LEI — SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO PELO SENADO FEDERAL

— O ato do Senado Federal, determinando a suspensão de lei ou decreto declarado inconstitucional, não é de natureza legislativa.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Cali-Flor Construção Limitada e outras *versus* Senado Federal
Recurso de mandado de segurança nº 16.519 — Relator: Sr. Ministro Luís Gallotti

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de mandado de segurança nº 16.519, em que são requerente Cali-Flor Construção Limitada e outras e é requerido o Senado Federal decide o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, conhecer do pedido como representação e julgá-la procedente, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 20 de junho de 1966. — Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Mi-

nistro *A. M. Ribeiro da Costa.* — *Luis Gallotti,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luis Gallotti — O caso está resumido no parecer do eminente Procurador-Geral Alcino Salazar (fls. 66-70):

"1. As impetrantes, emprêsas industriais, pedem mandado de segurança contra uma resolução do Senado Federal que revogou resolução anterior sua pela qual suspendera execução de dispositivo de lei fiscal do Estado de São Paulo.

2. A primeira Resolução, de nº 32, de 1965, dispôs:

"Art. 1º É suspensa, nos têrmos da decisão definitiva proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em sessão de 16-1-61, 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 aos arts. 15, inciso IV, e 21 da Constituição federal."

3. A segunda Resolução, nº 93, do mesmo ano, é do teor seguinte:

"Art. 1º É suspensa a execução do art. 1º, alínea *b* do Decreto nº 22.022, de 31-1-53, do Estado de São Paulo, que autoriza 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 n 38.538.

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

4. Alegando que esta última resolução feriu direito seu por ser ilícita a cobrança do impôsto sôbre transações, julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, os impetrantes pedem que lhes seja assegurado:

a) obter das Prefeituras Municipais de São Paulo alvará de construção e alvará de habitação sem o pagamento do chamado impôsto sôbre transações;

b) o direito de concorrer à adjudicação de obras públicas sem a obrigação de exibir prova do pagamento do questionado tributo.

5. Prestando as informações solicitadas, o Sr. Presidente do Senado historiou o ocorrido (fls. 61-64) e concluiu afirmando que a primeira resolução não condizia, exatamente, com o acórdão do Supremo Tribunal Federal, podendo o Senado modificá-la mediante outra resolução.

6. A ementa do acórdão proferido em 24-10-61 é a seguinte (fl. 16):

"Recurso provido em obediência à decisão do Tribunal Pleno, que declarou inconstitucional o disposto no artigo 1º, *b*, do Livro II, do Código de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo, no que concerne à tributação sôbre transações."

E o acórdão anterior, do Plenário, de 16-6-61, teve esta ementa (fl. 23):

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

Incabível o mandado de segurança

7. O texto primitivo da Constituição, no art. 101, I, letra *i*, dava competência ao Supremo Tribunal para julgar mandado de segurança contra ato da *Mesa* da Câmara ou do Senado.

A Emenda Constitucional nº 16 modificou, porém, êsse dispositivo admitindo o mandado contra ato *do Senado* e da Câmara dos Deputados.

Cabe, assim, o mandado, contra *todos* os atos do Senado ou da Câmara?

Cada uma dessas Casas do Poder Legislativo pratica atos das três funções do Estado — Legislativa, Administrativa e Jurisdicional.

Assim, o Senado realiza ato jurisdicional quando resolve sôbre a prisão e pro-

cesso dos Senadores (art. 45, § 1°), quando declara a perda de seu mandato (art. 48, §§ 1° e 2°) e quando profere sentença no julgamento das autoridades mencionadas no art. 62 (§ 2°).

Pratica ato administrativo nos casos dos arts. 53 (Comissões de Inquérito), 63, II (Autorização de empréstimos), de provimento de cargos, etc.

E finalmente exerce, mesmo isoladamente, atos legislativos, isto é, atos de caráter normativo quando elabora o seu regimento interno (art. 40) e suspende a execução de lei ou decreto (art. 64).

