunizado em relação ao mandado de segurança. Então, teríamos a aplicação da *Súmula* 266: "Não cabe mandado de segurança contra lei em

tese". Aí seria um ato de natureza legislativa.

Há, porém, também uma reclamação, levantada pela parte, neste sentido; impetrou o mandado de segurança e levantou uma reclamação contra o ato do Senado em relação ao julgado do Supremo Tribunal Federal.

O parecer, proferido nessa mesma ocasião com relação à reclamação, foi no sentido também do não cabimento da reclamação, porque o processo adequado, o processo próprio, seria, no caso, a representação, representação contra inconstitucionalidade do ato do Senado, que não podia corrigir decisão do Supremo Tribunal Federal. Então, caberia, aí, representação contra ato dessa natureza.

Mas, neste ponto, peço licença para retificar êsse segundo parecer, retificação no sentido de, em face de nôvo exame do assunto, considerar inadmissível a reclamação, porque não se poderia substituir a reclamação por um processo de representação de inconstitucionalidade, pois no caso da representação há audiência da autoridade, do órgão de que emanou o ato impugnado. Então, não se poderia em tese substituir o processo de representação de inconstitucionalidade pelo processo de reclamação. Mas sucede, no caso, que a autoridade, o Presidente do Senado, foi ouvida.

A reclamação não tem um processo rigido e estou informado de que na reclamação há, também, audiência do órgão. Parece-me que no processo de representação não há a mesma rigidez estabelecida, por lei, para o processo da reclamação. Mas, de qualquer forma, no caso essa audiência se deu, ela se deu no mandado de segurança, que tem o mesmo objeto da reclamação.

De modo que, ressalvando o ponto de vista de que para êstes casos o processo adequado é a representação de inconstitucionalidade, na hipótese, entretanto, considero admissível o conhecimento da matéria, como se fôsse reclamação, ou que seja conhecida desde logo a reclamação formulada.

Êste é o parecer da Procuradoria-Geral da República sôbre a questão.

VOTO

O *Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro* (Relator) — Ainda que se queira apontar certa imprecisão na ementa do acórdão prolatado no Recurso Extraordinário nº 38.538, tenho como insuscetível de dúvida que o Supremo Tribunal declarou a inconstitucionalidade postulada pelo recorrente.

Como consta da ata, declarou-se "inconstitucional o tributo em questão." O tributo em questão era o previsto no livro II, art. 1º, letra *b*, do Código de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo.

Na relação constante do ofício enviado ao Presidente do Senado Federal, para os efeitos do art. 64 da Constituição, incluiu-se o recurso extraordinário nº 38.538, com o esclarecimento, entre parênteses, de que êle dizia respeito à "inconstitucionalidade da cobrança do impôsto sôbre transações."

Foi em razão dêsse expediente que o Senado, pela Resolução 32, suspendeu, nos têrmos da decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, a execução da alínea *b*, do art. 1º, do livro II, do Código de Impostos e Taxas, por infringência dos arts. 15, IV e 21 da Constituição federal. Completou-se, assim, o processo estabelecido para o contrôle de constitucionalidade: a declaração do Supremo Tribunal foi seguida de manifestação formal do Senado, suspensiva da execução da norma legal questionada.

Depois disso, poderia o Senado — por outra Resolução, de sua iniciativa, promulgada sete meses depois — revogar a anterior, para interpretar a decisão do Supremo Tribunal, por essa forma atendendo à reclamação apresentada pelo Estado de São Paulo? É a primeira questão a ser examinada.

Em face da decisão do Supremo Tribunal e da primeira Resolução do Senado, entendeu o fisco estadual que a discutida

alinea *b* não fôra eliminada do Código de Impostos e Taxas. Seria ela inaplicável aos casos rigorosamente idênticos ao examinado no recurso extraordinário nº 38.538, porém continuava em vigor para a generalidade dos contribuintes.

A essa exegese aderiu o Senado, e isso o levou a revogar a Resolução 32, para, por outra Resolução, a de nº 93, alterar, corrigir, ou apenas interpretar, como se queira, o que fôra objeto de declaração pelo Supremo Tribunal.

É compreensível o zêlo publicano da administração estadual. Parece-me, todavia, que se ela entendeu que a decisão em causa fôra obscura ou omissa, poderia ter vindo com embargos de declaração, *oportuno tempore*. Se, diversamente, estava convencida de que o julgado do Supremo Tribunal tinha alcance limitado — permitindo, assim, que o tributo em causa continuasse a ser exigido nas hipóteses não expressamente consideradas — cabia-lhe promover a cobrança do tributo, ou delimitar-lhe o campo de incidência, por via legislativa.

O apêlo do Senado é que me parece incabível, porque essa Casa do Congresso não tem, no elenco de suas atribuições, nem a de rever as decisões do Supremo Tribunal, nem a de suprir omissões que eventualmente se verifiquem no campo legislativo dos Estados.

Pelo art. 64 da Constituição, incumbe ao Senado suspender, no todo ou em parte, a execução de lei ou decreto declarado inconstitucional, por decisão definitiva do Supremo Tribunal. Através dêsse expediente — originário da Constituição de 1934 — deu-se ao Senado, em nossa sistemática política, o encargo de tornar inoperante *erga omnes*, as leis ou normas que o Poder Judiciário deixa de aplicar, *in casu*, por eiva de inconstitucionalidade.

Não está sujeito a qualquer sanção específica o exercício dessa atribuição pelo Senado mas êste de certo tem como um de seus deveres primordiais o de velar pela ordem jurídica e preservar a harmonia que deve presidir à convivência dos Podêres.

É curial que se, ao receber pedido de suspensão de execução de lei ou norma inconstitucional, o Senado tiver qualquer dúvida, quanto à forma ou mesmo quanto ao sentido da declaração judicial, poderá pedir ao Supremo Tribunal os esclarecimentos que entender necessários. Parece-me, entretanto, que, depois de atender à solicitação do Supremo Tribunal — promulgando resolução suspensiva da lei inconstitucional — a competência do Senado está exaurida.

Penso, por isso, que êle não poderia rever a matéria, quer para interpretar da decisão do Supremo Tribunal, sem que êste fôsse ouvido, quer para dirimir dúvida suscitada, no âmbito estadual, sôbre a validade parcial da norma questionada. Na primeira hipótese, estaria êle atuando na esfera judiciária; na segunda, teria ido até o campo da legislação estadual.

Nestas condições, tenho como inoperante a segunda Resolução, promulgada sob o nº 93, sem que isso importe em desapreço ao Senado Federal, que terá procedido como entendeu de seu dever e certamente movido por solicitação de interêsse público, consoante o pronunciamento de sua Comissão de Justiça. O caso certamente está colocado no plano das relações entre os podêres constitucionais da República, parecendo-me, entretanto, sem proporções para configurar conflito de que resulte qualquer implicação de caráter político.

Passando à segunda questão — a do cabimento do mandado de segurança — não vejo como dêle conhecer, para o efeito pretendido na impetração.

Em primeiro lugar, porque o mandado de segurança é inadmissível contra a lei em tese, princípio consagrado em nossa jurisprudência predominante e inscrito na *Súmula* 266. Para o objetivo que se tem em vista, considero a Resolução do Senado como equivalente da lei, em seu aspecto material.

Qualquer que seja o alcance da Resolução impugnada, parece-me indubitável

que dela não resulta, imediatamente, lesão a direito líquido e certo de qualquer dos postulantes. Admitindo-se que ela possa autorizar a revivescência parcial da norma legal que, desde a publicação da Resolução nº 32, fôra expungida da legislação fiscal do Estado de São Paulo, disso resultaria apenas a possibilidade de vir a Fazenda Pública a exigir, em alguns casos e de alguns contribuintes, o malsinado tributo. Enquanto essa cobrança não se materializa, ou não se apresenta como ameaça iminente, não há lesão de direito remediável por via de segurança. Se essa ameaça já existe, cabe então o mandado, contra os exatores estaduais. Nesse caso, porém, a medida não pode ser impetrada originàriamente ao Supremo Tribunal.

Se, em vez de reclamar do Senado, como preferiu fazer, houvesse o Estado de São Paulo editado nôvo diploma legal sôbre a matéria — voltando a exigir o tributo questionado, nos casos porventura não abrangidos pela declaração do Supremo Tribunal — é óbvio que os prejudicados poderiam recorrer à ação de segurança, para resguardo de seus direitos. Mas esta ação teria que ser dirigida — não contra a Assembléia Legislativa, por ter aprovado a lei — e sim contra os agentes da Fazenda, incumbidos de dar-lhe execução em casos concretos. É o que se verifica, com freqüência, na prática judiciária, quando os contribuintes, com ou sem razão, se sentem lesados por imposições fiscais.

