DEPUTADO ESTADUAL — CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA — AJUDA DE CUSTO — ILEGALIDADE

— Interpretação do Ato Institucional nº 7, de 1969.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Garibaldi Alves Filho e outros *versus* Mesa da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte
Recurso extraordinário nº 75 788 — Relator: Sr. Ministro LEITÃO DE ABREU

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária e na conformidade com a ata de julgamentos e notas taquigráficas, não conhecer do recurso, por maioria de votos.

Brasília, 26 de novembro de 1975. *Thompson Flores,* Presidente. *Leitão de Abreu,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu:

1. Este, na parte substancial, o acórdão recorrido:

Os Deputados Estaduais Garibaldi Alves Filho, Antônio Severiano da Câmara Filho, Asclepíades Fernandes e Silva, Iberê Paiva Ferreira de Souza e Francisco Diniz Câmara, todos do MDB, impetraram mandado de segurança objetivando fosse "afastada a Resolução nº 001/72, promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa, lhes sendo assegurado o recebimento da ajuda de custo pela convocação extraordinária de 23 de fevereiro deste ano, a que compareceram e durante cujos trabalhos votaram".

Preenchendo a petição inicial os requisitos dos arts. 158 e 159 do Código de Processo Civil, conforme exige o art. 6º,

da Lei nº 1.533, de 31.12.51, foi autorizada a notificação do Ex.mo Sr. Deputado Presidente da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte, Dr. Moacyr Torres Duarte, a fim de que S. Exª prestasse informações.

As informações foram prestadas (fls. 28 *usque* 42), sendo juntos às mesmas pareceres do Ministro Orosimbo Nonato (fls. 43-73), e do Prof. Hely Lopes Meirelles (fls. 74-94).

O parecer da Procuradoria-Geral da Justiça foi concluído pela denegação da segurança (fls. 98 a 100).

III. Fundamentos deste acórdão — Voto do Relator *in fine* assinado.

1. Não há dúvida que os impetrantes desejam seja-lhes assegurado o direito à percepção da ajuda de custo pela convocação *extraordinária*. Que o caso é pura e simplesmente de convocação *extraordinária* (nem de leve se podendo admitir reunião ordinária), confessam os próprios impetrantes quando, em conclusão, pedem que a segurança seja "concedida para o efeito de afastada a Resolução nº 001/72, promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa, lhes ser assegurado o recebimento da ajuda de custo *pela convocação extraordinária* de 23 de fevereiro, a que compareceram e durante cujos trabalhos votaram".

Além da confissão dos impetrantes, de que ocorreu convocação *extraordinária* da Assembléia Legislativa, o *Diário Oficial* do estado, documento de fls. 18, evidencia, indubitavelmente que a convocação foi em caráter *extraordinário*. Ademais os impetrantes aceitaram essa convocação *extraordinária* nos termos em que foi feita (fls. 18); a prova é que, na petição inicial, confessam essa "convocação extraordinária de 23 de fevereiro a que compareceram e durante cujos trabalhos votaram".

Dizem assim, os impetrantes, que votaram nos trabalhos da convocação extraordinária. Disto resulta a impossibilidade de reclararem ao mesmo tempo, tenham exercitado trabalhos que não se circunscreviam à convocação extraordinária que, é bom repetir, aceitaram e votaram durante os trabalhos.

O Governador do Estado tem poder de convocar extraordinariamente a Assembléia, *ex vi* do § 1º, alínea *b*, do art. 10 da Constituição do Estado.

Induvidoso, portanto, que o que houve foi uma válida convocação *extraordinária* e, assim, vejamos se, em face da lei, têm os impetrantes direito ao recebimento de ajuda de custo.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Norte dispõe no § 1º, do art. 14, *in verbis:*

"Por ajuda de custo entender-se-á a compensação de despesas com transporte e outras imprescindíveis para o comparecimento à sessão legislativa ordinária ou à sessão legislativa extraordinária convocada na forma do § 1º do art. 10."

Assim em face da Constituição Estadual, têm os Deputados direito a ajuda de custo para "despesas com transporte e outras imprescindíveis", mesmo em se tratando de convocação extraordinária.

No caso *sub judice*, porém, os impetrantes não tiveram despesas com transporte, pois, segundo é público e notório, são residentes e domiciliados nesta capital e, destarte, nenhuma outra despesa seria necessária para que atendessem à convocação, vez que a sede da Assembléia Legislativa é nesta cidade de Natal.

Mas, acresce, que não podemos aplicar ao caso apenas o § 1º, do art. 14, da Constituição do Estado, pois necessária se faz a hermenêutica de outros dispositivos legais.

A Constituição do Brasil disciplina o seguinte:

"Art. 182. Continuam em vigor o Ato Inconstitucional nº 5, de 13.12.68, e os demais atos posteriormente baixados".

