

b) o art. 31, n.º I, que veda às pessoas jurídicas de direito público interno “criar distinções entre brasileiros”.

Daí passa o requerente à afirmação de que o aludido dispositivo fere dois dos chamados “princípios constitucionais sensíveis”, enumerados no art. 7.º, inciso VII, da Constituição Federal, a saber:

- Forma republicana representativa (alínea a);
- Independência e harmonia dos poderes (alínea b).

**RESIDÊNCIA NO ESTADO COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE PARA GOVERNADOR**

*Informações ao Procurador-Geral da República, pela Mesa da Assembléia Legislativa, na representação n.º 561, contra o art. 27, § 1.º, inciso IV, da Constituição Estadual.*

O Movimento Trabalhista Renovador, por seu advogado Dr. José Leventhal, formula representação constitucional, com invocação do art. 8.º, parágrafo único, da Constituição Federal, combinado com o art. 1.º e seu parágrafo único da Lei n.º 2.271, de 22 de julho de 1954, no sentido de que o Egrégio Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade do art. 27, § 1.º, inciso IV, da Carta Estadual da Guanabara.

O dispositivo sobre que versa a representação é assim redigido:

- “Art. 27 — .....
- § 1.º — São condições de elegibilidade do Governador do Estado:
- I — .....
  - II — .....
  - III — .....
  - IV — ter residido no Estado durante 5 anos, ao menos, no decênio anterior à eleição”.

No longo e difuso arrazoado do requerente, que não raro se expande em considerações de todo em todo impertinentes à matéria, leitura atenta permite descobrir, não sem algum esforço, os supostos fundamentos jurídicos do pedido. Pretende o requerente que, ao incluir em seu texto o supramencionado requisito de elegibilidade para o cargo de Governador, a Constituição do Estado da Guanabara infringiu:

a) o art. 5.º, inciso XV, da Constituição Federal, na parte em que outorga à União competência exclusiva para legislar sobre “direito eleitoral”;

Por conseguinte, caberia contra o art. 27, § 1.º, inciso IV, da Constituição Estadual a arguição de inconstitucionalidade prevista no art. 8.º, parágrafo único, da Carta da República, a fim de que dela conheça o Excelso Pretório para os efeitos de direito, e na forma do que dispõe a Lei n.º 2.271, de 22 de julho de 1954.

Invoca-se ainda o precedente da Representação n.º 96, em que a nossa mais alta Córte de Justiça declarou inconstitucionais os arts. 6.º, 37 e 77, § 1.º, da Constituição do Estado de São Paulo — dispositivos de teor análogo ao de que aqui se trata, consagradores, também êles, de hipóteses de inelegibilidade não previstas na Constituição Federal.

Isto pôsto, examinemos a matéria.

I

PRELIMINARMENTE

1. *A arguição não deve ser conhecida pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal*, uma vez que, a despeito do que alega, sem a mais tênue sombra de fundamento, o requerente, *não está em causa a observância de nenhum dos princípios insculpidos no art. 7.º, inciso VII, da Constituição Federal*.

Ora, é sabido e ressabido que a declaração de inconstitucionalidade *em tese*, pelo Excelso Pretório, *ex-vi* do disposto no art. 8.º, parágrafo único, da Constituição Federal, representa caso inequivocamente excepcional em nosso sistema jurídico. A regra, de todos conhecida e proclamada *a una voce*, é a de que o Poder Judiciário só se pronuncia sobre hipóteses concretas e só declara inconstitucional uma norma positiva ou um ato do poder público quando haja de enfrentar êsse problema como *questão prejudicial* de outro julgamento, em que se trate de proteger ou reintegrar direito subjetivo ameaçado ou lesado. Os tribunais, ordinariamente — inclusive o Supremo Tribunal Federal — conhecem *incidenter tantum* das arguições de inconstitucionalidade; e só por via de exceção — que não pode, é claro, ser ampliada a casos não expressamente previstos — conhecem de tais arguições como objeto *principal* de julgamento.

