LEIS COMPLEMENTARES DA CONSTITUIÇÃO

VÍTOR NUNES LEAL

SUMÁRIO: 1 — A eficiência do parlamento, requisito essencial ao prestígio do regime representativo. 2 — Condições favoráveis à atuação eficaz do atual Congresso brasileiro. 3 — Adaptação das leis inadequadas ao novo ordenamento constitucional. 4 — Conceito de leis complementares. 5 — Valor da interpretação constitucional por via legislativa. 6 — Complementação das normas constitucionais "não-bastantes em si". 7 — Tribunal Federal de Recursos, receita municipal, bases e portos de valor estratégico. 8 — Regulamentação das concessões de serviços públicos. 9 — Abusos do poder econômico. 10 — Conselho Nacional da Economia, responsabilidade do Chefe de Estado, participação nos lucros das emprêsas, etc. 11 — Normas legais anteriores, incompatíveis com a Constituição: revogação ou inconstitucionalidade? 12 — Mandado de segurança. 13 — Tribunal do Júri, Código Penal, crimes contra o Estado. 14 — Direito de greve, regime sindical, Justiça do Trabalho. 15 — Reforma agrária e outros problemas.

1. Em todos os países civilizados, especialmente nas tradicionais democracias inglêsa, americana e francesa, uma das mais veementes censuras ao regime tem sido motivada pela ineficiência das assembléias políticas. A necessidade de torná-las cada vez mais representativas, sobretudo pelo aperfeiçoamento da representação proporcional, tem tornado êsses órgãos cada vez mais numerosos e menos homogêneos. A conseqüência natural haveria de ser, como tem sido, a diminuição do rendimento do seu trabalho. Mas as contingências da vida moderna, de complexidade crescente, aumentam consideràvelmente o volume das medidas exigidas do parlamento. Isso ocorre sobretudo nas épocas de profunda transformação social, em que se torna imperiosa uma extensa revisão dos institutos jurídicos vigentes e se amplia largamente a tarefa dos órgãos de govêr-

no, cuja atuação, no moderno estado de direito, não pode deixar de ser lastreada por textos legais adequados e minuciosos.

Daí essa contradição dos nossos dias: na medida em que os parlamentos se fazem mais representativos e se reclama dêles maior soma de trabalho, as assembléias políticas, mais numerosas na sua composição e mais divididas nas correntes que as compõem, se tornam, material e orgânicamente, menos capazes de desempenhar as suas funções com a urgência requerida. Em vista dessa contradição fundamental, não é de estranhar que os inimigos do regime representativo tenham tirado o maior proveito da crise institucional, encobrindo os seus interêsses, muitas vêzes escusos, com a acusação de incapacidade, irrogada às assembléias, e com o propósito, aparentemente meritório, de dar maior eficiência ao govêrno pela supressão dos parlamentos ou pela redução da sua participação na tarefa legislativa.

Nenhum escritor de tendências autoritárias deixou de tocar nessa tecla, e como a acusação correspondia, em grande parte, a uma realidade fàcilmente observável, os próprios defensores do regime democrático muito se têm ocupado com o problema, tanto na Inglaterra, como na França e nos Estados Unidos, oferecendo soluções variadas para aumentar o rendimento das assembléias. Entre os remédios sugeridos, alguns mais elementares logo ocorreriam a qualquer pessoa: simplificar os trâmites regimentais da elaboração das leis, associar órgãos técnicos, extra-parlamentares, ao trabalho do parlamento e, sobretudo, trabalhar mais. Sem falar no uso, por vèzes degenerado em abuso, das delegações legislativas ao poder executivo.

2. Estas considerações são de inteira oportunidade no momento em que entra a funcionar o Congresso da Terceira República Brasileira.[1] Tanto mais que a Constituição promulgada a 18 de setembro de 1946 proíbe as delegações legislativas (art. 36, § 2.º), lançando todo o encargo da legislação sôbre os ombros do parlamento.

Além das muitas medidas de emergência com que o Congresso terá de defrontar; da elaboração orçamentária, que absorve normalmente uma grande parcela do tempo parlamentar disponível; e das

1. O regime autoritário de 10 de novembro de 1937 já figura em nossa história constitucional com o nome de Estado Novo.

questões políticas, que esgotam uma parte muito considerável das sessões, as câmaras brasileiras, que mal iniciam seu trabalho ordinário, terão, desde logo, de desempenhar uma tarefa ingente, representada pela adaptação da abundante legislação do Estado Novo aos princípios do regime democrático, restaurado em nosso país sob tantos e tão legítimos auspícios.