Por estas razões, não conheço do pedido.

VOTO

O *Sr. Ministro Pedro Chaves* — Sr. Presidente, bastava a importância dêste caso — saliente-se que é a primeira vez que isto ocorre na República e no Supremo Tribunal Federal — bastava isto, Sr. Presidente, para que eu ousasse pedir a atenção dos eminentes colegas, para sustentar um ponto de vista absolutamente contrário ao dos dois ilustres Relatores que já se pronunciaram.

Sei, Sr. Presidente, que é uma ousadia da minha parte, mas que está envolta na obrigação que tenho de manifestar minha opinião, principalmente, num caso desta natureza, que vai ser o primeiro a ser apreciado pelo Supremo Tribunal Federal, uma questão de relêvo constitucional excepcional. E daqui talvez parta uma doutrina. Talvez êste julgamento seja a pedra angular de uma construção do Supremo Tribunal Federal.

Com esta explicação preliminar, Sr. Presidente, sem a pretensão de modificar a opinião de quem quer que seja, mas apenas, para esclarecer, para emitir uma opinião que formei, através de estudos e de meditação, é que ouso antepor minha opinião àquelas que já foram expostas pelos eminentes colegas Relator do mandado de segurança e Relator da reclamação.

Sr. Presidente, em primeiro lugar, o Supremo Tribunal Federal tem uma função construtiva; e quando o Supremo Tribunal Federal, por iniciativa brilhante, oportuna e magnífica de V. Exa., introduziu no seu Regimento Interno o recurso de Reclamação, estava desempenhando uma função constitucional construtiva, dentro das suas prerrogativas porque, se o Supremo Tribunal Federal é o guarda e é o responsável pela Constituição, é lógico, Sr. Presidente, que dentro de seus podêres, dentro desta obrigação que a Constituição lhe impõe, de guardá-la, êle precisava erigir meios capazes para tanto, que, se não constavam do texto constitucional expresso nem de lei ordinária, tinham que surgir da sua interpretação criadora.

E por quê?

Porque a maior virtude do recurso de Representação, introduzido com caráter correcional no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, por iniciativa de V. Exa., repito, com aplauso geral, é manter a soberania das decisões dêste Tribunal, que deixaria de ser um Poder da República, deixaria de ser o guardião da Constituição, se fôsse um órgão impotente, um guarda incapaz, que não tivesse meios hábeis para preservar a integridade dessa mesma Constituição.

Do modo que não foi sugestão de caráter meramente correcional que V. Exa. apresentou e conseguiu que o Supremo Tribunal aprovasse, mas um meio hábil, para tornar efetiva a obrigação do Supremo Tribunal Federal.

Em segundo lugar, Sr. Presidente, justifico o recurso de reclamação, tenho que justificar o conhecimento dos dois recursos, e a minha primeira divergência com os votos dos eminentes Ministros Relatores e a opinião manifestada pelo eminente Dr. Procurador-Geral da República, é que eu não considero a Resolução do Senado um ato legislativo, nem considero o pedido afrontoso a uma lei em tese. O ato do Senado da República, Sr. Presidente, a meu ver, é um mero ato conseqüente, secundário, de execução de dispositivo, porque a Constituição federal, no seu art. 64, impõe ao Senado — impõe ao Senado, não lhe dá opção — cumprir as decisões do Supremo Tribunal Federal.

Declarada a inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, de lei ou ato legislativo de outra natureza, porque só o Supremo Tribunal Federal pode fazer essa declaração, êste Tribunal comunica ao Senado. E diz a lei: "incumbe ao Senado suspender a execução".

Por quê, Sr. Presidente?

Porque, de certa forma, essa suspensão de execução é um ato legislativo, importa na revogação de uma lei, e o Poder Judiciário não tem competência para revogar leis, tem competência para aplicá-las. Quem tem competência para revogar leis é o Poder Legislativo, por intermédio de uma outra lei.

Uma lei declarada inconstitucional não mais pode ser mantida com eficácia nos quadros da legislação brasileira, porque o Supremo Tribunal Federal, dentro de sua competência única e exclusiva, disse que ela era inconstitucional, e pela Constituição incumbe ao Senado suspender a execução das leis que o Supremo Tribunal Federal declarar inconstitucionais; é ato conseqüente, secundário, de execução de dispositivo do Supremo Tribunal Federal. Conseqüentemente, o Senado, quando pratica êsse ato, é o executor de uma decisão do Supremo Tribunal. Por isso que admito a reclamação contra êsse ato do executor. Não há opção, frente ao dispositivo cogente da Constituição.

Sr. Presidente, a Constituição foi parca no tratamento do assunto.

O problema de que nos ocupamos é original, de agora, nunca foi discutido anteriormente. De maneira que precisamos argumentar com lógica, dentro dos princípios.

A lição de Pontes de Miranda, em duas ou três linhas, em *Comentários ao Art.* 64 é a seguinte, que resumo: o Senado recebe a comunicação do Supremo Tribunal Federal de que foi decretada a inconstitucionalidade da lei tal, na forma do acórdão, notas taquigráficas, etc., uma comunicação ampla e plena.

O Senado não é mero cartório de registro de atos do Supremo Tribunal Federal. Êle terá que examinar a questão que lhe foi levada por ofício procedente do Supremo Tribunal Federal, fazendo um juízo prelibatório, um exame das condições de objetividade das decisões do Supremo Tribunal Federal, para ver se existe a decisão e se essa decisão foi lançada dentro dos têrmos legais do processo e do processo constitucional, se foi observado aquêle *quorum* do art. 200 da Constituição, se a composição do Supremo Tribunal era, ou não, plena, se a votação apurada satisfez, ou não, aquela percentagem estatuída no art. 200 e reproduzida no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. É só sôbre êste aspecto formal. O Senado não tem competência para examinar o mérito da decisão do Supremo Tribunal, para interpretá-la, para ampliá-la ou restringi-la. Não tem opção, nestas condições, Sr. Presidente, na normalidade do processo constitucional, o Senado é mero executor da decisão do Supremo Tribunal Federal. E, considerando êsse ato como um ato de execução, ato complementar, ato secundário, conseqüente e subseqüente àquele ato judiciário praticado pelo Supremo Tribunal Federal, obediente às normas da Consti-

tuição, é que acho que o Senado Federal é mero executor constitucional e a sua "Resolução" é ato administrativo, de execução, em obediência a decisão do Supremo Tribunal Federal, do qual não se pode tornar juiz, cujas decisões não pode interpretar, nem ampliar e muito menos restringir.

Tratando-se de ato de execução, praticado o ato, promulgada e publicada a Resolução nº 32, eu estou, e neste ponto com o apoio do lúcido e brilhante voto do eminente Relator do Mandado de Segurança, que êle não podia mais revogá-la.

Tratava-se de execução completa, havia *res judicata* e havia execução; não podia mais a autoridade executora rever o ato de execução já cumprido e aperfeiçoado, e rever ainda onde atingia a própria execução exeqüenda; não tinha capacidade legal; não tinha capacidade jurídica, nem funcional sequer, porque não se encontra em qualquer dispositivo da Constituição êsse poder de revisão do Senado dos atos que pratica em execução de sentença do Supremo Tribunal Federal.

Por todos êstes fundamentos, Sr. Presidente, conheço do mandado de segurança. Se não conhecesse do mandado de segurança, conheceria da reclamação, que está sendo julgada ao mesmo tempo, e, numa ou noutra qualquer forma, proveria o recurso ou concederia as medidas para restabelecer o direito magoado pelo ato do Senado da República.

VOTO

O *Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Senhor Presidente, peço a Deus e aos eminentes juízes me perdoem se disser alguma heresia, nesta Casa, porque o único meio de o Supremo Tribunal Federal construir a Constituição, é por êsse processo de tentar, errar e corrigir o êrro.

Portanto, se um êrro eu posso cometer, divergindo, é com grande embaraço para mim, porque tenho em alto aprêço intelectual a opinião do eminente Sr. Ministro Pedro Chaves.

O *Sr. Ministro Pedro Chaves* — Muito obrigado a V. Exa.

O *Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Adoto o voto do eminente Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro, na parte em que considera o mandado de segurança inadequado para o fim pretendido pelo impetrante.

Como ambos os Relatores frisaram bem, o interêsse de uma resolução do Senado para a execução do art. 64 da Constituição, é de ordem normativa — ou, para usar da expressão do Sr. Ministro Carlos Medeiros, "quase legislativa". Revogar uma lei, suspender a execução de uma lei, é um ato jurídico de caráter normativo.

O mandado de segurança, nesse caso, não se pode utilizar pelo mesmo princípio de que êle não é utilizado contra a norma em tese.