Nesta conjuntura, dizendo a Constituição do Brasil continuarem em vigor o Ato Institucional nº 5 e os demais atos posteriormente baixados, torna-se induvidosa a vigência do Ato Institucional nº 7, de 26.2.69, que determina:

"Art. 1º Os deputados estaduais não poderão perceber subsídios superiores a 2/3, quer em relação ao valor da parte fixa, como ao da parte variável, dos que são atribuídos aos deputados federais, nem ajuda de custo excedente a esse limite.

Parágrafo único. Não será devida ajuda de custo quando houver convocação extraordinária de Assembléia, no intervalo de sessões legislativas, ou prorrogação destas."

Isto posto, o que verificamos é o seguinte:

A Constituição do Estado, no § 1º, do art. 14, dá direito a ajuda de custo no caso de sessão legislativa extraordinária, mas a Lei Maior, a Constituição do Brasil, diante da qual se curvam todas as leis, por ser a Lei Magna no seu art. 182, dá toda cobertura constitucional ao Ato Institucional nº 7, que proíbe a concessão de ajuda de custo quando houver convocação *extraordinária* de Assembléia Legislativa.

Nestas condições, respeitando a hierarquia das leis, cumpre-nos valorizar neste julgamento o art. 182 da Constituição do Brasil, por força do qual está vigente o Ato Institucional nº 7.

Se tirarmos a prevalência do Ato Institucional nº 7 neste julgamento, em conseqüência estaríamos deixando a Constituição do Estado (§ 1º, do art. 14) se sobrepor à Constituição do Brasil (art. 182).

Em conclusão, vemos que os impetrantes não têm direito líquido e certo que possa ser reconhecido no mandado de segurança ora em julgamento. Ao contrário, não têm o direito pleiteado, pois que ao mesmo se opõem o art. 182, da Constituição do Brasil, e o parágrafo único do art. 1º, do Ato Institucional nº 7.

É de se ver, ainda, que o parágrafo único, do art. 182, da Constituição do Brasil, dispõe:

"O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá decretar a cessação da vigência de qualquer desses Atos ou dos seus dispositivos que forem considerados desnecessários".

Como sabemos, o DD. Presidente da República não decretou a cessação da vigência do Ato Institucional nº 7, ou de qualquer dispositivo. Assim, válido o Ato Institucional nº 7, com apoio constitucional no art. 182 da Carta Magna, o direito aplicável ao julgamento é contrário aos impetrantes, por qual motivo, denegamos o *writ.*

2. Merece ligeiro comentário, pois o fizemos na sustentação do nosso voto, o pronunciamento do Desembargador Elias Borges da Costa, único voto vencido.

a) Disse S. Exª que os impetrantes tinham direito adquirido. Certo, se esqueceu o Desembargador Elias Borges da Costa, que não há direito adquirido contra a Constituição Federal.

b) Disse o Desembargador Elias Borges da Costa que somente através de ato do Presidente da República podia ser negada a ajuda de custo aos impetrantes.

Isto é outro equívoco do ilustre Desembargador vencido, pois não se trata de pena imposta por força de ato institucional, mas de simples matéria relativa a

ajuda de custo, sendo o Ato Institucional nº 7 de aplicação em todo o território nacional.

"Mesmo nos casos de penalidade, afora aqueles casos privativos da Presidência da República, já é da competência dos Governadores e aplicação de penalidade aos funcionários do Estado." (fls. 106-108)

2. A eg. Procuradoria-Geral da República, em parecer do Procurador José Francisco Rezek, opina:

"Na origem os recorrentes, deputados estaduais do Rio Grande do Norte, impetraram mandado de segurança "para o efeito de, afastada a Resolução nº 001/72, promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa, lhes ser assegurado o recebimento da ajuda de custo pela convocação extraordinária de 23 de fevereiro, a que compareceram e durante cujos trabalhos votaram". (fls. 16)

A segurança foi denegada pelo Tribunal de Justiça do Estado, através de acórdão que levou a seguinte ementa:

"Ajuda de custo não é devida em se tratando de convocação extraordinária de Assembléia, no intervalo de sessões legislativas (art. 182, da Constituição do Brasil — Parágrafo único, do art. 1º, do Ato Institucional nº 7, de 26.2.69)."

O presente recurso extraordinário se pretendeu escorar nas alíneas *a, c* e *d* da autorização constitucional. Por absoluta inadequação dos arestos trazidos a confronto, a Presidência da Corte local repeliu de plano a argüição do dissídio. Admitiu, no entanto, o apelo à sombra das letras *a* e *c*.

Decidindo como o fez, teria o Tribunal *a quo* negado vigência:

"I. ao art. 14 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte;

II. ao art. 13, VI primeira parte, Constituição Federal.

Quanto à Constituição do Estado, é óbvio que sua vulneração, mesmo que existente, escaparia ao âmbito do recurso extraordinário, matéria estranha que é da competência da Suprema Corte.