As bancadas governistas, por motivos políticos, contam com um poderoso estímulo, que é a ausência de oposição sistemática por parte da grande bancada não governista da U. D. N., mais inclinada a apoiar do que a combater as iniciativas do poder executivo. É, pois, oportuno o momento para se levarem a bom têrmo grandes reformas legislativas, auspiciadas pelo propósito, tantas vêzes manifestado por tôdas as correntes políticas, de fazer funcionar frutiferamente o regime representativo neste país de tão débeis tradições democráticas e ao mesmo tempo tão ressentido com as suas longas experiências de poder pessoal.

3. Entre as tarefas mais imediatas que se apresentam à consideração do Congresso, está sem dúvida a elaboração das leis complementares da Constituição, principalmente daquelas que ainda estão inspiradas nos princípios políticos do regime passado.

A Constituição atual, à semelhança da de 1937, não alude especialmente às leis complementares, como o faziam as Constituições de 24 de fevereiro (art. 34, n. 34) e de 16 de julho (art. 39, n. 1). Mas admitir que êsse fato pudesse ter qualquer significação seria o mesmo que afirmar, com evidente absurdo, que o texto constitucional, que deve ser sucinto e genérico, pudesse esgotar tôda a matéria da legislação.

Em princípio, tôdas as leis são completamentares, porque se destinam a complementar princípios básicos enunciados na Constituição. Geralmente, porém, se reserva esta denominação para aquelas leis sem as quais determinados dispositivos constitucionais não podem ser aplicados. Conseqüêntemente, no caso em que tais leis existam, mas estejam informadas por princípios de um regime político diferente, como era no caso presente o Estado Novo, a sua reforma torna-se imprescindível. Não bastará que o judiciário declare, na oportunidade dos pleitos forenses, algumas de suas disposições incompatíveis com as normas constitucionais. Freqüentemente será preciso substituir aquelas disposições por outras, e o poder judiciário não é órgão legislativo. A conseqüência, em tal hi-

pótese, seria fatalmente o casuísmo jurisprudencial, que um bem ordenado sistema jurídico deve procurar reduzir ao mínimo. Além disso, em muitos casos, não haverá incompatibilidade pròpriamente dita, que justifique a não aplicação da lei, mas tão sòmente inadequação doutrinária, o que agrava a situação pela inexistência de qualquer remédio fora da ação legislativa.

4. A designação de leis complementares não envolve, porém, como é intuitivo, nenhuma hierarquia do ponto de vista da eficácia em relação às outras leis declaradas não complementares. Tôdas as leis, complementares ou não, têm a mesma eficácia jurídica, e umas e outras se interpretam segundo as mesmas regras destinadas a resolver os conflitos de leis no tempo.

Tem cabimento recordar, a êste respeito, segundo informam Barthélemy e Duez,[2] que das cinco leis fundamentais elaboradas pela Assembléia de Bordéus, em 1875, sòmente três eram leis constitucionais pròpriamente ditas: a lei de organização do Senado, a de organização dos poderes públicos e a lei sôbre as relações dos poderes públicos. As outras duas, sôbre a eleição respectivamente dos senadores e dos deputados, eram chamadas "orgânicas", mas êsse título não lhes conferia nenhuma fôrça particular: eram leis ordinárias, que podiam ser modificadas pelo processo legislativo habitual.

O problema reveste-se de interêsse prático, entre nós, porque mais de uma vez já se tem procurado, no Brasil, "regulamentar" a Constituição, na intenção ingênua ou maliciosa de se permitir na lei aquilo que a Constituição, embora em forma pouco precisa, não permite. A controvérsia mais famosa a êste respeito foi, nos albores da Primeira República, a tentativa de regulamentar o art. 6.º da Constituição de 1891, que regulava a intervenção federal nos Estados. A iniciativa tomada nesse sentido durante o govêrno Prudente de Morais foi definitivamente abandonada no govêrno Campos Sales,[3] para quem mexer no art. 6.º da Constituição seria tocar o "coração da República". O argumento jurídico que preva-

---

2. *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1933, p. 29.