Também acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Carlos Medeiros contra a reclamação, *data venia* do eminente Dr. Procurador-Geral da República, porque ela tem um caráter correcional que a torna absolutamente imprópria para ser dirigida contra um dos órgãos dos Podêres da República. Até porque êste órgão não tomaria conhecimento, nem daria a menor importância a essa decisão do Supremo Tribunal Federal. Êle a ignoraria. E isso não seria, de maneira nenhuma, proveitoso ao prestígio do Supremo Tribunal Federal, nem, também, ao princípio de harmonia e independência dos podêres.

A reclamação de maneira nenhuma caberia. O mandado de segurança de maneira nenhuma caberia. Talvez fôsse possível a representação, por intermédio do Procurador-Geral da República, já que o art. 1º, da Emenda nº 16, acrescentando mais uma alínea *k* ao art. 101, inc. I, da Constituição federal, estendeu essa medida a que se referem os arts. 7º e 8º da Constituição contra as leis estaduais, também às leis federais. Talvez.

Mas, no caso concreto, não interessa saber se é ou não a representação que cabe. É que não cabe o mandado de segurança nem a reclamação de caráter regimental.

Poderia parar meu voto aqui, porem, acredito que o julgado de hoje será uma decisão como aquelas que integram o livro do Ministro Edgar Costa, *Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Estamos, hoje, exercendo uma das funções mais importantes, justamente a de equilíbrio dos Podêres dentro da República, dentro da Constituição.

Nesse ponto, com a permissão do eminente Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro, não creio que tenhamos podêres para dizer que o Senado não pode suspender uma resolução com base no art. 64.

O *Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro* (Relator) — Se nós tivermos de julgar, amanhã, em grau de recurso ordinário, mandado de segurança oriundo de São Paulo, como poderemos nos escusar à apreciação da matéria?

O *Sr. Ministro Luís Gallotti* — S. Exa. acha que, mesmo *de meritis*, o Supremo não pode anular o segundo ato do Senado.

O *Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Talvez não tivesse sido claro. Vou pôr o problema nos têrmos em que o eminente Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro o colocou, há pouco, com muito brilho.

A primeira pergunta foi essa: pode o Senado Federal revogar a sua resolução tomada com base no art. 64? E a segunda, posta, aqui, pelo eminente Sr. Ministro Pedro Chaves: pode o Senado deixar de suspender a lei que lhe é apresentada como inconstitucional?

O *Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro* (Relator) — Infelizmente, pode, porque não há prazo nem sanção. É o que assinalei no meu voto. O Senado pode ser omisso durante vinte anos.

O *Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Tenho a impressão de que o eminente Sr. Ministro Pedro Chaves, talvez por má percepção minha, levantou a tese de que o Senado é obrigado a executar aquilo que o Supremo Tribunal Federal disse, quando afirma a inconstitucionalidade de uma lei. A expressão de S. Exa. foi: "o Senado é um executor das decisões do Supremo Tribunal Federal". Então, S. Exa. admitiu que o Senado possa penetrar no julgado do Supremo Tribunal e apreciar se êle está formalmente compatível com a Constituição, isto é, se êle foi vetado por um *quorum* adequado, de acôrdo com o art. 200 da Constituição, etc.

Aí, não. Acho que, quando o Supremo Tribunal Federal decide, o acórdão que sai daqui tem, por si, a presunção de que o julgamento foi tomado como tôdas as cautelas constitucionais.

O *Sr. Ministro Pedro Chaves* — Mas, ninguém pode chegar a essa presunção sem as cautelas necessárias.

O *Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Será o próprio Supremo Tribunal Federal que verificará se foram tomadas as cautelas, de acôrdo com as normas legais adequadas. O Senado, a meu ver, não pode fazer isso. É matéria *interna corporis*.

Agora, o Senado, na minha opinião, tem discricionarismo politico de suspender ou não. Se convier, êle suspende; se não convier, êle, ao invés de prestigiar a decisão do Supremo Tribunal, pode tomar a iniciativa de emenda à Constituição, ou ficar inerte.

O *Sr. Ministro Pedro Chaves* — Era assim, no tempo da Carta de 1937.

O *Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Só não poderá emendar se, com isso, êle vier a ofender a República ou a Federação. São os dois limites do poder de emendar do Congresso Nacional.

O eminente Sr. Ministro Pedro Chaves citou a Constituição de 1937, que permitiu ao Poder Legislativo se não se conformasse com as decisões do Supremo Tribunal, anulá-las. E nós sabemos que, desgraçadamente, o ditador, exercendo funções de Poder Legislativo em que se investira, suspendeu, de fato, pelo menos um acórdão do Supremo Tribunal, em 1939, ou 1940 e, se não me falha a memória num caso em que os Desembargadores da Bahia haviam pedido um remédio judicial para não pagar o impôsto de renda, que fôra introduzido em relação aos magistrados, por

um decreto-lei de março daquele ano. Recordo-me muito bem, apesar de ter ocorrido há tantos anos do pungente acórdão em que, nesse caso melancólico o eminente Ministro Carlos Maximiliano, um dos maiores nomes que passaram por esta Casa, se referiu ao assunto, dizendo que êle aí não daria mais o remédio judicial, porque não ficava bem ao Supremo dar, para não ser cumprido. E então, lembrou o tempo em que se dava precedência aos juízes nas cerimônias públicas. Foi um dos acórdãos mais famosos da história do Supremo Tribunal Federal e mais dolorosos, mesmo prolatado nos tempos mais atormentados desta Côrte.

Agora, o que sustento é que o Senado tem o direito de dar ou não dar a suspensão de lei impugnada como inconstitucional. Pode fazê-lo, para observar se o Supremo Tribunal se estabiliza na matéria e vem a ter uma jurisprudência predominante sôbre ela.

Não podemos negar que, na história do Supremo Tribunal, a respeito de inúmeras teses, a sua jurisprudência tem vacilado, e encontramos, às vêzes, num espaço pequeno de tempo, decisões declarando que tal lei é inconstitucional, e outras, que é constitucional, acêrca de vários problemas.

Sabemos, acêrca do art. 141, § 34, que se pode encontrar uma série de julgados num e noutro sentido.

A respeito da possibilidade de uma lei federal poder isentar do impôsto estadual ou municipal um serviço no qual a União tenha interêsse, há acórdãos nesses dois sentidos. E os casos poderiam ser multiplicados ao infinito.

O Senado tem o direito, mesmo depois da *Súmula*, de esperar que se pacifique, que afinal se tranqüilize o entendimento do Supremo Tribunal; porque pode acontecer que passe a resolução numa tarde e, nessa mesma tarde, resolva o Supremo que aquela lei, que era constitucional, seja inconstitucional. E pode ser, também ,que o Senado prefira a reforma da Constituição, para prevalecer o sentido da lei, pugnado pelo Supremo Tribunal; e pode, também, não fazer nada, cruzar os braços, deixar a matéria em ponto morto, que nada lhe acontece, porque não há qualquer sanção para a sua resistência.

Será justificável que o faça, às vêzes, porque é velho que um Tribunal da altitude do Supremo Tribunal Federal, ou da Côrte Suprema dos Estados Unidos ou da Argentina, legisle, num caso concreto.

As vêzes, há matizes, em cada caso, e aquela decisão que diz que a lei é inconstitucional, assim procede em função de determinadas circunstâncias e distinções, e não em face da lei.

Por essas razões, Sr. Presidente, adoto os votos de ambos os eminentes Srs. Ministros Relatores, não conhecendo nem do mandado de segurança, nem da reclamação. E, com ressalva a respeito dêsses podêres do Senado, que, a meu ver, podemos nos dispensar de apreciá-los, mesmo para não nos comprometermos, desde já o que não é necessário para a solução dêste caso.

VOTO

O Sr. Ministro Prado Kelly — Sr. Presidente, consinta o Tribunal que, antes de entrar, pròpriamente, na questão relativa ao *remedium juris*, chame a atenção dos eminentes Ministros para a unanimidade que se está constituindo quanto ao fundo da questão ora debatida. Depara-se uma resolução, uma deliberação do Senado, em contraste com o juízo que formamos de modo pelo qual êle deverá exercitar a sua missão constitucional.

Le moi est haissable, diz o velho provérbio; fico de certo modo, constrangido ao lembrar as origens dêsse dispositivo, porque fui quem o propôs na Constituinte de 1934. Mas por que o fiz?

A jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal negava a extensão a outros interessados dos efeitos das suas decisões. O julgado estava, como é de *communis opinio*, adstrito à questão focalizada perante a Côrte. Só em *habeas corpus* (impetrado o primeiro dêles pelo Conselheiro Rui Barbosa, para assegurar a liberdade de

reunião em praça pública) se admitiu a extensão da medida *erga omnes*.