No que diz respeito ao art. 13, VI, da Constituição da República, verifica-se desde logo que tal norma, encerrando uma *proibição* de pagamento excessivo, jamais poderia ter sido contrariada por acórdão que, longe de abonar qualquer atentado aos cofres públicos, convalidou, pelo contrário, a legítima continência da Mesa da Assembléia estadual.

Por seu turno, a contestação dos impetrantes ao ato daquela Mesa, por eles havido como ofensivo a determinados textos federais, ostenta a mais contundente improcedência. Invocaram-se na argumentação atinente à alínea *c*:

I. o art. 13, VI, da Constituição, que como foi visto é compatível com a decisão recorrida, eis que impregnado do mesmo ânimo restritivo que a motivou;

II. o art. 153, § 3º, da lei fundamental, impertinente à espécie, na qual não há como falar em "direito adquirido" à percepção de ajuda de custo;

III. o art. 1º da Lei do Mandado de Segurança, impassível de se entender inobservado, uma vez que o Tribunal local conheceu do pedido de segurança, e só não o proveu em face da ausência de direito líquido e certo;

IV. os arts. 2º, § 1º, e 6º, da *Lei de Introdução ao Código Civil*, também não vulnerados, eis que não procede a tese segundo a qual a Emenda nº 1, de 1969, teria revogado o Ato Institucional nº 7, cuja vigência é, aliás, expressa e inequivocamente proclamada no art. 182.

Com essas razões, opina a Procuradoria-Geral da República pelo não conhecimento do recurso extraordinário." (fls. 143-146)

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu (Relator): A Constituição de 67, em mais de um ponto, foi alterada por atos institucionais, podendo citar-se, particularmente, entre as decisões institucionais, que modificaram essa Carta Política, o Ato Institucional nº 6, que deu nova redação aos arts. 113, 114 e 122, da aludida Constituição. Esses preceitos constitucionais, com a nova redação que lhes foi dada se incorporaram, assim, à mesma Constituição. Dessa maneira, quando a Emenda nº 1, ao alterar a Constituição de 1967 modificou, a seu turno, alguns dos preceitos nela introduzidos por força de ato institucional, não há senão entender-se que prevalece a norma tal qual passou a figurar na citada emenda. Nesse caso em última análise, a prescrição que teve a sua fonte em ato institucional revogou-se por disposição contrária, decretada, também, com fundamento em poder institucional, no caso o Ato nº 5. Embora não se tenha colocado a questão diretamente desse modo, o Supremo Tribunal vem decidindo que, em tais hipóteses, a norma constitucional vigorante é a que resulta da modificação estabelecida pela Emenda nº 1.

O Ato Institucional nº 7 somente cuidou de dar nova redação ao art. 16, § 2º, da Constituição de 1967. Não modificou, entretanto, essa Carta Política, ao estatuir, no art. 1º, parágrafo único que "não será devida ajuda de custo quando houver convocação extraordinária de Assembléia, no intervalo das sessões legislativas, ou prorrogação destas". Não obstante o advento da Emenda nº 1, de 17.10.69, permaneceu, pois, em pleno vigor, por força do seu art. 182, o Ato nº 7, no que diz respeito ao seu art. 1º, parágrafo único. Em vigor, por conseguinte, a regra segundo a qual "não é devida ajuda de custo quando houver convocação extraordinária de Assembléia, no intervalo das sessões legislativas, ou prorrogação destas", não podia ser reconhecido esse direito aos recorrentes. Nessas condições, reportando-me aos fundamentos do parecer da Procuradoria-Geral da República não conheço do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE nº 75.788 — RN — Rel., Ministro Leitão de Abreu. Rectes., Gariboldi Alves Filho e outros (Adv., Hélio Mamede de Freitas Galvão). Recda., Mesa da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte (Adv., Raimundo Nonato Fernandes).

Decisão: Pediu vista o Ministro Xavier de Albuquerque, após o voto do Ministro Relator, não conhecendo do recurso.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Licenciado o Sr. Ministro Antonio Neder. Procurador-Geral da República, o Dr. Henraique Fonseca de Araújo.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Os fatos são incontroversos. Estava a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte em recesso normal, no intervalo entre as sessões legislativas de 1971 e 1972, quando o Governador do Estado a convocou, extraordinariamente para deliberar sobre projetos de Resolução, sobre a aprovação do nome escolhido pelo Chefe do Executivo para exercer o cargo de Prefeito da Capital e, segundo aditamento feito a seguir, sobre intervenção estadual em certo município. Convocada a Assem-

bléia e instalada a sessão legislativa extraordinária, votou ela, e seu Presidente a promulgou, a Resolução nº 1/72, de 25.2.72, que dispôs:

"Art. 1º Na sessão legislativa extraordinária convocada para deliberar, entre outras matérias, sobre o cumprimento da exigência estabelecida no art. 18, item VIII, art. 42, item VIII, letra *a*, e art. 113, item I, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, os deputados não vencerão a ajuda de custo aludida no art. 14, § 1º, da mesma Constituição.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos a 23.2.72."