3. "Apesar de sempre terem marcha triunfal os projetos sugeridos pelo Chefe de Estado, houve uma exceção, única, em vinte e cinco anos de regime federativo: Prudente de Morais não conseguiu regulamentar o art. 6.º Sucedeu-lhe no poder, em 15 de Novembro de 1898, o Senador Campos Sales, o grande adversário da regulamentação; e nunca mais se tratou do assunto no Congresso Brasileiro". (Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição Brasileira*, 3.ª ed., Pôrto Alegre, 1929, p. 139).

leceu foi que não seria possível incluir na lei o que na Constituição estivesse vedado, pois a lei não é meio hábil para dirimir controvérsias constitucionais, assunto em que a última palavra, no nosso regime, compete ao judiciário.

Outra controvérsia dêsse tipo foi em tôrno dos tribunais federais regionais, cuja criação, apesar de autorizada pelo decreto legislativo n.º 4.831, de 5-12-1921, foi obstada por uma decisão prévia do Supremo Tribunal Federal, a propósito de um problema regimental. [4]

5. Embora não possa o poder legislativo resolver definitivamente uma controvérsia constitucional, não resta dúvida que em muitos casos de interpretação duvidosa a ação legislativa é útil e às vêzes imprescindível. A razão disso é que os princípios que orientam a aplicação do *judicial control* assentam na presunção de legitimidade da interpretação preferida pelo legislador. Sòmente nos casos em que a inconstitucionalidade seja ostensiva ou evidente, é que o judiciário a deve declarar. Daí a grande autoridade de que se reveste um pronunciamento legislativo nos pontos em que a inteligência do texto constitucional seja passível de dúvidas. É oportuno recordar, a êste respeito, estas clássicas palavras de Carlos Maximiliano:

"A prática constitucional longa e uniformemente aceita pelo Poder Legislativo, ou pelo Executivo, tem mais valor para o intérprete do que as especulações engenhosas dos espíritos concentrados. São êstes, quase sempre, amantes de teorias e de idéias gerais, desabituados a encontrar dificuldades e a resolvê-las a cada passo, na vida real, como sucede aos homens de Estado, coagidos continuamente a adaptar a letra da lei aos fatos inevitáveis... Presumem-se constitucionais todos os atos do Congresso e do Executivo. Só se proclama, em sentença, a inconstitucionalidade, quando esta é evidente, fora de tôda dúvida razoável." [5]

6. Além dos dois casos já apontados — adaptação da lei aos princípios cardeais do novo regime e interpretação não definitiva, mas autorizada, do texto constitucional pela ação legislativa —, resta, ainda, o caso das disposições constitucionais que não são

4. Castro Nunes, *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, Rio, 1943, p. 61.
5. *Op. cit.*, ps. 109 e 123.

aplicáveis por si mesmas e que dependem de regulamentação legal para sua efetiva aplicação. Em tais hipóteses, não é possível prescindir da colaboração do legislador, visto que nem o executivo nem o judiciário são órgãos legisferantes, tanto mais que a Constituição de 1946 restabeleceu entre nós a proibição das delegações legislativas.

Referindo-se a êste problema, assim se exprime Pontes de Miranda: "Uma das classificações mais importantes, sobretudo quando se atende ao caráter social das Constituições contemporâneas, bem como ao regime de rigidez das Constituições, é a que distingue as regras jurídicas em regras bastantes em si, regras não-bastantes em si e regras programáticas. Rigorosamente, o que se deve ter em vista é a dicotomia das regras jurídicas em regras bastantes em si e regras não-bastantes em si ; porque tanto umas quanto outras podem ser simplesmente programáticas.

Quando uma regra se basta, por si mesma, para a sua incidência, diz-se bastante em si, *self-executing, self-acting, self-enforcing*. Quando, porém, precisam as regras jurídicas de regulamentação, porque, sem a criação de novas regras jurídicas, que as completem, ou suplementem, não poderiam incidir e, pois, ser aplicadas, dizem-se não-bastantes em si.

Regras programáticas são aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar uma norma de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os Poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a êsses ditames, que são como programas dados à sua função". [6]

7. Começando pelas disposições constitucionais que dependem de legislação ordinária, ainda inexistente, lembraremos, em primeiro lugar, a lei de organização do Tribunal Federal de Recursos (arts. 103 e segs. da Const. e art. 14 das disp. transit.), órgão ainda desconhecido no nosso mecanismo judiciário, já que não teve êxito, como acima lembramos, a tentativa de sua criação durante a Primeira República. Esta é uma lei de primeira urgência, porque, tendo cessado automàticamente a competência do Supremo Tribunal Federal nas causas que a Constituição atribuiu ao Tribunal Fe-

6. *Comentários à Constituição Federal de 10 de Novembro de* 1937, tomo I, Rio, 1938, p. 79.

deral de Recursos, enquanto êste não fôr organizado e entrar a funcionar, partes interessadas estarão sofrendo autêntica denegação de justiça.