Então, acudia naturalmente aos estudiosos dos fatos jurídicos a conveniência de instituir-se meio adequado à pronta suspensão dos efeitos, para terceiros, das leis ou regulamentos declarados inconstitucionais pela Suprema Côrte.

Foi uma inspiração de ordem prática. Mas a fórmula, adotada pela Constituinte de 1934, obedecia, ainda, a razões de ordem técnica. O regulamento, a lei, podiam provir da União, dos Estados-membros ou dos Municípios. Se se aguardasse a revogação, para alcance geral, de norma eivada de inconstitucionalidade, escaparia ao Legisaltivo federal o ensejo, em muitos casos, de corrigir os defeitos de diplomas estranhos à sua competência, como, por exemplo, os da órbita estadual ou municipal.

Hoje, em Direito Público, a dificuldade acha-se vencida. E vale como paradigma o preceito correlato da Constituição italiana.

Note-se que a questão de "ilegitimidade constitucional" não implica, necessàriamente, a revogação de textos, pois a regra é que uma lei só se revoga por outra lei, um regulamento por outro regulamento, uma norma por norma de igual categoria.

Mas o estatuto italiano deu ao Presidente da Côrte Constitucional a faculdade de declarar a ineficácia de disposição normativa, reputada "ilegítima" pela mesma Côrte.

Inspirado pelo precedente, o Poder Executivo, se encaminhar ao Congresso projeto que se converteu na Emenda nº 16, sugeriu a adoção daquele critério, tècnicamente perfeito por distinguir, exìmiamente, entre a *incompatibilidade* da norma ordinária com a constitucional e a *revogação* das leis ou regulamentos.

Mas o Senado reagiu à proposta do Executivo e manteve o art. 64, como estava redigido.

Em face dêsse artigo, qual a missão que o Senado está exercendo?

A missão que o Senado exerce é política, e, do ponto de vista formal, não se confunde com a função legislativa. Política, em virtude do princípio de harmonia entre os Podêres da União, o que ainda se reforça com argumento de ordem histórica: na Constituinte de 1933, se quis dar a um "Conselho Federal", que mais tarde se transformou em "Senado" (por emenda redacional de undécima hora) o encargo de arbitrar dissídios entre os Podêres, e, então, o Senado exercitaria ainda mais fàcilmente aquela atribuição.

Mas, no sistema da Constituição de 1891, restabelecido na de 1946, não existe dúvida quanto à preeminência da decisão judicial.

Quando o Supremo assenta a inconstitucionalidade de texto, não há como admitir a revisão do seu aresto por um órgão político.

Que lei não é, basta lembrar o Regimento do Senado. A expressão nêle usada é "Resolução". Não é, sequer "decreto legislativo", o qual corresponde à competência exclusiva do Congresso, nem "projeto de lei", que corresponde a atos sujeitos à sanção presidencial. Denomina-se "resolução" porque o Senado não encontrou outro têrmo para melhor o caracterizar.

Nestas condições, indago, de mim para mim, se o fundo da questão, como o focalizamos, comporta dúvida razoável.

Pedindo escusas ao Plenário pela extensão involuntária dada a êste voto, passo a examinar a questão de *remedium juris*.

Fácil seria sustentar que, na forma da nova Emenda nº 16, se depara a hipótese prevista na nova letra *k*, do inciso I do art. 101, da Constituição:

"Representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República."

Defronta-se aqui "ato de natureza normativa", porque, desde que se estendem *erga omnes* os efeitos de um julgado *a sin-*

gulis, temos caracterizada a feição geral e obrigatória do "ato político".

Mas qual a conseqüência?

O Supremo, conhecendo da "representação", declararia nula a segunda "resolução" do Senado. Subsistiria a primeira, mas nada impede pronunciamento ulterior da Câmara Alta, dando também pela revogação daquela.

Volto a pedir escusas, recordando um episódio do passado: fui, como advogado, um dos que postularam perante o Supremo Tribunal Federal, a adoção do instituto da "reclamação". Creio que V. Exa. Sr. Presidente, era o Relator de um dos feitos, lá se vão muitos anos. Sustentávamos que devia haver um expediente enérgico e rápido sempre que as decisões do Supremo Tribunal Federal deixassem de receber a obediência esperada.

Nos *habeas corpus* políticos, se solicitou muitas vêzes, por esta via, ao Supremo Tribunal, a determinação de medidas capazes de assegurar a inviolabilidade de suas decisões.

No caso concreto, que lhe foi presente por meu intermédio, tratava-se de matéria decidida em recurso extraordinário e reexaminada mais tarde pelo colendo Tribunal de São Paulo. Esta Côrte acolheu a representação e vi depois, que ela acabou consagrada na Emenda nº 15. O art. 1º da Emenda dá-lhe tal elasticidade, que nêle poderíamos incluir a hipótese, pois diz, em princípio:

"O Supremo Tribunal Federal poderá admitir reclamação do Procurador-Geral da República ou do interessado na causa, a fim de preservar a integridade de sua competência ou assegurar a autoridade de seu julgado."

Tôdas as vêzes que estivesse em causa a "autoridade" da decisão ou a "integridade" da competência, o caso seria de reclamação. Mas sou forçado a reconhecer, de acôrdo com os ilustres pré-opinantes, que, nos dispositivos que complementam o princípio, não se configurou a hipótese de que se trata.

Os artigos seguintes referem-se a medidas processuais, como sejam as de avocar o conhecimento do processo administrativo ou determinar o envio de autos do processo.

Parece que ficou limitado o âmbito do instituto.

Torno a indagar:

— Qual é o obstáculo fundamental à concessão da segurança?

Argumenta-se que o *writ* se dirige contra uma "lei" ou "quase lei".

Mas de "lei" ou "quase lei" não se trata, a meu ver. Na vigência da Constituição de 1946 era restrita a competência do Supremo para considerar atos do Senado, porque, pelo art. 101, inciso I, letra *i*, só cabia a esta Côrte conhecer de mandado de segurança contra ato do Presidente da República, da *Mesa da Câmara ou do Senado* e do Presidente do próprio Tribunal. Mas a Emenda nº 16 dilatou aquela competência, com admitir o pronunciamento desta Côrte nos mandados de segurança contra ato do Presidente da República, *do Senado e da Câmara dos Deputados*.

É certo que a doutrina relativa ao mandado de segurança excluiu o cabimento dêle contra "lei em tese".

Mas, se a Constituição se refere a "atos do Senado" (já não se cuida de "ato da Mesa") e se entre êsses atos não se inclui, por construção jurisprudencial, a "lei" — que outro ato melhor exemplificaria a nossa competência, senão o que ora apreciamos?

Por êstes motivos, Sr. Presidente, acompanho a argumentação vitoriosa (a meu ver) quanto à parte do mérito; até o instante, não ouvi uma só palavra de justificativa à reconsideração pelo Senado Federal, de seu primeiro ato.

Concedo a segurança, porque a reputo o meio mais expedito de fazer valer, neste caso, a autoridade do Tribnual, sem os inconvenientes que poderiam acarretar o deferimento da representação ou da reclamação.

VOTO

O *Sr. Ministro Adalício Nogueira* — Sr. Presidente, eu considero que, no caso, não se trata pròpriamente de uma lei em tese, mas de um ato do Senado Federal, que o praticou em nome da Constituição, para complementar, digamos assim, aquilo que o egrégio Supremo Tribunal Federal decidiu. Praticando tal ato, o Senado federal estava, por conseqüência, cumprindo missão constitucional, que lhe foi outorgada, de acatar e complementar a decisão dêste egrégio Supremo Tribunal Federal. Acho que se trata, como bem disse o eminente Ministro Pedro Chaves, de um ato conseqüente de resolução anterior do Supremo Tribunal Federal.

O *Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Permite o eminente juiz um aparte?

Eu queria ponderar a V. Exa. e ao Tribunal aquela cláusula do art. 64: "incumbe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal".

O *Sr. Ministro Pedro Chaves* — Mas, no todo ou em parte, se o Supremo Tribunal Federal houver declarado a inconstitucionalidade, no todo ou em parte, isso é evidente.

O *Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Com a devida vênia, o Senado federal tem opção para aceitar a conveniência de suspender um dos dispositivos, se forem mais de um, e não suspender os demais. Está na letra, está na própria essência...

O *Sr. Ministro Adalício Nogueira* — Não tenho aqui o dispositivo constitucional, mas o que ao Senado compete é, justamente, cumprir a decisão do Supremo Tribunal Federal, mandando, portanto, aplicar ou suspender...

O *Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — O Senado não é um mero executor, um mero carimbo de borracha, para dar autenticidade ao ato.

O *Sr. Ministro Adalício Nogueira* — Nos têrmos da Constituição, o Senado, acatando a decisão do Supremo Tribunal Federal, suspenderá a disposição.