Os dispositivos constitucionais estaduais referidos no art. 1º são os pertinentes à escolha do Prefeito da Capital. O dia 23.2.72, aludido no art. 2º, é aquele no qual se instalou a sessão legislativa extraordinária.

Por haverem acudido a convocação e participado dos trabalhos da sessão extraordinária, cinco deputados rebelaram-se contra a supressão, pela Mesa e com fundamento na questionada Resolução, do pagamento da ajuda de custo. Por isso, pediram ao Tribunal de Justiça este mandado de segurança, no qual alegaram, em resumo, a própria ilegalidade formal do ato normativo, dado que aprovado em sessão legislativa extraordinária convocada pelo Governador, que não poderia fazê-lo para que a Assembléia deliberasse sobre matéria *interna corporis*, bem como a inconstitucionalidade de seu conteúdo, por lhes ferir o direito adquirido à percepção do proveito, e por contrariar o art. 14, § 1º da Constituição do Estado e o art. 33, § 2º, da Constituição Federal, do qual o primeiro é reprodução. No plano da inconstitucionalidade, argumentaram longamente sobre a onerosidade inerente ao exercício do mandato político representativo, sobre a identificação, como espécies de remuneração, entre subsídio e ajuda de custo, e sobre a irrenunciabilidade, salvo em casos individuais e especialíssimos, do direito a tal remuneração.

O Presidente da Assembléia contestou, nas informações, cada um dos pontos nos quais se baseou a impetração. Repeliu peremptoriamente a argüição de ilegalidade formal da Resolução, defendendo a legitimidade de sua aprovação, mesmo em sessão legislativa extraorinária convocada pelo Governador. Contestou a de inconstitucionalidade de seu conteúdo, começando por refutar o princípio da onerosidade obrigatória do exercício do mandato e por classificar, com apoio em doutrinadores, como de eficácia limitada e meramente institutivas ou permissivas, as normas constitucionais sobre subsídios e ajuda de custo, por isso mesmo não-bastantes em si, mas subordinadas à vontade do órgão legislativo destinatário, ao qual compete fixá-los e que pode, querendo, suprimi-los. Negou, a seguir, a identificação entre subsídios e ajuda de custo, bem como o princípio de sua irrenunciabilidade. Aditou, finalmente, o argumento de que a ajuda de custo é remuneração sujeita a condicionamento, segundo a própria natureza compensatória ou indenizatória que lhe dá a Constituição Federal, não devendo ser paga em qualquer caso, mas, tão-só, quando do comparecimento do deputado à sessão legislativa resultarem dispêndios. Supõe ela, pois, o deslocamento do deputado de um para outro domicílio, com o afastamento do seu centro de atividades e as conseqüentes despesas de viagens, de hospedagem, e quejandas. Ora, na hipótese, todos os impetrantes eram notoriamente domiciliados na própria Capital e nela se encontravam quando a Assembléia se reuniu.

As informações foram acompanhadas de alentados pareceres dos eminentes jurisconsultos Ministro Orosimbo Nonato e Professor Hely Lopes Meirelles, que em cerca de 50 laudas discorreram sobre os vários aspectos da questão e concluíram pela legitimidade da Resolução questionada.

Denegando a segurança, o Tribunal de Justiça ignorou todos os fundamentos da impetração e das informações, limitando sua motivação ao argumento de estar vigente, segundo o art. 182 e seu parágrafo único da Constituição atual, e incidir, no caso, o parágrafo único do art. 1º do Ato Institucional nº 7, de 26.2.69.

Dispõe esses preceitos, contidos no aludido Ato Institucional nº 7:

"Art. 1º Os deputados estaduais não poderão perceber subsídios superiores a 2/3, quer em relação ao valor da parte fixa, como ao da parte variável, dos que são atribuídos aos deputados federais, nem ajuda de custo excedente a esse limite.

Parágrafo único. Não será devida ajuda de custo quando houver convocação extraordinária de Assembléia, no intervalo das sessões legislativas, ou prorrogação destas."

Contra essa decisão é que o recurso extraordinário, interposto e admitido pelas letras *a* e *c* do dispositivo constitucional pertinente, articula as argüições de haver ela julgado válido ato normativo estadual contestado em face da Constituição e de leis federais (art. 153, § 3º da Constituição, art. 1º da Lei nº 1 533/51 e arts. 2º, § 1º e 6º da *Lei de Introdução ao Código Civil*), e ofendido o art. 13, VI, primeira parte, desta última Constituição, bem como validado ato também contestado em face da Constituição estadual.