Outra lei complementar de grande importância, por sua repercussão na vida financeira dos municípios, é a prevista no art. 15, § 4.º, da Constituição. Segundo êsse mandamento, "a União entregará aos Municípios, excluídos os das capitais, dez por cento do total que arrecadar do impôsto de que trata o n.º IV" (sôbre a renda e proventos de qualquer natureza), "feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural".

A Constituição de 1946 preocupou-se muito mais que as anteriores pela situação financeira dos municípios, na convicção acertada de que não haverá autonomia municipal efetiva enquanto as comunas não dispuserem de renda suficiente para os seus encargos normais. Uma das consequências dessa tendência municipalista foi a distribuição, ordenada pelo art. 15, § 4.º, entre os municípios, de uma certa percentagem do impôsto federal sôbre a renda. Mas exige o texto constitucional que metade da cota, que o erário municipal vier a receber, seja aplicada "em benefícios de ordem rural", o que pressupõe definição legal e meios adequados para a fiscalização do emprêgo dessa receita, bem como a previsão das sanções aplicáveis aos municípios que lhe derem destino diverso.

Embora o art. 13, § 2.º, n.º I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determine que a distribuição da percentagem aludida só se torne efetiva a partir de 1948 (metade da cota no primeiro ano e a totalidade a partir do segundo), ainda assim, pelas controvérsias que a matéria poderá suscitar, é de tôda conveniência que o Congresso cuide imediatamente de elaborar a lei mencionada, para evitar que, por falta de regulamentação oportuna, se demore a entrega aos municípios daquele acréscimo de receita ou que o possam empregar em desacôrdo com a prescrição constitucional.

Ainda no que respeita ao regime municipal, é talvez de maior urgência a lei prevista no art. 28, § 2.º, pela qual serão declarados, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, quais os municípios que constituem "bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país", a fim de que os respectivos prefeitos sejam nomeados pelo governador do Estado. A urgência dessa lei está em que ela deve preceder as próximas elei-

ções municipais, para não atingir prefeitos que porventura já tenham sido eleitos na conformidade da regra constitucional geral. Pessoalmente, entretanto, somos de opinião que a eleição do prefeito não prejudica a defesa externa do país, dados os poderes que a legislação aplicável em tempo de guerra pode conferir às autoridades militares.

8. É também de extrema importância e urgência a lei prevista no art. 151 e destinada a regular o regime das emprêsas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais. Durante a vigência das Constituições de 1934 e 1937, que continham disposições especiais a respeito (respectivamente, arts. 136 e 147), o assunto preocupou muito os especialistas e os poderes públicos, e já é tempo de se estabelecer, entre nós, um regime adequado para as concessões de serviços públicos, principalmente no que respeita à revisão de tarifas. A legislação de águas contêm algumas normas sôbre a matéria, mas todos os esforços para se estabelecer uma disciplina geral e conveniente para os serviços públicos concedidos têm sido baldados, com evidente sacrifício para o público, em regra explorado e mal servido. O assunto é dos mais graves e difíceis devido aos grandes interêsses envolvidos, principalmente porque estão em jôgo os lucros de grandes emprêsas, algumas filiadas a poderosos consórcios estrangeiros, que não hesitam em lançar mão de todos os recursos para defender os seus dividendos. [7]

Em todos os países êsse problema tem custado lutas ingentes, não raro com a vitória dos grupos econômicos em detrimento do interêsse público, e será êste sem dúvida um perigoso teste da independência e patriotismo dos legisladores brasileiros.

9. Outra matéria de grande interêsse, que constitui ponto crucial das relações entre a democracia política e o sistema capitalista, é o que se refere ao imenso poderio dos grupos econômicos privados. O mundo moderno, que assiste à rápida formação monopolista do capital, encontra-se diante de duas tendências contraditórias: enquanto o poder político se dispersa cada vez mais com a ampliação do direito de sufrágio às massas trabalhadoras, a economia se concentra cada vez mais pela contínua absorção dos pequenos e dos médios negócios.