O *Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — A redação é a seguinte:

"Incumbe ao Senado federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal."

Êle tem, a meu ver, como está nesse dispositivo, o poder de, se forem dois ou três dispositivos, suspender um e não suspender os demais. O papel do Senado federal não é de um simples carimbo de borracha das decisões do Supremo Tribunal; êle tem uma opção política de achar conveniente suspender ou não.

O *Sr. Ministro Adalício Nogueira* — Se é íntegro e completo, êle tem de manter integralmente.

O *Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Não há razão para se manter. Pode ser que a nação inteira aceite uma lei defeituosa, inconstitucional, e 10 indivíduos, apenas, não a aceitem.

O *Sr. Ministro Pedro Chaves* — Se a incumbência não fôsse investigar a decisão do Supremo Tribunal Federal, êle estaria legislando, revogando uma lei, sem a cooperação da Câmara dos Deputados e do Presidente da República.

O *Sr. Ministro Adalício Nogueira* — Parece-me que a decisão do Supremo Tribunal Federal está dentro dessa proporção. De maneira que, assim sendo, eu também voto, *data venia* dos eminentes Ministros que me antecederam e do eminente Ministro Aliomar Baleeiro, que foi o voto que se seguiu imediatamente aos votos dos eminentes Ministros Relatores, conhecendo, também, do mandado de segurança, para deferi-lo, nos têrmos do voto dos eminentes Ministro Prado Kelly e Pedro Chaves.

VOTO

O Sr. Ministro Evandro Lins — Sr. Presidente, dispõe o art. 1º da Lei nº 1.533, de 31-12-51:

"O mandado de segurança será concedido para proteger direito líquido e certo sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria fôr e sejam quais forem as funções que exerça."

Cabe ao Supremo Tribunal Federal julgar os atos do Senado Federal, de acôrdo com o § 1º, acrescentado ao art. 101 da Constituição pela Emenda nº 16, de 1965.

Discute-se se se trata de lei em tese ou de ato administrativo. Não me parece que se trate de norma legislativa, mas de ato *sui generis*. O Ministro Prado Kelly mostrou que não é lei.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Permite V. Exa. um aparte? O eminente Ministro Prado Kelly, *data venia* — e S. Exa. sabe com que respeito divirjo dêle — afirmou que não era lei, mas depois concedeu que era um ato de caráter normativo.

O Sr. Ministro Evandro Lins — O seu nome é *Resolução*. Lei não é, porque, se o fôsse, haveria de ser aprovada pelas duas Casas do Legislativo: o Senado e a Câmara, e sancionada pelo Presidente da República. Portanto, lei não é. É um ato do Senado.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — O nome não importa. O orçamento é designado, na Constituição, como tal, e outras vêzes por lei orçamentária, e não é, materialmente, uma lei.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Trata-se de ato cuja destinação é tornar obrigatória, em relação a todos — *erga omnes* uma decisão do Supremo Tribunal Federal. Uma vez que o Senado federal determinou a suspensão da lei, de acôrdo com o art. 64 da Constituição, essa sua decisão passa, então, a operar para todo o país, em relação a todos os cidadãos, *erga omnes*.

O Senado não podia mais voltar atrás, como o Supremo Tribunal Federal também não o poderia, em relação à decretação de inconstitucionalidade da lei. É essa a opinião do preclaro Pontes de Miranda à fl. 463, do tomo II, dos seus *Comentários à Constituição de 1946*.

"Suspensa a lei, não pode mais o Supremo Tribunal Federal, ou qualquer tribunal, ou juízo, aplicá-la: não é eficaz, portanto não incide. Se nova lei se faz e o Supremo Tribunal Federal não na tem como contrária à Constituição, é essa lei — e não outra, a que sofreu suspensão — que se aplica. Não há suspensão de suspensão, bem que, ao primeiro exame, nos tivesse parecido admissível a volta atrás do Supremo Tribunal Federal e do Senado."

O Dr. Alcino Salazar (Procurador-Geral da República) — Permite V. Exa. uma ponderação? Todo ato do Estado, do Poder Público, invariàvelmente, pode ser legislativo, administrativo ou judicial. Fora daí não há classificação possível. Então êsse ato tem que ter um conceito, tem que ser fixado numa dessas três categorias, fora das quais não existe função, ato do Estado.

O eminente Ministro Prado Kelly entendeu que, por se tratar de uma resolução, era ato de natureza administrativa.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Não cheguei a dizê-lo. Com a devida vênia de V. Exa. não fiz essa afirmação. O que declarei é que era um ato político, de alcance normativo. Isto o é, efetivamente. Para mim, se êle se aproxima mais das leis do que dos atos administrativos, é questão secundária, em face do meu argumento sôbre a competência.

O Sr. Ministro Evandro Lins — A realidade é que lei não é. Que V. Exa. o classifique como ato administrativo ou como lei, ou lhe dê qualquer outra denominação, a realidade é que se êle é ilegal, ou se foi praticado com abuso de poder, pode ser corrigido pelo Supremo Tribunal Federal, que tem competência originária para apreciar os atos do Senado Federal, através do mandado de segurança, que é um recurso

amplo contra todos os atos ilegais, que podem resultar em prejuízo para os interessados.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — V. Exa. permite uma ponderação? Quando o Supremo Tribunal nega cabimento ao mandado de segurança contra lei em tese, tem usado a palavra *lei* no seu sentido mais amplo, no sentido de norma ou ato normativo. Por isso é que, até em casos de segurança impetrada contra portarias ministeriais ou contra decretos do Presidente da República, que tenham caráter normativo, não temos conhecido do mandado de segurança.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Depende do caso.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — O que se leva em conta é a natureza do ato, não a sua hierarquia. Sendo o ato de substância legislativa, isto é, normativa, não se configura ainda uma lesão do direito individual. E é a lesão de direito individual, ainda que iminente, que o mandado de segurança protege.

O Sr. Ministro Evandro Lins — V. Exas. vão ver que já temos decidido que, quando há lesão (e tenho aqui, inclusive, um memorial em que há decisões do Supremo Tribunal...).

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Pediria permissão a V. Exa. para completar as ponderações que vinha fazendo.

Parece-me que poderíamos afastar tôda essa discussão, examinando mais atentamente a sugestão que há pouco fêz o Dr. Procurador-Geral. Existe, agora, pela Emenda Constitucional nº 16, um procedimento constitucional que nos permite apreciar os atos normativos em tese, quanto à sua constitucionalidade, independentemente de uma lesão de direito individual. De outro lado, o processo que estamos examinando tem todos os requisitos formais da representação de inconstitucionalidade, porque foi encampado, pelo Procurador-Geral, que tem a iniciativa da representação, tendo sido ouvida a autoridade cujo ato se impugna. À vista disso, se concordarmos em conhecer do caso como representação, afastaremos tôdas as dificuldades sôbre o cabimento de reclamação ou mandado de segurança, porque é indiscutível que cabe o processo de representação.

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Para atingir essa finalidade (V. Exa. me perdoe, pois, infelizmente, estamos ouvindo um pouco tarde, já na altura da votação final, a opinião de V. Exa.), eu disse, no meu voto, que conhecia como mandado de segurança, como representação ou como reclamação.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Parece-me indiscutível o voto de V. Exa., quando conclui pelo cabimento da representação.

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Eu conheço de qualquer remédio para reparar o direito lesado, dentro da nossa competência.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Se a representação é o processo próprio, por que fazermos raciocínios elaborados para que a medida caiba em outro procedimento menos próprio? Se conhecermos do caso como representação, estará tudo resolvido, quanto à preliminar. Mas o que está acontecendo é que, na discussão da preliminar já estamos prejulgando o mérito. Conheçamos, então, do pedido como representação e passemos ao exame do mérito.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Não há representação *ex officio*.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — A representação é sempre de iniciativa do Procurador-Geral, mas S. Exa. já perfilhou o pedido como representação. Fêz há pouco um lúcido pronunciamento oral, transformando seu parecer em representação de inconstitucionalidade.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Muito obrigado pela valiosa contribuição de V. Exas. Prossigo em meu voto: Estou em que o mandado de segurança é cabível. Mesmo que se tratasse de lei ou de decreto, que não é o ato impugnado, já temos decidido, como lembrou o ilustre advogado impetrante, ser cabível o mandado de segurança. São citadas decisões. Não há uma formu-

lação, na *Súmula*, que não permita atender aos casos concretos.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator) — Isso não ocorre na hipótese. Só há obrigação se o Estado tomar a iniciativa de executar o devedor. Se não tomar, a Resolução do Senado é inócua.