O eminente Relator não conhece do recurso, nos termos do parecer da douta Procuradoria-Geral da República. Segundo este, a vulneração à Constituição do Estado escapa ao âmbito do recurso extraordinário e constitui matéria estranha à competência do Supremo Tribunal; por outro lado, o art. 13, VI da Constituição Federal encerra uma proibição de pagamento excessivo, jamais podendo ter sido contrariado por acórdão que, longe de abonar qualquer atentado aos cofres públicos, convalidou, pelo contrário, a legítima continência da Mesa da Assembléia estadual. Finalmente, é impertinente à espécie o art. 153, § 3º da Constituição, por não poder-se falar em direito adquirido à percepção de ajuda de custo; não foi desatendido o art. 1º da Lei nº 1.533/51, pois o Tribunal local conheceu do pedido de segurança e só não o proveu em face da ausência de direito líquido e certo; e, à derradeira, não se vulneraram os arts. 2º, § 1º e 6º da *Lei de Introdução ao Código Civil*, pois não procede a tese de que a Emenda nº 1/69 teria revogado o Ato Institucional nº 7, cuja vigência é, ao contrário, expressa e inequivocamente proclamada no art. 182.

Data venia, divirjo. A matéria é nimiamente constitucional e tem, a meu ver, alta relevância, justificando o tempo que tomo ao Tribunal com as razões em que sustento minha discordância.

É manifesto, em primeiro lugar, que se questiona sobre ofensa à Constituição Federal. A circunstância acidental — emprego o adjetivo de propósito, pois só por acidente poderia o patrono dos recorrentes, que nestes autos produziu trabalho de alto gabarito intelectual e jurídico, lisonja merecida que estendo às escorreitas informações da recorrida, incidir nesse descuido — de se alegar ofensa ao art. 14, § 1º da Constituição estadual, não pode obscurecer a evidência de que a argüição se estende ao art. 33, § 1º da Carta Fe-

deral, pois ambos os preceitos têm precisamente o mesmo conteúdo. O de origem federal, de resto, foi invocado e vem sendo discutido desde a petição inicial (fls. 14). Na pior hipótese, caberia aqui aplicar o entendimento, aceito pelo Tribunal, de que o recurso extraordinário pode ser conhecido por fundamento que, embora não adequadamente explicitado, ressalte iniludivelmente da discussão.

Diz, com efeito, o art. 33, § 1º da Constituição:

"§ 1º Por ajuda de custo entender-se-á a compensação de despesas com transporte e outras imprescindíveis para o comparecimento à sessão legislativa ordinária ou à sessão legislativa extraordinária convocada na forma do § 1º do art. 29."

Na Constituição estadual, o § 1º do art. 14 reproduz, tal e qual, esse preceito, só o alterando, obviamente, na remissão final, ali feita ao dispositivo constitucional estadual que, à semelhança do federal, dispõe sobre a convocação da Assembléia.

Estando em causa, à evidência, a observância dessa disposição constitucional federal, resta ver se procede o argumento acolhido no acórdão recorrido e prestigiado pela douta Procuradoria-Geral, no sentido de que sua incidência está excluída pela sobrevivência do disposto no parágrafo único, do art. 1º do Ato Institucional nº 7. Trata-se, em suma, de cotejar com o verdadeiro entendimento e com o alcance do art. 182 da Constituição — e aqui, outra vez, sobreleva a importância do tema discutido nestes autos — aquele que lhe deu o acórdão recorrido.

O art. 182 da Constituição diz, com efeito, que continuam em vigor o Ato Institucional nº 5, de 13.12.68, e os demais Atos posteriormente baixados, e seu parágrafo único prevê que o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá decretar a cessação da vigência de qualquer desses Atos ou dos seus dispositivos que forem considerados desnecessários.

Não é possível, evidentemente, ter como peremptória e indesviável, relativamente a todos os Atos e a todos os seus dispositivos, essa norma constitucional. Primeiro, porque muitos dos Atos e respectivos dispositivos que ela disse continuarem em vigor — v.g., os que reformaram dispositivos da Constituição de 1967 — foram revogados e substituídos pela própria Emenda Constitucional nº 1/69, na qual ela se contém. Segundo, porque vários de tais Atos ou dispositivos tinham caráter manifestamente temporário e não há como reputá-los ainda vigentes. Terceiro, porque a interpretação da norma há de ser feita com o indispensável grão de sal, e seu alcance há de atender, caso por caso, à índole, à inspiração e ao sentido finalístico do dispositivo sobre cuja vigência se questionar.

A Constituição de 1967 nada dispunha sobre a natureza da ajuda de custo dos membros das casas legislativas, nem sobre os motivos e as oportunidades de sua percepção, matérias que se situavam, até então, no âmbito puramente regimental. Limitava-se a dizer, no art. 35, que o subsídio, dividido em partes fixa e variável, e a ajuda de custo dos deputados e senadores seriam iguais e estabelecidos no fim de cada legislatura para a subseqüente. Também nada prescrevia sobre limitação de sessões extraordinárias remuneradas, nem sobre diretrizes para normas regimentais com as quais só se veio ocupar posteriormente e por motivos conhecidos, o constituinte federal. Relativamente às assembléias estaduais, já proibia que seus deputados percebessem mais de 2/3 dos subsídios atribuídos aos federais (art. 13, VI), mas nessa limitação não incluia a ajuda de custo, de que aqui se cuida.