---

7. É muito ilustrativa a leitura do livro do prof. Bilac Pinto, *Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública*, Rio, 1941 (Tese de concurso).

A extensão das franquias eleitorais comunica às assembléias legislativas, em escala crescente, o desejo de dominar o poder econômico privado para pô-lo a serviço da coletividade. Por outro lado, a continuada concentração capitalista confere aos grandes monopólios um poder tão formidável, que o próprio Estado se revela muitas vêzes impotente para conter os seus apetites de lucro, os quais se satisfazem à custa do esfôrço coletivo.

É êste o gigantesco duelo a que o mundo moderno assiste angustiado: de uma parte, o Estado, sob a pressão das massas populares, procura conter o poder do dinheiro; de outra parte, o capital, através das grandes concentrações financeiras, procura, frequêntemente com sucesso, controlar o Estado para os seus próprios fins. O futuro de todos nós, especialmente o futuro do regime representativo e das liberdades públicas, depende do resultado dessa luta de gigantes. [8]

Os legisladores patrícios não podem ficar indiferentes ante êsse magno problema, que não é só nosso, mas de todos os povos. Aqui, porém, êle assume feição peculiar pela fraqueza fundamental da nossa economia, dependente em grande parte das combinações e dos conflitos entre os grupos financeiros internacionais e incapaz de sólido desenvolvimento pela exiguidade do mercado interno devida à impressionante pobreza das massas trabalhadoras, principalmente rurais.

A Constituição de 18 de setembro manda reprimir "tôda e qualquer forma de abuso do poder econômico" (art. 148), e êsse preceito constitui o mais sério desafio que os atuais parlamentares brasileiros, na qualidade de constituintes, lançaram a si mesmos, na qualidade de legisladores. As atuais disposições da lei de usura e da lei que pune os crimes contra a economia popular [9] são completamente ineficazes do ponto de vista que orientou o citado mandamento constitucional. [10]

---

8. A propósito dessas considerações, cfr. o estudo "Poder Político", de Hermann Heller, que traduzimos para a *Revista Forense* (vol. 107, p. 34), e diversas passagens da sua *Teoria del Estado* (México, 1942). Ver, também, Harold J. Laski, *El Estado en la Teoría y en la Práctica*, Madri, 1936.

9. Respectivamente, decreto n.º 22.626, de 7-4-1933, e decreto-lei 869, de 18-11-1938.

10. A lei anti-truste, decretada na gestão do Ministro Agamemon Magalhães (decreto-lei n.º 7.666, de 22-6-1945), havendo provocado uma forte oposição, teve sua vigência prorrogada pelo decreto-lei n.º 7.685, de 28 do mesmo mês, e foi mais tarde, no govêrno José Linhares, revogada pelo decreto-lei n.º 8.167, de 9-11-1945.

A regulamentação dos serviços públicos concedidos, à qual acima nos referimos, constitui apenas um aspecto do problema mais amplo da repressão aos abusos do poder econômico. Outro aspecto refere-se à exploração de nossas jazidas minerais, já que a Constituição permitiu a participação do capital estrangeiro nessa exploração (art. 153). Agora, que já se tornou notória a imensa riqueza das nossas reservas de petróleo, cumpre ao legislador evitar que êsse combustível, tão fundamental na paz como na guerra, venha a abrir as portas do nosso país à dominação dos poderosíssimos trustes que empolgam a Venezuela, a Saudi-Arábia, o Irã e outros países petrolíferos.

10. A Constituição de 18 de setembro, no art. 205, instituiu o Conselho Nacional da Economia, ao qual incumbe "estudar a vida econômica do país e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias". Num país de economia tão precária como o nosso, já que não temos o contrôle do preço das nossas importações, nem das nossas exportações, a atuação daquele órgão poderá contribuir para minorar as nossas dificuldades, e não é possível que seja retardada a sua organização, dependente de lei ordinária.

O dispositivo do art. 157, n.º IV — "participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da emprêsa" —, embora possa resultar na prática em autêntico lôgro para a classe proletária, a ponto de ser hoje em dia defendida por legítimos campeões dos interêsses patronais, também exige regulamentação imediata, sobretudo porque, na medida em que se traduzir em efetiva majoração de salários, poderá aumentar o poder aquisitivo do nosso povo. Eis outro assunto, no qual se vai pôr a prova as verdadeiras intenções dos atuais legisladores, que são por sinal os mesmos que inscreveram aquêle princípio no texto constitucional.

