LEI — SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO PELO SENADO FEDERAL — NATUREZA JURÍDICA — RECLAMAÇÃO — MANDADO DE SEGURANÇA

— O ato praticado pelo Senado Federal de suspensão de execução de lei é de natureza quase legislativa; contra êle não cabe reclamação, de feição correicional, nem o mandado de segurança, porque de caráter normativo.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Engenharia Souza e Barker Ltda. e outros *versus* Senado Federal
Reclamação nº 691 — Relator: Sr. Ministro
CARLOS MEDEIROS SILVA

ACÓRDÃO

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

conhecer do pedido como representação e, por maioria, julgá-la procedente.

Brasília, 25 de maio de 1966. — *A. M. Ribeiro da Costa*, Presidente. — *Carlos Medeiros Silva*, Relator.

RELATÓRIO

O *Sr. Ministro Carlos Medeiros Silva* — Engenharia Souza e Baker Ltda. e outros, invocando os arts. 200, 64 e 36 da Constituição e no Regimento Interno dêste Egrégio Tribunal, formularam Reclamação contra a Resolução nº 93 (fls. 31) do Senado Federal, que modificou a anterior, de nº 32 (fls. 17); pediu seja declarado que a dita Resolução nº 93 "não corresponde a nenhuma decisão de inconstitucionalidade dêste Pretório e que a decisão prolatada no Processo nº 38.538, em 19 de agôsto de 1960 (Recurso Extraordinário) com sua Representação à Câmara Alta da República não foi objeto de suspensão por parte daquele órgão do Poder Legislativo, encontrando-se descumprido o disposto no art. 64 da Constituição vigente".

Solicitadas informações, prestou-as, à fls. 67-70, o Exmo. Sr. Presidente do Senado Federal, que assim concluem: (*ler* fls. nº 68-69).

A douta Procuradoria-Geral da República opinou, à fls. 72-73, pela improcedência da Reclamação; mas observou que sôbre a mesma controvérsia foi impetrado o Mandado de Segurança nº 16.512, Relator o Exmo. Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro, e propôs tenham julgamento conjunto os dois feitos.

É o relatório.

SUSTENTAÇÃO DO PARECER

O *Sr. Alcino Salazar* (Procurador-Geral da República) — Exmo. Sr. Presidente e Exmos. Srs. Ministros, há uma questão de ordem geral, uma tese de 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 de revogação da suspensão de um dispostivo 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 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 rígido 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, 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.

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

VOTO

O *Sr. Ministro Carlos Medeiros Silva* (Relator) — O ato do Senado Federal, praticado com base no art. 64 da Constituição, ainda que fundado em decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, é de natureza quase legislativa porque suspende "a execução no todo ou em parte de lei ou decreto"; obriga, como a lei, a tôdas as pessoas, naturais ou jurídicas, e tem vigência em qualquer parte do território nacional.

Como ato autônomo, do Senado Federal, no uso de uma atribuição constitucional a sua execução fica sujeita ao contrôle jurisdicional, como os demais emanados dos Podêres Legislativo, ou Executivo, pela via judicial que comporta a impugnação, excluídos, porém, a reclamação porque restrita contra o executor, em cada caso concreto, medida com feição correicional, criada em Regimento Interno, para assegurar o cumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, bem como o mandado de segurança, dado o caráter normativo da resolução senatorial. Isto pôsto:

Acompanho o brilhante voto do eminente Relator, não conhecendo do pedido, ressalvando aos interessados as argüições que entenderem de formular em cada caso, na via ordinária, ou executiva de cobrança do tributo impugnado.

Não conheço, também, do pedido, como reclamação que não se enquadra na previsão dos arts. 1º e 3º da Emenda Regimental (Cap. V) de 2-10-57.

ADITAMENTO AO VOTO ESCRITO

O Sr. Ministro Carlos Medeiros Silva (Relator) — Sr. Presidente, tendo em vista a modificação do parecer do eminente Procurador-Geral da República, no sentido de transformar o feito, em Representação, assim poderá ser julgado; mas quero reiterar o meu ponto de vista que criada em Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, a medida chamada — Reclamação — tem feição correicional contra o executor, em cada caso concreto.

Evidentemente, um Poder da República, como é o Senado, não pode ficar sujeito a uma medida meramente correicional instituída em nosso Regimento. Nem ao menos foi instituída na Constituição, nem nas leis. Mas penso que deixei bem claro, no meu voto, que, pelo fato de não conhecer do mandado de segurança e não conhecer da Reclamação, não ficarão os interessados privados das vias judiciais cabíveis, no sentido — como bem acentuou o eminente Ministro Relator do mandado de segurança — do prevalecimento da primeira Resolução, porque, como demonstrou S. Exa., a segunda resolução do Senado exorbitou.

O Sr. Alcino Salazar (Procurador-Geral da República) — V. Exa. me permite dar um esclarecimento?

Estou inteiramente de acôrdo com as ponderações de V. Exa., no tocante à Reclamação, porque, realmente, há um processo criado no Regimento para cada caso e para o executor. Considero, entretanto, no caso, que a Reclamação contém todos os elementos da Representação. Então, considerar-se-ia inútil ou desnecessário mudar para o processo da Representação, quando todos os elementos desta se encontram no da Reclamação.