O primeiro ato federal de natureza constitucional a intervir nessas matérias parece ter sido, precisamente, o Ato Institucional nº 7, de 26.2.69. Repetiu, nos dispositivos que já reproduzi, a limitação dos subsídios dos deputados estaduais, já aí estendendo-a à ajuda de custo (art. 1º, *in fine*). Inovou no tocante às sessões extraordinárias remuneradas impondo-lhes o limite de oito por mês (art. 2º). Também inovou, no dispositivo de cuja sobrevivência se cuida neste recurso, excluindo a percepção de ajuda de custo, pelos deputados estaduais, nas convocações extraordinárias da Assembléia, durante o intervalo das sessões legislativas ou nas prorrogações destas.

Sobrevindo a Emenda nº 1/69, cuidou esta de versar, a meu ver exaustivamente, toda essa matéria. Reproduziu a limitação, que já se continua no texto primitivo da Constituição de 1967, dos subsídios dos deputados estaduais, ao nível de 2/3 dos atribuídos aos federais. Fez recepção de inovações do Ato Institucional nº 7, estendendo tal limitação, também à ajuda de custo, e restringindo a oito o número máximo de sessões extraordinárias remuneradas em cada mês (art. 13, VI), sendo que impôs igual limite no âmbito federal, relativamente à Câmara dos Deputados e ao Senado, nele não incluindo, todavia, as sessões do Congresso Nacional (art. 33, § 4º). Inovou, finalmente, em confronto com os diplomas anteriores, na definição da ajuda de custo, na determinação dos motivos e oportunidades de sua percepção (sessões legislativas ordinárias e extraordinárias), na determinação do desdobramento de seu pagamento em duas parcelas, a segunda das quais condicionada ao comparecimento a 2/3 da sessão legislativa ordinária ou de sessão legislativa extraordinária, e, finalmente, na definição da parte variável do subsídio e na determinação dos seus motivos (art. 33, §§ 1º, 2º e 3º). Também inovou ao impor, às normas regimentais das casas legislativas, várias e rígidas diretrizes (art. 30, parágrafo único).

Assim reformulando toda a matéria, o constituinte de 1969 desprezou a norma contida no parágrafo único do art. 1º do Ato Institucional nº 7, em nome de cuja vigência o acórdão recorrido denegou a segurança impetrada.

Dir-se-á que a desprezou por desnecessidade de repeti-la, pois ela sobreviveria autonomamente, à custa do disposto no art. 182. Não me parece que assim seja, porque outras normas do mesmo Ato Institucional nº 7 foram, como mostrei, expressamente recebidas pela Emenda nº 1/69. Se o argumento da desnecessidade relevasse e procedesse, não as teria reproduzido o constituinte.

Objetar-se-á, também, que essa norma diz respeito, unicamente, às Assembléias Estaduais, pelo que, ao regular a organização e o funcionamento do Poder Legislativo federal, não teria o novo constituinte por que absorvê-la, de jeito que sua omissão não implicaria rejeição nem revogação.

Essa objeção também não procede, a meu ver. Primeiro porque, como mostrei, o constituinte de 1969 recebeu expressamente, inserindo-a no capítulo da organização estritamente estadual, aqueloutra norma do Ato Institucional nº 7, também restringida às Assembléia Estaduais, que incluía na limitação dos dois terços a ajuda de custo, não prevista pela Constituição de 1967. Segundo, porque a circunscrição das normas do Ato Institucional nº 7 — que foi, como lembrei, o inaugurador da interferência restritiva do constituinte federal na área de atuação das casas legislativas em geral — ao âmbito das Assembléias Legislativas estaduais,

deve-se ao fato de que, ao tempo de sua edição, estava em recesso, decretado pelo Ato Complementar nº 38, de 13.12.68, o Congresso Nacional, recesso durante o qual, nos termos do art. 2º, § 2º do Ato Institucional nº 5, da mesma data, os senadores e deputados federais só percebiam a parte fixa de seus subsídios, não havendo razão, portanto, para se referirem aquelas normas, do Ato Institucional nº 7, às Câmaras legislativas federais.

Concluo, portanto, interpretando o art. 182 da Constituição com o grão de sal a que já me referi, e fixando-lhe o alcance concreto à vista da índole, da inspiração e do sentido finalístico do art. 1º, parágrafo único do Ato Institucional nº 7, de 26.2.69, que esse dispositivo já não está nem pode ser considerado em vigor.

Conheço, pois, do recurso, mas não posso decidir sobre a concessão ou denegação do mandado de segurança porque o Tribunal *a quo*, atropelado pela idéia de continuar em vigor o questionado dispositivo do Ato Institucional nº 7, fez inteira abstração de todos os fundamentos de fato e de direito da impetração e da contestação da autoridade informante, e simplesmente deixou de examiná-los. Por isso, dou ao recurso provimento apenas parcial e limitado, para o fim de cassar o acórdão recorrido e determinar que o Tribunal de origem, afastado o fundamento da vigência do art. 1º, parágrafo único, do muitas vezes citado Ato Institucional nº 7, aprecie o pedido e o julgue como entender de direito.