Sempre que se impõe, se revoga, se modifica ou se suspende uma regra aí temos o ato legislativo, seja êle uma lei, um decreto ou uma deliberação. A forma ou modalidade de que se revista ou a denominação que se lhe dê não altera a natureza e a qualidade.

8. Contra o ato legislativo — lei no sentido material, lei pròpriamente — não cabe mandado de segurança. Não cabe êste também contra o ato jurisdicional, que é monopólio do Poder Judiciário, salvo as raras exceções estabelecidas na Constituição.

Cabe, por sua índole, por sua finalidade específica, contra o ato administrativo, provenha êle do Poder Legislativo, do Poder Judiciário ou do Poder Executivo, sempre que contrário à norma geral e abstrata, salvo quando se trate do exercício do poder discricionário reservado à autoridade e, por isto, insuscetível do contrôle judicial.

No caso é, pois, incabível o mandado de segurança, dirigido contra o direito em tese, o direito objetivo.

Admissibilidade como representação

9. Certo é, contudo, que o ato impugnado contraria o disposto no art. 64 da Constituição.

Incumbindo ao Senado suspender, no todo ou em parte, a execução de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal o ato da suspensão é um só, é definitivo e há de se conformar à disposição do julgado. É necessàriamente irrevogável, inalterável e adstrito à simples indicação da lei ou do dispositivo fulminados. O ato da suspensão só se revoga ou modifica em face de nôvo julgado comunicado ao Senado.

Não é nem poderia ser mecânico ou automático o ato do Senado, que ajuizará da oportunidade da suspensão, sendo mesmo admissível que a não pratique em face de uma decisão única, contrária à jurisprudência dominante ou tomada pela votação mínima, suscetível de alteração. Deliberada, porém, a suspensão, exaure-se a faculdade de resolver sôbre o caso.

Ocorrendo desta maneira a inconstitucionalidade, esta pode ser declarada mediante representação encaminhada pelo Procurador-Geral da República na forma do disposto no art. 101, n° I, da Constituição, com o aditamento trazido pela Emenda n° 16, art. 2°, com a letra *k*.

Assim se decidiu no mandado de segurança n° 16.512, de que foi Relator o Exmo. Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro, impetrado contra o mesmo ato do Senado.

Eis por que, agora, como naquela oportunidade, endosso a argüição de inconstitucionalidade da Resolução n° 93, de 1965, do Senado; e como o processo do mandado contém já o pronunciamento do mesmo Senado sôbre essa argüição, levando-a perante êste egrégio Supremo Tribunal a fim de que, transformado o processo em representação, seja declarada a inconstitucionalidade argüida, dando-se por prejudicado o pedido de segurança.

Brasília, Distrito Federal, em 30 de maio de 1966."

É o relatório.

VOTO

O *Sr. Ministro Luís Gallotti* (Relator) — Na sessão de 25-5-66, em caso idêntico, o Tribunal conheceu do pedido como representação e a julgou procedente (mandado de segurança n° 16.512).

No mesmo sentido é o meu voto agora, reportando-me ao que proferi naquele caso:

"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 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 litígio, 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, haveria 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 do 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 (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 re-

presentação 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 trinta 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, acolhendo a proposta do eminente Ministro Vítor Nunes."

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Medeiros Silva — Sr. Presidente, no caso invocado como precedente, o eminente Procurador-Geral, oralmente, transformou, ou por outra, propôs a transformação do feito em representação, e dela tomamos conhecimento porque havia nos autos todos os elementos essenciais para julgar a causa como representação.

De maneira que estou de acôrdo com a conclusão do eminente Relator, porque a decisão proferida na representação é normativa, se deve aplicar a todos os casos idênticos; apenas não concordo com S. Exa. quando propõe, *ex officio*, a conversão do mandado de segurança em representação, porque essa iniciativa caberia ao eminente Procurador-Geral.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — Essa iniciativa o Procurador-Geral já teve no caso anterior, que tinha por objeto a mesma matéria.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram como representação, julgando-a procedente, contra o voto do Ministro Aliomar Baleeiro.

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