Bem categóricas são, a propósito, as palavras do mestre SAMPAIO DÓRIA, quando ensina que

“a faculdade de declarar o Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade de um ato dos Estados, sem que alguém reclame a segurança de um direito, se há de restringir ao resguardo de um dos sete princípios, especificados no art. 7.º, item VII, contra o qual se argúi o ato de um Estado, e para cuja observância, se o Tribunal declarar inconstitucional o ato, se decretará a intervenção no Estado responsável”;

e frisa:

“A faculdade não é para uma ação declaratória, em geral, sobre a inconstitucionalidade de qualquer ato dos Estados, a constitucionalidade, ou não, de qualquer artigo das Constituições Estaduais, a pedido de qualquer, por intermédio do Procurador Geral da República. Mas restrita ao exame de ato estadual, argüido de ofensivo a qualquer dos sete princípios enfileirados no art. 7.º, item VII, da Constituição, para o fim de ser decretada por lei a intervenção federal” (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, pág. 73) (grifos nossos).

É que a declaração de inconstitucionalidade da norma estadual não é um fim em si mesma. O Supremo Tribunal Federal, ao formulá-la, apesar de pronunciar-se *em tese*, não está respondendo a uma simples consulta desinteressada, por meio da qual se pretendesse apenas estabelecer *erga omnes* a certeza jurídica sobre a validade ou a invalidade da norma. A interpretação sistemática do art. 8.º e dos dispositivos conexos da Constituição Federal leva a conclusão bem diversa. O art. 8.º está inserido numa série de dispositivos que regulam o instituto da intervenção federal nos Estados. Uma das hipóteses que o legislador constituinte reputou bastantes para justificar a intervenção foi a de ofender qualquer Estado um dos “princípios constitucionais sensíveis” — os quais, entre todos os consagrados na Carta da República, foram tidos como particularmente merecedores de tutela contra as exorbitâncias estaduais. Mas, evidentemente, era mister limitar a discricção do Governo Federal no exercício do seu poder de reagir. Não se podia permitir que o Executivo ou o Legislativo da União, tão sujeitos à pressão de interesses políticos, declarassem *ex auctoritate propria* a ocorrência da violação a qualquer daqueles princípios e, ato contínuo, promovessem a intervenção no Estado supostamente violador. A Constituição criou, então, um mecanismo disciplinador e, por assim dizer, inibidor dos impulsos menos bem inspirados que, porventura, levassem o Governo Federal a pretender utilizar o art. 7.º, VII, como pretexto para intervenções meramente políticas, no sentido vil da palavra. Pôs, destarte, um requisito prévio para legitimar a reação federal: subordinou a intervenção ao contróle *a priori* do Poder Judiciário, presumi-

velmente menos imune à referida pressão, e por conseguinte mais objetivo, mais imparcial nos seus pronunciamentos — além de mais capacitado, por composto de *técnicos* na matéria, a verificar se determinada norma estadual realmente infringe ou não um dos princípios do art. 7.º, VII.

Não havendo, *ex hypothesi*, outra razão para intervir, o processo interventivo, previamente legitimado pela decisão do Supremo Tribunal Federal — em que se proclame a ocorrência da infração —, se consumará mediante a simples suspensão, pelo Congresso Nacional, do ato estadual cuja inconstitucionalidade se declarou, tudo de acôrdo com o que dispõe o art. 13 da Constituição da República. Tratando-se de norma inserida no texto da Constituição Estadual, uma vez declarada pelo Supremo Tribunal, em julgamento de representação, a incompatibilidade entre ela e qualquer dos princípios do art. 7.º, VII — *estes, e nenhum outro* —, ficará o Congresso habilitado a, nos termos do art. 13, suspender a execução do dispositivo da Carta do Estado onde se tenha inscrito a norma fulminada.