EXTRATO DA ATA

RE nº 75 788 — RN — Rel., Ministro Leitão de Abreu. Rectes., Garibaldi Alves Filho e outros (Adv., Hélio Mamede de Freitas Galvão). Recda., Mesa da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte (Adv., Raimundo Nonato Fernandes).

Decisão: Pediu vista o Ministro Cunha Peixoto, após os votos do Relator não conhecendo, e do Ministro Xavier de Albuquerque, conhecendo e dando provimento, em parte, ao recurso.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu. Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Cunha Peixoto: Trata-se de mandado de segurança impetrado por deputados da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte com o objetivo de receberem ajuda de custo por convocação extraordinária de iniciativa do Governador do Estado.

A Constituição de 1967 nada dispunha sobre a natureza da ajuda de custo dos membros do Poder Legislativo, nem sobre os motivos e a oportunidade de sua percepção. Deixara a matéria para o âmbito do regimento interno das casas legislativas.

Entretanto, o Ato Institucional nº 7 disciplinou a matéria, proibindo, no parágrafo único do art. 1º, aos Deputados Estaduais, a percepção de ajuda de custo por convocação de sessões extraordinárias.

Este Ato foi incorporado à Emenda Constitucional nº 1/69, que nenhuma referência fez à matéria. De fato, a Emenda Constitucional nº 1/69 disciplinou, em seu art. 33, a matéria no tocante aos membros do Congresso Federal. Relativamente as Assembléias Legislativas, ela foi

omissa sobre o assunto. Limitou-se a fixar o número de seus membros. Dispõe o § 6º do art. 13: "o número de deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara Federal e, atingido o número de 36 será acrescido de tantos quantos forem os deputados federais acima de 12".

Ora, se o art. 182 manteve o Ato Institucional nº 7, cujo art. 1º só regulamentava os subsídios dos deputados estaduais, e se a mesma matéria não foi tratada na Emenda Constitucional nº 1/69, a conclusão, a nosso ver, é que o parágrafo único do art. 1º daquele Ato continua em vigor.

Daí, *data venia* do eminente Ministro Xavier de Albuquerque, também não conheço do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE nº 75 788 — RN — Rel., Ministro Leitão de Abreu. Rectes., Garibaldi Alves Filho e outros (Adv., Hélio Mamede de Freitas Galvão). Recda., Mesa da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte (Adv., Raimundo Nonato Fernandes).

Decisão: Pediu vista o Ministro Rodrigues Alckmim, após os votos dos Ministros Relator, Cunha Peixoto, Moreira Alves e Cordeiro Guerra, não conhecendo, e do Ministro Xavier de Albuquerque, conhecendo e dando provimento, em parte, ao recurso.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu. Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim: Dispunha a Constituição Federal de 67, quanto a deputados estaduais, em seu art. 13, VI, como princípio de obediência imposta aos estados, a "proibição de pagar a deputados estaduais mais de 2/3 dos subsídios atribuídos aos deputados federais."

E no art. 35, com relação ao Poder Legislativo da União, dispunha que "o subsídio, dividido em partes fixa e variável, e a ajuda de custo dos deputados e senadores serão iguais e estabelecidos no fim de cada legislatura para a subseqüente".

O Ato Institucional nº 7, de 26.2.69, considerando que se impunha a edição de normas que disciplinassem "o funcionamento das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais e a remuneração dos respectivos membros", determinou, em seu art. 1º:

"Os deputados estaduais não poderão perceber subsídios superiores a 2/3, quer em relação ao valor da parte fixa, como ao da parte variável, dos que são atribuídos aos deputados federais, nem ajuda de custo excedente a esse limite."

Aditou, em parágrafo:

"Não será devida ajuda de custo quando houver convocação extraordinária de Assembléia, no intervalo das sessões legislativas, ou prorrogação destas."

Dispôs, no art. 2º:

"Durante o mês, não poderá exceder de oito o número de sessões extraordinárias remuneradas das Assembléias Legislativas."

E no art. 3º dispôs:

"Além dos subsídios e da ajuda de custo, a que se referem os artigos anteriores, ne-

nhum outro pagamento poderá ser feito, a qualquer título cu sob qualquer pretexto, a deputado estadual, pelo exercício do mandado ou em razão dele."

Sobreveio a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro do mesmo ano de 1969, que deu novo teor ao art. 13, VI, da Constituição Federal de 67, com relação ao princípio, de obediência obrigatória por parte dos estados disciplinador dos subsídios de deputados estaduais.

Diz a regra legal:

"A proibição de pagar, a qualquer título, a deputados estaduais, mais de 2/3 dos subsídios e da ajuda de custo atribuídos em lei aos deputados federais, bem como de remunerar mais de oito sessões extraordinárias mensais."