O Sr. Ministro Evandro Lins — Lógico. Sem qualquer procedimento administrativo, não se aplica a lei que permite cobrar o tributo, não tenho dúvida.

Assim, Sr. Presidente, apesar de entender cabível o mandado de segurança, para obviar a dificuldade, uma vez que estamos todos de acôrdo em relação ao mérito, adiro à sugestão feita pelo eminente Ministro Vitor Nunes para que, caso não se conheça do mandado de segurança ou da reclamação, se conheça do pedido como representação, uma vez que está devidamente instruído.

Portanto, conhecendo da representação, eu a julgo procedente, para anular a segunda resolução do Senado federal; ou concedo o mandado de segurança, ou, também, julgo procedente a reclamação. qualquer que seja a fórmula que se queira acolher.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Adalício Nogueira — Sr. Presidente, eu me referi, também, ao mandado de segurança; mas, pode ser reclamação. Se se conhecer, está no pressuposto.

1ª EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Presidente) — Peço a atenção dos eminentes colegas.

Tendo sido sustentada a preliminar de que cabe, no caso, em última análise, a representação, estabelecido êste ponto de vista pelo eminente Sr. Procurador-Geral da República e, tendo em atenção, ainda a economia processual — porque é tempo perdido estar o Tribunal a discutir tese em tôrno do cabimento do mandado de segurança e da reclamação para, a final, chegar à representação — tendo em vista êsse sentido prático da questão preliminar, parece-me ser necessário pô-la a votos.

O Tribunal conhece do caso como representação?

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — V. Exa. não terminou, ainda a votação da outra preliminar: se conhece da reclamação, ou do mandado de segurança.

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Presidente) — Estou suspendendo o julgamento, de acôrdo com o ponto de vista do Sr. Procurador-Geral da República, que é a parte principal no processo, de que é parte principal também o reclamante e impetrante, para submeter a votos, pelo Tribunal, se cabe ou não a representação. Se o Tribunal entender que cabe a representação, preliminarmente, depois tomarei os votos sôbre a matéria de mérito.

VOTO SÔBRE REPRESENTAÇÃO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator) — Sr. Presidente, fui Relator apenas do mandado de segurança. Nessa qualidade não poderia conhecer do pedido a outro título. Aliás, continuo convencido de que é incabível o pedido originário ao Supremo Tribunal. A Resolução do Senado, por si só, não representa ofensa, nem ameaça, ao direito de qualquer contribuinte.

Também não me pronunciei sôbre a reclamação, relatada pelo Sr. Ministro Carlos Medeiros, porque sôbre ela ainda não fui chamado a votar.

Quanto a conhecer da espécie como representação, entendo que não poderia fazê-la *ex officio*, porque a representação depende de iniciativa do Procurador-Geral da República.

Mas agora, já que o Dr. Procuardor-Geral toma essa iniciativa, pedindo que seu parecer seja convertido em representação, dela conheço e a julgo procedente, pelas razões constantes de meu voto.

VOTO SÔBRE REPRESENTAÇÃO

O Sr. Ministro Carlos Medeiros Silva — Conheço como representação, de vez que o Sr. Procurador-Geral da República assim postulou, nesta assentada, e o processo está instruído devidamente. A autoridade representada no caso, o Senado Federal, já prestou informações.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente, conheço como representação, embora ainda não haja uma lei regulamentando o exercício dela em relação a leis federais. Conheço porque, quando entrou em vigor a Constituição de 1946, também não havia lei regulamentando o exercício dêsse remédio por parte do Sr. Procurador-Geral da República, e creio que foi Temístocles Cavalcanti que encaminhou as primeiras, independentemente de um texto legislativo; e o Supremo Tribunal Federal considerou auto-aplicável o dispositivo constitucional.

Por êstes precedentes, dado que o Sr. Procurador-Geral da República assumiu a autoria da reclamação e também o Senado federal foi ouvido, embora em um prazo menor do que aquêle que é concedido às Assembléias dos Estados em circunstâncias análogas, repito: em face do precedente, conheço da representação.

VOTO SÔBRE REPRESENTAÇÃO

O Sr. Ministro Prado Kelly — Sr. Presidente, conheço da representação, como conheci do mandado de segurança.

SEGUNDA EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Presidente) — A matéria de mérito já foi debatida pelo substancioso voto do eminente Sr. Ministro Relator. O voto de S. Exa. foi secundado, também quanto ao mérito, pelos eminentes Srs. Ministros que já se manifestaram.

Está-me parecendo que, sôbre esta parte, o Tribunal tem ponto de vista concorde. Entretanto, se não tem, darei a palavra a qualquer dos eminentes Srs. Ministros que deseje se manifestar sôbre o mérito.

VOTO SÔBRE REPRESENTAÇÃO

O Sr. Ministro Vitor Nunes — A questão que ora se discute é muito importante. O debate se alongou, abrangendo vários aspectos constitucionais e, como dizia há pouco o Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro, é muito difícil responder com "sim" ou "não".

Em primeiro lugar, Sr. Presidente, apóio, em parte as considerações do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, porque o Senado não é um autômato na aplicação do art. 64 da Constituição.

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Sr. Ministro, no meu voto, cheguei a dizer que o Senado não era um mero registrador de decisões do Supremo Tribunal Federal. Ninguém atribuiu ao Senado Federal a função secundária e deprimente de dizer amém para aquilo que o Supremo Tribunal diz.

V. Exa. sustentou a opinião do eminente Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, do ponto de vista contra o qual nada tenho a impugnar, mas quero salientar que não fiz essa injúria de dizer que o Senado não é nada, que o Senado é um "batedor de carimbos de borracha" das decisões dêste Tribunal.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — Eu apenas dizia que entendo, como o Sr. Ministro Baleeiro, que o Senado não é um autômato na aplicação do art. 64. O Senado pode, a meu ver, julgar da oportunidade de suspender ou não a execução de lei que tenhamos declarado inconstitucional. E há de levar em conta, em tais circunstâncias, a possível oscilação da jurisprudência do Tribunal, como foi observado.

Não me refiro, neste pesso, à cláusula constitucional que permite ao Senado suspender "no todo ou em parte" a lei declarada inconstitucional, porque me parece evidente, como disse o Sr. Ministro Adalício Nogueira, que essa referência da Constituição está vinculada à extensão do julgado do Supremo Tribunal.

O Senado não pode, por iniciativa própria, suspender a vigência de uma lei qualquer. Êle só pode suspender uma lei no pressuposto de haver o Supremo Tribunal decidido contra a sua validade. Está, pois, na contingência de observar os limites do que o Tribunal decidiu, porque o Senado não pode alterar a nossa decisão. Se o Senado, ao suspender a vigência de uma lei, pudesse acolher apenas parte do que decidimos e desprezar o restante, o resultado, em tese, poderia ser contraproducente, especialmente quando as diversas partes do julgado fôssem indissociáveis.

O Sr. Ministro Aliomar Baleiro — Por exceção, a Constituição brasileira concede êsse direito.

O *Sr. Ministro Vítor Nunes* — A Constituição não deu ao Senado, no art. 64, o poder de vetar parcialmente as decisões do Supremo Tribunal. Por isso, êle suspenderá no todo ou em parte a lei, consoante o Tribunal houver declarado a lei inconstitucional no todo ou em parte.

Mas o Senado terá o seu próprio critério de conveniência e oportunidade para praticar o ato de suspensão. Se uma questão foi aqui decidida por maioria escassa e novos Ministros são nomeados, como há pouco aconteceu, é de todo razoável que o Senado aguarde nôvo pronunciamento antes de suspender a lei. Mesmo porque não há sanção específica nem prazo certo para o Senado se manifestar.

Vem, agora, o problema da natureza do ato que o Senado pratica, quando suspende a execução de uma lei, em obediência a decisão do Supremo Tribunal. Êsse ato, por um lado, é evidentemente executório, ou secundário, ou complementar, como disse o Sr. Ministro Pedro Chaves, porque êle não poderia ser praticado, se não preexistisse a decisão do Supremo Tribunal. Sendo um ato vinculado à decisão, é secundário, complementar ou executório em relação a ela.

Por outro lado, êsse ato não deixa de ser normativo. Se a lei é normativa e o Senado, ao suspendê-la, retira a eficácia da lei, êle acrescenta alguma coisa à decisão, e êsse acréscimo tem fôrça tão normativa como a da lei que é posta fora de circulação. Se essa eficácia normativa, que suspende a lei, não derivasse da resolução do Senado Federal mas do julgado do Supremo Tribunal, a intervenção do Senado seria desnecessária: a decisão seria executada, desde logo, com efeito normativo. Mas não é êste o nosso sistema. Daí a necessidade de se acrescentar um *plus* à decisão judiciária, tornando-a obrigatória *erga omnes*, por ser ela, por natureza, obrigatória sòmente para as partes.