2. *In casu*, todavia, não há questão alguma a ser decidida que de leve sequer toque à observância dos sete “princípios constitucionais sensíveis”. É certo que o requerente alude a dois deles, o da *forma republicana representativa* e o da *independência e harmonia dos poderes*. Facilímo, contudo, provar que nem um nem outro tem a mais longínqua relação com a matéria. Ainda que — *ad argumentandum tantum* — se houvesse de reputar inconstitucional o requisito de elegibilidade para o cargo de Governador contido no art. 27, § 1.º, inciso IV, da Constituição do Estado da Guanabara, essa suposta inconstitucionalidade *nada teria que ver com qualquer dos dois princípios invocados*. Senão, vejamos.

Afirma o requerente que, ao declarar inelegível para o Governo Estadual quem não tenha residido no Estado durante cinco anos, ao menos, no decênio anterior à eleição, a Carta da Guanabara criou uma “distinção entre brasileiros”, e com isso descumpriu o preceito vedativo do art. 31, I, da Constituição Federal. A afirmação, como se demonstrará oportunamente, não tem consistência. Mas, dado que a tivesse, jamais se poderia tirar daí o corolário pretendido pelo requerente. A proibição contida no art. 31, I, *não se inclui entre os princípios constitucionais* cuja inobservância dá lugar à intervenção federal, precedida de declaração de inconstitucionalidade pelo Excelso Pretório. Por interessante coincidência, é justamente esse um dos exemplos a que recorre o mesmo insigne jurista acima citado, para balizar o campo de incidência do art. 8.º, parágrafo único, da Carta de 1946.

“Por exemplo: veda a Constituição Federal, no art. 31, que os Estados *criem distinções entre brasileiros*, ou preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios. Admita-se que certo Estado negue por lei a brasileiros de alguns Estados direitos que faculta a brasileiros de outros Estados. Ou que certo Estado estabeleça, ou subvencione cultos religiosos, ou lhes embarace o exercício. Ou ainda que certo

Estado recuse fé a documentos públicos. Nestas hipóteses, desobedece a princípios magnos da Constituição. A lei estadual, que oficialize um culto religioso, ou o ato de polícia que lhe embarace o exercício, a decisão judicial, que negue a fé a documentos públicos cuja legitimidade reconheça, são atos estaduais evidentemente inconstitucionais.

Mas *nenhum dêles se enquadra no disposto no parágrafo único do art. 8.º da Constituição*. Se o Procurador Geral da República submetesse qualquer dêles, argüindo-o de inconstitucionalidade, ao exame do Supremo Tribunal, nos têrmos do parágrafo único supracitado, para que êste o declare, em tese, em abstrato, inconstitucional, *só uma atitude judiciária seria constitucional: a de não tomar conhecimento, por não se tratar de inobservância de qualquer dos sete princípios enumerados no art. 7.º, item VII, da Constituição*” (SAMPAIO DÓRIA, ob. cit., vol. II, págs. 73-74) (não há grifo no original).

Raciocínio análogo pode fazer-se a respeito de outro dispositivo da Carta da República invocado pelo requerente: o art. 5.º, XV, *a*. Mesmo que, por hipótese, lhe assistisse razão em considerar infringente de tal dispositivo a norma do art. 27, § 1.º, IV, da Constituição da Guanabara, ainda assim estaria fora de discussão a observância dos “princípios constitucionais sensíveis”, antes mencionado. Admita-se, para argumentar, que o Estado, ao incluir em sua Carta política requisito especial de elegibilidade para o cargo de Governador, tivesse invadido campo de atribuições privativo da União; admita-se que o art. 5.º, XV, *a*, da Constituição Federal houvesse de ser interpretado como se excluísse radicalmente a possibilidade de criar o Estado semelhante requisito. Haveria, então, inconstitucionalidade; mas não haveria ato ilícito estadual capaz de ensejar intervenção por ofensa a qualquer dos princípios do art. 7.º, VII, da Carta de 1946. Tal inconstitucionalidade, se existente, só poderia ser declarada pelo Poder Judiciário *incidenter tantum*, como desate de questão prejudicial ao julgamento de caso concreto, em que alguém reclamasse direito postergado pela norma inconstitucional. Nunca em tese, por via da representação prevista no art. 8.º, parágrafo único.