E no art. 33, ao disciplinar ajuda de custo e subsídios, declara, no § 1º:

"Por ajuda de custo entender-se-á a compensação de despesas com transporte e outras imprescindíveis para o comparecimento à sessão legislativa ordinária ou à sessão legislativa extraordinária convocada na forma do § 1º do art. 20".

Como se vê da exposição dos textos, a Emenda Constitucional nº 1/69, em seu art. 13, VI, fez texto constitucional as disposições relativas a remuneração dos membros das Assembléias Legislativas, constantes do Ato Institucional nº 7 — *exceto* à expressa menção de que não seria devida ajuda de custo quando houvesse convocação da Assembléia no intervalo das sessões legislativas, ou prorrogação destas.

Diante disso, debate-se se esta restrição foi eliminada (porque a disciplina institucional foi substituída pela constitucional, que não a consignou) ou se ainda se mantém como restrição de ordem puramente institucional, nos termos do art. 182 da mesma Emenda Constitucional nº 1/69.

Pela última solução propendem os eminentes Ministros Leitão de Abreu e Cunha Peixoto. A primeira dá sua adesão o eminente Ministro Xavier de Albuquerque.

Observo, primeiramente, que o caso não se me afigura pôr-se em termos de revogação de um texto anterior pela norma legal ulterior, pois as ordens jurídicas institucional e constitucional se não situam no mesmo plano. Há, induvidosamente, discordâncias entre seus preceitos. Mas aquela, prevista transitória (art. 182, parágrafo único) embora ainda vigente, é afirmada mantida, enquanto não decretada a cessação da vigência dos atos que a corporificam.

O problema se põe, então, em termos de considerar se, transferida para a Emenda Constitucional nº 1 a disciplina institucional imposta a determinadas relações, a constitucionalização delas corresponde à cessação de vigência, no ponto, das normas institucionais. Em resumo: se a constitucionalização de normas de ato institucional retira do plano da ordem jurídica institucional essas normas, porque as constitucionaliza, com implícita cessação da disciplina superior e transitória em que figuravam. E se — como no caso — não houver total coincidência entre normas institucionais e normas constitucionais, ainda assim, atribuída preceituação constitucional ao tema, toda a respectiva disciplina institucional (inclusive dispositivos não insertos na Constituição) se há de considerar de vigência cessada.

Tenho que a resposta negativa se impõe. Reservou a Constituição ao Presiden-

te da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, o decretar a cessação da vigência dos atos institucionais e de seus dispositivos. Enquanto em vigor esse preceito constitucional, não me parece possível que outro Poder, por via de interpretação, afirme que houve *implícita cessação* de vigência de tais atos, porque transferidos para a ordem constitucional todos ou quase todos os dispositivos que deles constavam. E se não fora assim, bastaria a transferência, por via de emenda constitucional, do teor de norma institucional para a Constituição, para que, por ato do Legislativo, cessasse a vigência do dispositivo do ato institucional. E emenda constitucional ulterior poderia eliminar de vez o dispositivo.

Acolho a distinção feita pelo eminente Ministro Leitão de Abreu: quando a norma institucional se limitou a dar nova redação ao texto da Constituição de 1967, ela visou editar uma regra de natureza constitucional, integrante da ordem constitucional, alterável, portanto, pela Emenda Constitucional nº 1. Mas se a normatividade do ato institucional não teve tal finalidade — permaneceu na própria ordem jurídica institucional — ainda que se constitucionalizem, na maior parte, os seus preceitos, não se considerará, por via de interpretação, existente implicita cassação de vigência do ato.

E já por isso não conheço do recurso.

Mas ainda observo outro obstáculo ao seu conhecimento. É que o acórdão considerou o texto do art. 14, § 1º da Constituiçção do Estado, que repete a regra do art. 33, § 1º, da Constituição Federal, relativa a destinar-se, a ajuda de custo, a compensar despesas com transporte e outras imprescindíveis. E ponderou que, no caso, nenhuma despesa existia que pudesse justificar a concessão da verba (v. fls. 107). O fundamento, procedente ou não, não ofende ao texto federal e não comporta a impugnação neste recurso.

Mais um obstáculo, pois, ao conhecimento dele. E com a vênia devida ao eminente Ministro Xavier de Albuquerque, não conheço deste extraordinário.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente): É matéria constitucional. Por isso, passo a votar, manifestando-me de acordo com o voto do eminente Relator.

Não conheço, também, do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE nº 75 788 — RN — Rel., Ministro Leitão de Abreu. Rectes., Garibaldi Alves Filho e outros (Adv., Hélio Mamede de Freitas Galvão). Recda., Mesa da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte (Adv., Raimundo Nonato Fernandes).

Decisão: Não conhecido, vencido o Ministro Xavier de Albuquerque, que conhecia e dava provimento, em parte ao recurso. Votou o Presidente. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Xavier de Albuquerque e Djaci Falcão. Presidência do Ministro Thompson Flores.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores, na ausência ocasional do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, o Dr. Henrique Fonseca de Araújo.