Ainda no domínio da legislação trabalhista, está a exigir pronta regulamentação o dispositivo constitucional referente ao repouso semanal remunerado (art. 157, VI), em vista das controvérsias existentes sôbre o caráter auto-aplicável, ou não, dêsse preceito, e em face da divergência de critérios entre aquêles mesmos que se inclinam pela sua aplicação imediata.

Outras leis de importância menor também são necessárias à boa execução dos dispositivos constitucionais, como, por exemplo, a que regule o exercício da ação popular para anulação de "atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das

entidades autárquicas e das sociedades de economia mista" (art. 141, § 38); a destinada a apressar o andamento dos processos administrativos mediante normas adjetivas racionais (art. 141, § 36, I); as leis que regulamentem a situação dos servidores públicos que prestaram serviços de guerra e dos atuais funcionários interinos e extranumerários da União que já contem determinado tempo de serviço (arts. 18, parág. único, e 23 das disp. transit.); a que regule a acumulação de proventos da inatividade (art. 24 das disp. transit.); etc.

Finalmente, para encerrar esta lista de disposições que carecem de regulamentação urgente, cumpre lembrar a lei de definição dos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos crimes conexos dos ministros de Estado (arts. 88, 89 e 92). A lei que possuimos ainda é o decreto legislativo de 7 de janeiro de 1892, cuja votação constituiu a causa imediata da dissolução do Congresso por Deodoro e da consequente renúncia do Generalíssimo. Como esta lei é em grande parte inaplicável, podemos dizer que não temos lei a respeito. E não é possível que, num regime de tipo presidencialista, se deixe em segundo plano o contrapêso da imensa autoridade do Chefe de Estado e que são justamente os meios de garantir eficazmente a sua responsabilidade constitucional.

11. Ainda no que respeita a leis existentes, mas que ficaram parcialmente revogadas pela Constituição, ou não se inspiram na mesma orientação doutrinária, cumpre recordar uma controvérsia doutrinária sôbre o problema de vigência. No caso de colisão entre o texto constitucional e leis preexistentes, é evidente que estas não podem ser aplicadas. Mas a questão doutrinária consiste em saber se, no caso, a lei incompatível com a Constituição deve ser declarada inconstitucional, ou se apenas deve ser tida como revogada.

O problema não é bizantino, porque a Constituição exige maioria qualificada para a declaração de inconstitucionalidade pelos tribunais (art. 200) e permite que o Senado suspenda, no todo ou em parte, a execução de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (art. 64). Se se tratar, porém, de mera revogação no caso em que a lei anterior colidir com o texto constitucional, nem se exige maioria especial para que a lei deixe de ser aplicada pelos órgãos judiciários, nem tampouco pode o Senado suspender a sua execução. Nesta hipótese, portanto, mesmo que o Supremo Tribunal dê pela colisão entre a norma legal anterior e os preceitos constitucionais, qualquer juiz

poderá, ulteriormente, decidir que a lei continua válida por não existir a alegada incompatibilidade. É, pois, uma questão aparentemente de somenos importância, mas que tem relevantes conseqüências práticas.

Parece-nos mais acertada a corrente que vê na incompatibilidade entre a lei anterior e a Constituição nova um simples caso de revogação e não de inconstitucionalidade. Em primeiro lugar, porque o conflito que aí se abre é tìpicamente um conflito de normas no tempo : a norma anterior considera-se revogada pela promulgação da norma posterior com ela incompatível.

Pouco importa que, na hipótese, a norma posterior não tenha apenas êste caráter de norma posterior, mas seja também uma norma superior do ponto de vista hierárquico. A razão parece clara. O vício de inconstitucionalidade importa nulidade da lei. A lei que ofende a Constituição é como se não existisse, e a sua nulidade resulta da incompetência do órgão que a editou, já que o legislador ordinário não tem poder para emendar a Constituição. Mas, se a norma constitucional, com a qual a norma legal é incompatível, fôr posterior a esta, então não era incompetente o órgão que promulgou a norma legal, porque ao tempo de sua promulgação o legislador ordinário não exorbitara de sua competência : como a norma questionada não era incompatível com a Constituição vigente na época, não pertencia ela à competência do legislador constituinte, mas justamente à competência do legislador ordinário que a decretou.