3. Criar distinções entre brasileiros e invadir o terreno da competência legislativa federal são atos cujo corretivo — a admitir-se que os praticem um Estado — se haverá de encontrar noutras providências que não a intervenção. Ou — o que é dizer o mesmo — são atos em relação aos quais não cabe a argüição direta de inconstitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal, por via de representação. Porque não há nêles qualquer ofensa aos “princípios constitucionais sensíveis” do art. 7.º, VII. No caso, o requerente invoca os das alíneas *a* e *b*. Convém examinar a matéria mais de perto, para melhor patentear a impertinência da invocação.

O princípio constitucional do art. 7.º, VII, *a*, é o da “forma republicana representativa”. Sem nos embrenharmos na *selva selvaggia* de controvérsias doutrinárias que pertencem menos ao campo do Direito Constitucional do que ao da Ciência Política e da Teoria do Estado, podemos dizer, com simplicidade, que a essência da “forma republicana” está na eletividade do Chefe de Estado — ou, tratando-se de entidade intrastatal, do chefe do corpo administrativo — e na fixação temporária, periódica, dos mandatos daqueles que venham a ocupar tal cargo. E “representativo” será o regime em que as funções governamentais se atribuem a pessoas eleitas pelo povo, investidas de mandato popular.

No texto constitucional, a expressão “forma republicana” está usada obviamente em oposição a “forma monárquica” e é nesse sentido que tôdas as nossas Cartas, desde 1891, vêm reiterando, nos seus artigos primeiros, a declaração de que o Brasil é uma “República”.

O insigne CARLOS MAXIMILIANO, em comentário ao art. 7.º, VIII, *a*, depois de lembrar a lição de WOODBURN, segundo o qual “é república um Estado no qual o poder governamental é exercido pelo povo, por meio de representantes eleitos”, sublinha:

“O sistema opõe-se à monarquia e se não coaduna com a aristocracia, nem com a oligarquia; porque o regime é livre, democrático. O chefe de Estado é eleito, direta ou indiretamente, e exerce o cargo por tempo determinado; é responsável; existe uma divisão coordenada de poderes, garantia de efetividade e liberdade de sufrágio, e ampla publicidade de todos os atos oficiais” (*Comentários à Constituição Brasileira*, 5.ª ed., vol. I, pág. 232) (grifo nosso).

No mesmo sentido, EDUARDO ESPÍNOLA: “A forma republicana (...) caracteriza-se pelo conceito negativo equivalente a *não monarquia*” (*Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1.º vol., pág. 108).

Ora, ainda que se pudesse ver, no estabelecimento de requisitos especiais de inelegibilidade para o cargo de Governador de Estado, a criação de “distinção entre brasileiros”, ou a invasão da competência da União para legislar sobre “direito eleitoral”, o que não se poderia jamais sustentar a sério é que tal distinção, ou tal invasão, tivesse a virtude de transformar em “monarquia” o Brasil ou o Estado em cuja Constituição se consagrem aquêles especiais requisitos.

“O que discrimina a *forma republicana*, com ou sem o epíteto tradicional de federativa, não é a coexistência dos três poderes, indispensáveis em todos os Governos constitucionais, com a República, ou a Monarquia.

É, SIM, A CONDIÇÃO DE QUE, SOBRE EXISTIREM OS TRÊS PODERES CONSTITUCIONAIS, O LEGISLATIVO, O EXECUTIVO E O JUDICIÁRIO, OS

## DOIS PRIMEIROS DERIVEM, REALMENTE, DE ELEIÇÃO POPULAR”,

já acentuava, em síntese magistral, sob o regime de 1891, o grande RUI (Comentários à Constituição Federal Brasileira, 1.º vol., págs. 51-52). Mas suporá alguém, de mente sã, que o princípio da eleição popular do Executivo seja vulnerado pela exigência, que se faça ao candidato, de ter residido no território estadual por certo tempo — mesmo que, ao fazê-la, criasse a Constituição do Estado “distinção entre brasileiros”, ou usurpasse atribuição reservada ao Legislativo Federal? Evidentemente, não!