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Funciona como extensão, como esclareceu o eminente Sr. Ministro Prado Kelly, porque a decisão judicial é proferida no caso e pela complementação do Senado federal fica extensível a todos, fica suspensa a execução.

O Sr. Ministro Vítor Nunes — Perfeitamente, mas eu diria que é um pouco mais que extensão, porque depois que o Senado aprova Resolução suspendendo a lei, os Tribunais não mais a podem aplicar. Para todos os efeitos, a lei, em tal caso, se considera revogada.

Não importa que a lei tenha emanado de outro Poder (decreto-lei), ou das duas Câmaras com a colaboração do Presidente. A Constituição é que regula como se fazem as leis e como se revogam. Se a Constituição previu, na hipótese que estamos discutindo, um modo especial de revogação de lei, não podemos negar-lhe obediência; a Constituição há de prevalecer.

Por tudo isso, parece-me que o ato suspensivo do Senado é de natureza normativo, porque tem o efeito de revogar a lei. Por ser normativo, com êsse efeito revocatório da lei, parece-me de todo evidente que o Senado não pode voltar atrás, pois

a lei revogada só se restaura por outra lei. O Senado só poderia restaurar a lei que êle, ao suspender, revogou, se tivesse poder legislativo autônomo, se tivesse o poder de fazer a lei originária. Mas êsse poder êle não tem, sequer, quanto às leis federais, muito menos quanto às estaduais, como é o caso dos autos.

Acolho, portanto, a representação.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente, peço a palavra para esclarecer meu voto.

V. Exa. está computando meu voto vencido no mérito, da representação da Procuradoria-Geral, no caso quando enunciei, inicialmente...

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Presidente) — Por enquanto o que consta da minuta de julgamento é o seguinte: Conheceram do pedido como representação, julgando-a procedente para anular o ato impugnado. Restam, agora, os votos que podem diferir.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Tive a impressão de que V. Exa. iria facultar a quem quer que fôsse, votar sôbre o mérito. Porque, quando me pronunciei, inicialmente, me referi, apenas, à preliminar do não conhecimento, quer da reclamação, quer do mandado de segurança. E disse, mesmo: não sendo necessário decidir sôbre o mérito, pois não teria razão para me alongar sôbre êle. Agora, quanto ao mérito, voto contra o provimento da representação.

Creio — e, nisso, divirjo do eminente Sr. Ministro Vitor Nunes Leal — que é lícito ao Senado rever a sua resolução. Creio que S. Exa. está equiparando duas hipóteses diferentes. S. Exa., como ouvimos aqui, considerou o ato do Senado com apoio no art. 64 a uma revogação de uma lei. Não. O que o texto diz, inegàvelmente, é que a suspensão da execução é uma situação de direito; não é única em nossa Constituição no art. 64.

Além do caso do art. 64, temos um outro exemplo de que uma lei pode ficar em vigor e ter sua execução suspensa. Veja V. Exa., por exemplo, o art. 141, § 34. Ali, há dois princípios: que um tributo deve ser sempre decretado por uma lei; mas que a sua cobrança em cada exercício dependerá de uma prévia autorização orçamentária. Então, que acontece se o Congresso — estou discutindo no plano federal — ou uma Assembléia de Estado não concedeu autorização orçamentária para cobrança de um impôsto em determinado orçamento, embora não haja sido revogada a lei que decreta êsse impôsto? A lei está em vigor; apenas faltou o ato que dá eficácia àquela lei, naquele exercício. Pode o Congresso achar conveniente não revogar a lei e deixá-la para quando julgar oportuno utilizá-la. E, num determinado exercício, considerar que a receita daquele impôsto ou conveniência da política possam não aconselhar a cobrança, naquele ano.

O caso não é único, por isso reconheço ao Senado o poder de suspender e rever o seu ato e fazê-lo em qualquer tempo. Poderia, também, chegar à conclusão de que mais convém aguardar aquela hipótese já aqui exposta pelo eminente Sr. Ministro Vitor Nunes: uma mudança, por exemplo, da composição do Supremo Tribunal, quando a margem de votação foi mínima, apenas um voto de diferença, como é, por exemplo, o caso das taxas de incêndio de Pernambuco e Minas Gerais. A diferença de votação é muito pequena, nesse caso. Como poderia, também, preferir o processo da emenda constitucional.

Por essas razões, não querendo me alongar quanto ao mérito, indefiro a representação.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Se V. Exa. acha que o Senado pode rever...

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — O Senado Federal é um órgão político; pode rever.

O Sr. Ministro Hermes Lima — ... isto significa que êle pode deixar de cumprir o acórdão do Supremo Tribunal que declarou a lei inconstitucional.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Pode. Suspenderá a lei se quiser e achar conveniente. Mas tem discricionarismo para não fazê-lo. Não há qualquer sanção para o Senado se não suspender a lei na forma do art. 64.

Permita V. Exa. Esqueça, neste momento, que é um juiz, e volte ao tempo em que era político e professor de Introdução à Ciência de Direito. Imagine uma hipótese que ocorreu em outro país: determinado Estado está profundamente conturbado por um problema político, por exemplo, aquêles Estados do Sul dos Estados Unidos, em 1860, e uma decisão, por exemplo, a do célebre caso Dred Scott, pode ser provocada por dois indivíduos, ou por um só indivíduo, enquanto todos os demais querem cumprir a lei. Isso pode provocar tamanha irritação no Estado, que o leve a tomar de armas, como lá aconteceu, em parte, por efeito do acórdão sôbre Dred Scott.

Então, o Senado não está prêso à disciplina jurídica, não está prêso às formas de direito, e pode optar por critérios políticos; pode preferir "suspender a sua suspensão", para parodiar Pontes de Miranda, e evitar um mal maior para o País.

A Constituição não é, apenas, um Oráculo de Delfos em matéria de ordem jurídica. Ela é para fazer andar o País; não é para fazer parar a vida do País.

VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima — Sr. Presidente, a Resolução nº 32, do Senado, suspendeu, em função do acórdão do Supremo Tribunal Federal que o declarou inconstitucional, o artigo de lei definido nesse acórdão, na letra *p*. E, mais tarde, cinco anos depois, a Resolução nº 93, suspendeu aquela Resolução nº 32. Creio que não poderia fazê-lo. E não poderia fazê-lo porque não ocorreram motivos de ordem pública.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Isso compete a êle, e não a nós.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Mesmo admitindo que o pudesse fazer, teòricamente, no caso o Senado Federal não apresentou razões de ordem pública que lhe determinassem êsse gesto. Mas, a meu ver, êle não poderá suspender uma resolução que já mandou suspender a execução, no todo ou em parte, da lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. O Senado, normalmente, não pode deixar de ser obrigado a suspender, no todo ou em parte, lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. E não pode, exatamente, porque a nossa decisão é relativa ao caso concreto. Mas, seria injusto que ela não se aplicasse, também, a todos os interessados.

Por outro lado, o Senado é, normalmente, doutrinàriamente obrigado, pela autenticidade da vida constitucional, que não repousa sòmente nos limites literais do texto escrito, mas repousa na filosofia do regime que inspira a seriedade política dos que ocupam cargos públicos.

Se fôsse dado ao Senado permanecer aguardando a oportunidade melhor ou pior de executar uma decisão do Supremo Tribunal Federal, suspendendo a execução de lei em todo ou em parte, isso tiraria tôda a seriedade, tôda a dignidade da vida constitucional. A vida constitucional passaria a ser então um jôgo de interêsses em que um dos ramos do Poder da República poderia ficar esperando a maré oportuna ou não para suspender ou deixar de suspender um ato do Senado federal.

Estou de acôrdo com os eminentes relatores Oswaldo Trigueiro e Carlos Medeiros.

No mérito, julgo improcedente a representação, pelo fundamento de que o normal será quando o Estado cobrar o impôsto, os interessados venham, por um mandado de segurança que não será originário mas que acabará sendo, manifestado ao Supremo Tribunal Federal. É a maneira mais normal.

VOTO

O *Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* — Sr. Presidente, estou com os eminentes Ministros que consideraram que o Senado Fe-

deral tem discrição, tem oportunidade para suspender a lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

A matéria é de ordem politica, normalmente, pelo principio de igualdade de todos perante a lei. Por isso mesmo, deve o Senado Federal suspender a execução da lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Mas, às vêzes, como foi realçado neste Tribunal, a decisão é tomada por um voto apenas; estando na iminência de serem substituidos os Ministros do Tribunal ou por motivos quaisquer de conveniência, é licito deixar ao Senado federal a faculdade de delongar, de deixar passar um espaço de tempo maior, a fim de levar a Plenário a decisão sôbre a inconstitucionalidade da lei decretada pelo Supremo Tribunal Federal.