Nessas condições, como é possível considerar que uma lei seja válida até o momento da promulgação do novo texto constitucional e daí por diante se considere nula ou inexistente ? Se nulidade houvesse, essa nulidade atingiria a lei desde o seu nascimento, e conseqüentemente deveriam ser desfeitas tôdas as relações jurídicas constituídas sob a sua égide. Mas tal não acontece. As relações jurídicas que se constituíram ao amparo da norma em questão até o momento de ser promulgado o novo texto constitucional com ela incompatível, são plenamente válidas e subsistentes. Dêsse momento em diante é que a lei deixa de operar, mas não por motivo de nulidade. E sempre que uma lei opere vàlidamente até determinado momento e daí por diante deixe de operar em virtude da expedição de uma norma nova, o fenômeno jurídico que temos é o da revogação, pouco importando que a norma nova seja de categoria igual ou superior à da norma anterior revogada. O mesmo fenômeno se passa quando uma lei nova é incompatível com uma norma

regulamentar anterior, expedida legìtimamente nos limites do poder regulamentar. A norma do regulamento, no caso, não se tornou ilegal em virtude da norma legal nova, mas simplesmente foi revogada.

As Constituições de 1934 e 1937 consagravam implìcitamente essa doutrina, quando dispunham, respectivamente nos arts. 187 e 183, que continuavam "em vigor", enquanto não revogadas, as leis que explícita ou implìcitamente não contrariassem as disposições constitucionais. Semelhantes eram os têrmos do art. 83 da Constituição de 1891. A *contrario sensu*, portanto, as leis incompatíveis com a Constituição, não continuariam em vigor, isto é, seriam tidas por ab-rogadas, já que a expressão "em vigor" traduz um problema de vigência, um problema de conflito de leis no tempo, e não um conflito de leis de valor hierárquico diverso. [11]

Essas considerações, nas quais nos estendemos além do necessário, têm a sua razão de ser neste comentário. Muitas das leis promulgadas no período do Estado Novo, tão fértil do ponto de vista legislativo, são incompatíveis com a Constituição de 18 de setembro de 1946. Em boa doutrina, deve-se entender que as disposições daquelas leis, que colidem com a nova Constituição, estão revogadas, mas não dão lugar a um pronunciamento de inconstitucionalidade. Não pode, pois, o Senado, em tais casos, suspender a execução das normas legais anteriores incompatíveis com o texto constitucional, e essa impossibilidade permitirá a flutuação dos julgados na própria questão de saber se existe, ou não, a incompatibilidade alegada. Essa flutuação, possível e provável, não contribuirá, portanto, para consolidar o regime democrático restaurado no país, o que torna urgente a necessidade de serem as principais leis do Estado Novo adaptadas pelo Congresso aos princípios que inspiram a nova ordem constitucional.

12. Entre as leis que exigem pronta adaptação, podemos mencionar, sem maior pesquisa, uma dezena delas, da maior importância.

---

11. Comentando a disposição do art. 83 da Const. de 1891, disse Barbalho: "mesmo sem ela ficaria *revogada* tôda a legislação avêssa aos princípios e preceitos da Constituição" (grifo nosso) (*Constituição Federal Brasileira*, Rio, 1902, p. 356).

A propósito do art. 187 da Const. de 1934, escreveu Pontes de Miranda: "À Constituição têm de amoldar-se as leis, assim as leis a serem feitas, as leis futuras, como as leis já promulgadas. Mas a noção de constitucionalidade é, juridicamente, a partir do momento em que começa a ter vigor a Constituição; todo o material legislativo, que existe, *considera-se revogado*" (grifo nosso), "no que contrariar os preceitos constitucionais"... (*Comentários*, vol. II, p. 559).

Comecemos pelo mandado de segurança, que ainda é regulado pela lei n.º 191, de 16-1-1936, e pelo Código de Processo Civil (arts. 319 e segs.). Em dois pontos importantes, a Constituição alterou a legislação citada.

O primeiro dêles, que não poderá trazer maiores dificuldades na prática, refere-se ao não cabimento daquele remédio judiciário contra atos do Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Governadores e Interventores. [12] A Constituição suprimiu essa restrição (art. 141, § 24), que os tribunais automàticamente puseram de lado.