Quanto ao “regime representativo”, conforme doutrinava o mesmo inextinguível mestre, a sua substância “consiste na escolha do Governo pelo povo” (RUI BARBOSA, ob. cit., 1.º vol., pág. 51), do qual todo poder emana e em cujo nome será exercido, consoante a fórmula do art. 1.º, 2.ª parte, da vigente Constituição. Não discrepa dêsse conceito o exposto por PINTO FERREIRA, *Princípios gerais do Direito Constitucional Moderno*, 1.º vol., pág. 174: “A representação é a situação político-jurídica na qual determinados indivíduos ou grupos sociais exercem as funções estatais em nome do povo”. Dado, pois, que tivesse razão o requerente em arguir de inconstitucional a norma do art. 27, § 1.º, IV, da Carta da Guanabara, por infringente do art. 5.º, XV, *a*, e do art. 31, I, da Constituição Federal, seria porventura essa inconstitucionalidade de tal monta que importasse violação do princípio representativo? Teria ela relação com a alínea *a* do art. 7.º, VII, em ordem a ensejar o desencadeamento do processo interventivo, regulamento precedido do pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 8.º, parágrafo único? Ainda aqui, absolutamente não.

Houvesse feito a Constituição da Guanabara, no dispositivo atacado, “distinção entre brasileiros”, ao arrepio do comando contido na Carta de 1946, houvesse transbordado do âmbito da competência normativa estadual para o da federal — e mesmo assim teria deixado incólume o princípio constitucional inscrito na alínea *a* do artigo 7.º, VII. A suposta inconstitucionalidade, caberia a qualquer interessado argui-la, mas em processo que instaurasse para a defesa de direito subjetivo por ela lesado ou ameaçado de lesão; e ao Poder Judiciário conhecer da questão, mas só no julgamento de tal caso concreto — jamais em tese, por via de representação, como pressuposto de intervenção federal no Estado.

4. Não menos impertinente é a invocação do princípio consagrado na alínea *b* do dispositivo constitucional, a saber: o da “independência e harmonia dos poderes”. Cuida o requerente coonestá-la esforçando-se por dar ao princípio sentido totalmente diverso daquele que a tradição lhe atribui. Para êle, a Constituição Federal, no art. 7.º, n.º VII, *b*, não tem em vista “a distinção de funções e a separação cuidadosa de seu exercício”, nem alude “à tríade clássica dos poderes funcionais (Legislativo,

Executivo e Judiciário” — matéria do art. 36 —, mas “diz com a intocabilidade pelos Estados-membros dos privilégios e poderes de outros organismos, tais como a União, ou outros Estados-membros”. Daí conclui o requerente que qualquer ato legislativo estadual — constituinte ou ordinário — violador de preceito da Constituição Federal atenta contra a “independência e harmonia dos poderes”.

A tese, convenhamos, é ousada; tão ousada, que não se tem notícia de nenhum autor sério que até agora se houvesse abalanzado a sustentá-la. Não é preciso, nem seria oportuno, rastrear aqui as origens históricas e doutrinárias da célebre fórmula, universalmente conhecida e adotada em tantos textos constitucionais do mundo moderno, para mostrar o que sempre se entendeu, e hoje em dia se continua a entender, *urbi et orbe*, por “independência e harmonia dos poderes”. Mais útil e mais importante, no caso, é recordar — com o natural constrangimento de quem se vê forçado a dissertar sobre o óbvio — a inteligência uniforme que se lhe tem dado no direito positivo de nosso país.