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 envôlta 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 correicional no Regulamento 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.

De modo que não foi sugestão de caráter meramente correicional 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 da 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 artigo 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 Regulamento do Supremo Tribunal Federal. É só sôbre êste aspecto formal. O Senado não tem competência para examinar o mérito de decisão do Supremo Tribunal, para interpretá-la, para ampliá-la ou para restringi-la. Não tem opção, nestas condições, Sr. Presidente, na normalidade do processo constitucional, o Senado é mero executor da decisão do Supremo Tribuna 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 Constituição, 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 da Reclamação.

EXPLICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Carlos Medeiros Silva (Relator) — Sr. Presidente, dadas as brilhantes considerações do eminente Sr. Ministro Pedro Chaves, peço vênia a V. Exa. para melhor esclarecer o meu ponto de vista.

Quando entendi que não cabia reclamação, era porque, como sabe S. Exa. e todo o Tribunal, a reclamação tem uma feição correicional e o Supremo Tribunal não pode aplicar uma medida de caráter correicional a um órgão da República, como o Senado, mesmo porque, aplicada, poderia cair no vazio; e o Supremo Tribunal não teria meios de fazer valer a sua resolução, como aconteceria em se tratando de uma autoridade judiciária inferior, ou de uma autoridade executiva, o Supremo Tribunal, nesse caso, poderia promover a responsabilidade criminal do executor, omisso ou faltoso.

Ora, esta sanção jamais poderia ser aplicada ao Senado da República.

Quando disse que a resolução do Senado, que tem fundamento direto na Constituição, é de natureza quase legislativa, é porque dela não participa a Câmara dos Deputados, não participa o Presidente da República, sancionando e promulgando a lei.

Também não me parece que essa resolução seja de caráter meramente administrativo. É uma resolução que suspende a vigência de uma lei; ela obriga, em todo o território nacional, e a todos quantos nêle habitam.

Finalmente, deixei claro, em meu voto — e também assim o fêz o eminente Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro — que, pelo vosso voto, houve exorbitância do Senado na 2ª resolução. E ressalvamos, expressamente, aos interessados, que façam valer, em execução, êste nosso ponto de vista.

Agora, nesta oportunidade, *data venia* do eminente Sr. Ministro Pedro Chaves, penso não podemos dar o remédio nem pela via da reclamação, nem pela via do mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente, peço a Deus e aos eminentes juízes me perdôem 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 do 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 correicional que a torna absolutamente imprópria para ser dirigida contra um dos órgãos dos Podêres da República. Até porque êste órgão não toma

ria 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 da 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, inciso 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, porém, 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.

Neste 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 — 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. Minisrto 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 scegunda, 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 — 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 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 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 votado 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 com 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 político 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 uma 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.

Às 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 devera 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 *comunis 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 Legislativo 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, ao 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 do 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 do *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 singulis*, 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 de 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 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 Tribunal, sem os inconvenientes que poderia 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. 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 neste dispositivo, o poder de, se forem dois ou três dispositivos, suspender um e não suspender os demais. O papel do Senado federal não é o 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 Ministros 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 pàrte 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, acrescentando 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 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 fazemos 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. Conhecemos, então, do pedido como representação e passemos ao exame do mérito.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros (Relator) — 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 formulação, na *Súmula*, que não permita atender aos casos concretos.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro — 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 Vítor 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 têrmo de cabimento do mandado de segurança e da reclamação para, afinal, 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 (Relator) — 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 A REPRESENTAÇÃO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro — 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-lo *ex officio*, porque a representação depende de iniciativa do Procurador-Geral da República.

Mas agora, já que o Dr. Procurador-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 A REPRESENTAÇÃO

O Sr. Carlos Medeiros (Relator) — 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 Themístocles 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 A 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 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 A 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, 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 passo, 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 Baleeiro — Por exceção, a Constituição brasileira concede êsse direito.

O Sr. Ministro Vitor 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, tornado-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 Vitor 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 normativa, 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 Vítor 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 Vítor Nunes Leal: — 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 da Introdução à Ciência do 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, de 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 Mi-

nistros que consideraram que o Senado federal tem discrição, tem oportunidade para suspender a lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

A matéria é de ordem política, normalmente, pelo princípio de igualdade de todos perante a lei. Por isso mesmo, deve o Senado federal suspender a execução de 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 substituídos os Ministros do Tribunal ou por motivos quaisquer de conveniência é lícito 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 de 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 princípio de caráter político-normativo, suspendeu-se a execução da lei e, assim, não pode mais voltar atrás o Senado, para desprestígio 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 político, 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 princípio da igualdade de todos...

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho — É o princípio 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 artigo 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 artigo 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 litígio, salvo nos casos de representação do Procurador-Geral da República sôbre inconstitucionalidade em tese (novação 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 em 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, *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, restrigindo-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 uma vez que por êste meio decidiu o Tribunal conhecer a 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 Carlos Medeiros. 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, Luis Gallotti e Lafayette de Andrada. Licenciado, o Exmo. Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.