O segundo ponto, porém, é passível de controvérsias. A Constituição concede o mandado de segurança contra qualquer ato ilegal de autoridade, que ofenda direito líquido e certo. A jurisprudência, entretanto, baseada no texto expresso da lei, tem exigido, não só que o direito ofendido seja líquido e certo, mas ainda que o ato questionado seja "*manifestamente* inconstitucional ou ilegal". [13] É de supor-se, portanto, que a Constituição ampliou o âmbito do mandado de segurança, pois não exige que a ilegalidade do ato impugnado seja manifesta, como o fazem a lei 191 e o Código de Processo Civil. O problema, contudo, é passível de controvérsia, tornando-se necessária a interpretação autorizada do poder legislativo.

13. A legislação do júri (decreto-lei n.º 167, de 5-1-1938, e Código de Processo Penal), que permitia a revisão da decisão dos jurados, no mérito, pelos tribunais, também deixou de vigorar nesta parte, em face do preceito constitucional, que garante a soberania dos vereditos do tribunal popular (art. 141, § 28).

Cumpre recordar, além disso, que essa legislação é tôda ela inspirada num pensamento hostil ao júri, enquanto que a atual Constituição se orientou num sentido inteiramente inverso, tornando necessária uma revisão completa dos diplomas expedidos durante o Estado Novo.

Idêntica revisão está a exigir o Código Penal, em cuja elaboração predominou um rígido conceito de interêsse social, que põe muitas vêzes em plano secundário os direitos do réu inocente e as

---

12. Código de Processo Civil, art. 319, que se limitou, nesta parte, a reproduzir o art. 16 do decreto-lei n.º 6, de 16-11-1937.

13. Seabra Fagundes, *O Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, Rio, 1941, n. 100, pág. 228.

contingências sociais e humanas que levam pessoas honestas, laboriosas e úteis à sociedade a cometer ações objetivamente delituosas. Em muitos casos, êsse "interêsse social" não compensa, do ponto de vista da própria sociedade, o desamparo em que fica a família daquele que a severidade da lei manda conservar na cadeia.

Os crimes contra a segurança do Estado ainda são regulados por leis típicas do Estado Novo, [14] que contrariam inclusive a liberdade de imprensa e de cátedra, protegidas pela Constituição (arts. 141, § 5.º, e 168, n.º VII), e estabelecem pena de morte, agora só admissível na "legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro" (art. 141, § 31). É, pois, da máxima urgência a sua revisão.

14. No que respeita à legislação trabalhista, além dos pontos omissos já indicados no 10.º parágrafo, outras partes importantes exigem a atenção imediata do legislador. Citaremos apenas três pontos de maior importância: o direito de greve, que a Constituição garante (art. 158) e que ainda é regulado por uma lei promulgada na vigência da Carta de 1937, a qual, em seu art. 139, considerava a greve e o *lock-out* como "recursos anti-sociais"; [15] o segundo ponto é o que diz respeito à organização sindical, ainda modelada pelos princípios da Carta de 10 de novembro, que neste particular muito se inspirou no sindicalismo corporativo da Itália; finalmente, as disposições referentes à Justiça do Trabalho, que a Constituição tornou integrante do poder judiciário (art. 94, V), também exigem uma adequada revisão.

15. Relacionados com o problema econômico, temos ainda, reclamando pronta legislação, a proteção às famílias numerosas (art. 164), a ampliação do crédito à lavoura e à pecuária (art. 150), a reforma agrária (arts. 147 e 156), a imigração (art. 162), o comércio exterior (art. 5, XV, k), o tráfego interestadual (arts. 5, XV, j), etc.

Outros assuntos que também estão a exigir a atenção do Congresso, embora de menor urgência, são a perda e reaquisição de

14. Principalmente o decreto-lei n.º 431, de 18-5-1938.

15. O prof. Cesarino Júnior criticou o decreto-lei n.º 9.070, de 15 de março de 1946, justamente por entender que permitia a greve, quando a Constituição de 1937 a proibia (*Rev. For.*, vol. 107, p. 589).

direitos políticos, ainda reguladas pelo Decreto 569, de 7-6-1899, e parcialmente pelo decreto-lei 389, de 1938; o regime especial a que devem ficar sujeitas as zonas indispensáveis à defesa nacional (art. 180), pois a legislação vigente — decreto-lei n.º 1.164, de 18-3-1939 — só se refere às regiões fronteiriças, etc.

É, como vimos, ingente a tarefa que se apresenta aos nossos legisladores. Na medida em que forem bem sucedidos depende, em grande parte, a sorte do regime representativo em nosso país.