Longe de endossar a opinião do requerente, segundo a qual o artigo 36 da Carta da República — alusivo à “tríade clássica dos poderes funcionais”, que aí se declaram “independentes e harmônicos entre si” — não tem conexão com o art. 7.º, VII, *b* — onde o princípio da independência e harmonia dos poderes assumiria outra significação —, o egrégio PONTES DE MIRANDA, ao contrário, relaciona expressamente os dois dispositivos, *verbis*:

“A independência dos poderes, que se quer assegurada nos Estados-membros, é *ad instar* da independência dos poderes federais” (*Comentários à Constituição Federal*, 3.ª edição, t. II, pág. 152).

E, noutro passo:

“Diz o art. 36: “São poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si”. A despeito da referência à União, que aí se faz, sabe-se que o princípio da independência e harmonia dos poderes entra na classe *a* (isto é, princípios concernentes à vida jurídica do Brasil como todo), pois a êle se refere, explicitamente, o art. 7.º, VII, como um dos princípios constitucionais (...) que bastam à intervenção federal” (ob. cit., t. II, pág. 369).

Também SAMPAIO DÓRIA, ao comentar precisamente a alínea *b* do art. 7.º, VII, depois de afirmar que “a independência e harmonia dos poderes é a espinha dorsal do presidencialismo”, remete ao art. 36, como a frisar que um e outro dispositivo tratam da mesma e única realidade: “A inteligência do princípio, expresso no art. 36 da Constituição Federal...” (ob. cit., vol. II, pág. 65). Pouco adiante, acrescenta que a

“independência dos poderes está, em linhas gerais, em três fatos: a eleição direta dos legisladores e a dos chefes do governo; a palavra final de cada poder em suas atribuições essenciais; e a não interferência de qualquer deles na composição do pessoal e organização dos serviços, que a lei haja determinado, para as respectivas secretarias” (*id.*, *ibid.*, pág. 66). Tudo, como se vê, dentro do mais perfeito figurino tradicional.

Categórico é CARLOS MAXIMILIANO: “O inciso da letra *b* contém matéria idêntica à do art. 36, cujo comentário serve para esta parte do art. 7.º”. E logo em seguida: “Desde que um dos ramos do poder público instituídos pela própria Constituição Estadual cessa de exercer as funções, intervém a autoridade federal, para manter a independência e harmonia dos poderes” (ob. cit., vol. I, pág. 241) (não há grifo no original).

Se procurarmos agora, na doutrina mais autorizada, uma exemplificação de atos ofensivos ao princípio da independência e harmonia, encontraremos, ainda em PONTES DE MIRANDA, no comentário ao art. 7.º, VII, *b*, a seguinte:

“dizer a Constituição Estadual que, uma vez vetado o projeto, não cabe à Assembléa Legislativa, ou à Câmara Municipal, examiná-lo; permitir que o Governador do Estado suspenda juizes, ou os ponha em disponibilidade, fora da espécie do art. 124, VII; dar à Assembléa Legislativa ou à Câmara Municipal o poder de nomear os funcionários públicos, fora das espécies do art. 40; atribuir-se à Justiça decidir quanto a atos dos membros da Assembléa Legislativa, ou da Câmara Municipal, por infração do decóro parlamentar (art. 48, § 2.º)” (ob. cit., t. II, página 59).

De análogo teor são os exemplos formulados por CARLOS MAXIMILIANO: impedir o Governador “que os Juizes administrem justiça ou que os legisladores se congreguem e legislem no edifício destinado às suas reuniões”; usurpar “um dos poderes locais” (...) “a qualquer dos outros atribuições a estes conferidas pela Constituição do Estado”; oporem-se ou resistirem os Governadores, em matéria de responsabilidade, “aos decretos e sentenças dos poderes legislativos e judiciários estaduais ...” (ob. cit., vol. I, págs. 241-243) (grifos nossos).

Como é fácil ver, todos os exemplos figurados concernem às relações entre os três poderes estaduais, e não entre eles e os seus correspectivos federais, consoante inculca a esdrúxula tese do requerente. Ocioso, aliás, insistir. O princípio da independência e harmonia dos poderes tem, no art. 7.º, VII, *b*, o mesmo sentido que tem no art. 36, e terá alhures, onde quer que se invoque: diz respeito ao funcionamento das três peças mestras do mecanismo estatal, uma em face das outras, quer se trate da União, quer se trate de entidade federada. Nunca, ao funcionamento do mecanismo governamental do Estado perante o seu modelo federal.