Mas o que me parece certo, Sr. Presidente, é que, tendo-se manifestado o Senado Federal a respeito, nos têrmos do art. 64 da Constituição, estabeleceu-se o principio de caráter politico-normativo, suspendeu-se a execução da lei e, assim, não pode mais voltar atrás o Senado, para desprestigio da decisão do Supremo Tribunal Federal. Se o fizesse, passaria a julgar, a meu ver, da inconstitucionalidade da lei afirmada pelo órgão máximo encarregado de assim decidir pela Constituição da República. O Senado não poderá fazê-lo.

O Sr. Ministro Evandro Lins — O Senado diz que a sua decisão restabelece a lei que o Supremo Tribunal já havia declarado inconstitucional.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — O que não poderia fazer, mesmo que a lei fôsse federal, acresce que a lei é estadual.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — O Senado, manifestando-se, dá-se a exaustão da sua competência, não pode voltar atrás e, fazendo-o, comete ato anulável pelo Supremo Tribunal Federal, pela competência que a Constituição e a Emenda Constitucional nº 16 deram a êste alto Pretório.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho — Sr. Presidente, acho que o processo da inconstitucionalidade é feito para garantir, acima de tudo, a permanência da ordem jurídica e da segurança jurídica.

Quando o Senado federal, com o seu conteúdo politico, suspende, no todo ou em parte, uma lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, êle baixa uma resolução que ganha sentido e firma para o País a generalidade daquilo que foi julgado em particular pelo Supremo Tribunal.

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — É o principio de igualdade de todos...

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho — É o principio da igualdade de todos perante a lei. O Senado federal não pode, de maneira alguma, revogar essa resolução, sob pena de trazer ao País a insegurança jurídica, que é a base da ordem constitucional.

VOTO

O Sr. Ministro Luis Gallotti — Enquanto ouvia os eminentes colegas e o eminente Procurador-Geral da República, tomei algumas notas e, com base nelas, passo a proferir o meu voto:

O ato do Senado, previsto no art. 64, da Constituição, não é um ato legislativo.

Se fôsse, teria que competir não só ao Senado mas, também, à Câmara, dependendo ainda de sanção do Presidente da República.

Se fôsse, não poderia abranger leis estaduais, como é a de que se trata, conforme bem assinalou, em seu voto magistral o eminente Ministro Prado Kelly.

Trata-se de atribuição, que o art. 64 da Constituição confere ao Senado, de suspender, no todo ou em parte, a execução de lei declarada inconstitucional, no todo ou em parte, pelo Supremo Tribunal, fazendo com que a decisão dêste produza efeito *erga omnes*. Porque as decisões judiciais, em nosso sistema, têm seu alcance limitado às partes em litigio, salvo nos casos de

representação do Procurador-Geral da República sôbre inconstitucionalidade em tese (inovação trazida pela Constituição de 1946).

O ato do Senado é complementar de uma decisão judicial, ampliativo dos efeitos desta.

Em nosso regime, prevalece, como nos Estados Unidos, o chamado sistema de freios e contrapesos. O Presidente da República pratica ato de natureza legislativa, quando sanciona ou veta. O Poder Legislativo pratica ato administrativo, quando nomeia. O mesmo ocorre com o Poder Judiciário. Assim, também, o Senado não pratica ato legislativo no caso que estamos examinando e em outros, como, por exemplo, quando aprova, antes da nomeação, escolhas feitas pelo Presidente da República, quando julga êste, ou os Ministros do Supremo Tribunal, etc.

Pode o Senado, ao exercer a atribuição que lhe confere o art. 64 da Constituição, rever, em sua substância, a decisão do Supremo Tribunal?

Não. Poderá, quando muito, ver se foi observado o *quorum* do art. 200 da Constituição, etc., (aspectos formais).

Mas isso não está em causa.

O eminente Ministro Oswaldo Trigueiro, para não admitir o mandado de segurança, argumentou com a hipótese de promulgar o Estado nova lei igual à que o Supremo julgara inconstitucional e cuja execução o Senado suspendera. Não caberia o mandado de segurança por ser contra lei em tese. Ora, na hipótese, haverá lei em tese. Mas lei em tese não é, como vimos, o ato do Senado que, complementando decisão do Supremo, apenas suspende os efeitos da lei julgada inconstitucional.

O eminente Ministro Prado Kelly invocou, muito bem, a Emenda Constitucional nº 16, que admite mandado de segurança contra atos do senado e não apenas contra atos de sua Mesa, como dizia a Constituição de 1946 em seu texto primitivo (art. 101, nº I, letra *i*).

Mesmo antes da Emenda nº 16, no mandado de segurança requerido pelo Sindicato dos Bancos contra a Resolução da Câmara que ordenara a publicação de inquérito feito no Banco do Brasil, entendi, e entendeu o Tribunal, que se deveria ter como implícita a competência do Supremo para conhecer, também, de mandado de segurança contra atos da própria Câmara, pois o mandado de segurança cabe, seja qual fôr a autoridade responsável (Constituição, art. 141. § 24) e outro Tribunal não existe acima do Supremo.

Assim, conheço do mandado de segurança. Se não conhecido pelo Tribunal, eu conheceria do pedido como reclamação.

Objetou, de início, o eminente Procurador-Geral que o caso seria de representação, mas que o julgamento desta depende de informações, as quais não são solicitadas na reclamação. Na verdade, são. Mas tenho sempre entendido, e tem decidido o Tribunal, que o fato de caber a representação não exclui o uso, pelos interessados, de outros remédios judiciais. Porque a representação compete privativamente ao Procurador-Geral da República. S. Exa. é livre de usá-la, ou não. Logo, não se deve retirar aos interessados a possibilidade de recorrerem aos outros remédios cabíveis.

Objetou o eminente Ministro Aliomar Baleeiro que o Senado poderia não cumprir a decisão que viéssemos a tomar contra o ato impugnado, sem incorrer em qualquer sanção, pois nenhuma está prevista na Constituição ou na lei. Isso me faz lembrar o que ocorreu, quando Presidente da República o inolvidável Epitácio Pessoa. Estava o Presidente em São Paulo e jornais do Rio estranharam, que, estando a terminar o prazo legal de 30 dias para preenchimento de uma vaga no Supremo, esta continuasse aberta. Epitácio telefonou a Pires e Albuquerque, então Ministro Procurador-Geral da República, indagando se a lei lhe fixava aquêle prazo. Pires respondeu afirmativamente. Perguntou então Epitácio: "Mas a lei prevê sanções para o caso de não ser observado o prazo?" Esta a resposta de Pires, que a intimidade entre os dois lhe permitia: "A lei não prevê sanções, porque supõe que o Presidente da República cumpra o dever que ela lhe impõe."

No caso, anulada a segunda Resolução do Senado, prevaleceria a primeira.

Depois do seu pronunciamento inicial, o eminente Procurador-Geral, verificando que houvera pedido de informações e que estas foram prestadas, concordou em que o caso seria de representação, endossando-a, portanto.

Isso nos permite conhecer da matéria por êsse meio, caso o Tribunal decida não conhecer do mandado de segurança ou da reclamação (eu conheceria por qualquer dêstes dois meios, conforme sustentou, em seu brilhante voto, o eminente Ministro Pedro Chaves).

Quanto ao mérito, os eminentes Ministros Oswaldo Trigueiro e Prado Kelly fizeram cabal demonstração de que o pedido é procedente.

Estou de acôrdo com os eminentes Ministros Vítor Nunes e Aliomar Baleeiro em que o Senado, atendendo a razões de conveniência e oportunidade, pode suspender, ou não, a execução da lei declarada inconstitucional, estendendo, ou não, *erga omnes,* os efeitos da decisão do Supremo.

O que não pode é, depois de suspender, baixar nova Resolução, para interpretar o acórdão da Côrte Suprema, restringindo-o. Porque isso seria, no caso, revigorar o Senado, em parte, uma *lei estadual* (o que não pode) ou revigorar, em casos outros, uma lei federal (o que também não pode, sòzinho).

Julgo procedente a Representação, uma vez que por êste meio decidiu o Tribunal conhecer da matéria, ao acolher a proposta do eminente Ministro Vítor Nunes.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do pedido como Representação, julgando-a procedente para anular o ato impugnado, contra os votos dos Ministros Aliomar Baleeiro e Hermes Lima, no mérito.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro A. M. Ribeiro da Costa. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Carlos Medeiros, Aliomar Baleeiro, Oswaldo Trigueiro, Prado Kelly, Adalício Nogueira, Evandro Lins, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vítor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota Filho, Luís Gallotti e Lafayette de Andrada. Licenciado, o Exmo. Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.