II

DE MERITIS

*Constitucionalidade do art. 27, § 1.º, da Constituição do Estado da Guanabara*

1. O estabelecimento, pela Carta Estadual, no art. 27, § 1.º, IV, de requisito especial de elegibilidade para o cargo de Governador, não somente deixa incólumes os “princípios constitucionais sensíveis”, previstos no art. 7.º, VIII, da Constituição Federal — os únicos suscetíveis, quando violados, de justificar a intervenção federal e o prévio pronunciamento, em tese, do Excelso Pretório, por via de representação, — mas tampouco atenta contra qualquer outro preceito contido na Carta de 18 de setembro de 1946.

*Não infringe nenhum dos dois dispositivos invocados pelo requerente.* Assim, se já pela inexistência de relação entre as arguições levantadas contra a norma estadual e os referidos princípios constitucionais, incabível seria a declaração, em tese, da sua inconstitucionalidade, por via de representação, pode-se agora ir além e afirmar que, ainda rejeitada — *ad argumentandum tantum* — a preliminar, mesmo assim tal declaração permaneceria, *data venia*, igualmente despropositada, na espécie. E mais: nem sequer em caráter incidental, no julgamento de caso concreto, encontraria ela justificação, dada a perfeita conformidade existente entre o dispositivo da Carta do Estado e os mandamentos do Estatuto fundamental da República.

É o que se passa a demonstrar.

2. Reza o art. 5.º, XV, da Constituição de 1946:

“Art. 5.º — Compete à União:

- .....
- XV — legislar sobre:
  - a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico e do trabalho”.

Ao requerente parece-lhe que, assentando no art. 27, § 1.º, IV, uma condição de elegibilidade para o cargo de Governador não contemplada expressamente pela Constituição Federal, transgrediu a Carta da Guanabara o preceito que atribui à União competência exclusiva para legislar sobre “direito eleitoral”. Mas está-se a ver que o requerente pretende dar à expressão “direito eleitoral” um elastério que ela positivamente não comporta.

Quando a Constituição da República reserva ao legislativo federal a disciplina da matéria, e que ela evidentemente proíbe é que os Estados, por exemplo, modifiquem a seu talante o processo de alistamento eleito-

ral, ou a maneira de exercer o sufrágio, ou o sistema de apuração dos votos, ou as disposições de natureza penal concernentes ao tema. Não podem tampouco os Estados, é óbvio, dispensar qualquer dos requisitos consagrados na Carta política nacional para a capacidade eleitoral ativa ou passiva; não lhes é lícito, *v. g.*, considerar alistáveis pessoas analfabetas, ou cancelar alguma hipótese de inelegibilidade prevista no texto constitucional.

Fora desses limites, entretanto, prevalece e aplica-se, com inteira propriedade, a tradicional doutrina dos “podêres remanescentes”, perfilhada *expressis verbis*, em dispositivo de importância fundamental para o funcionamento do mecanismo da Federação, pela própria Constituição de 1946, no art. 18, § 1.º:

“Aos Estados se reservam todos os podêres que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição”.

É da essência da autonomia estadual a possibilidade, que se há de reconhecer aos Estados, de instituir e organizar como melhor lhes pareça — desde que respeitadas os princípios constitucionais da União — os seus próprios podêres, e bem assim de fixar as condições do seu exercício pelos agentes que deles venham a investir-se. Aberra do simples bom senso admitir que fôsse vedado aos Estados regular a investidura nos cargos de sua estrutura governamental, e fixar-lhe outros pressupostos a par dos que já figurem na Constituição Federal. O que a nenhum Estado competiria fazer — repita-se — seria cancelar as exigências constantes desta. Se, por exemplo, a Constituição Estadual tivesse por elegível para o cargo do Governador quem o houvesse exercido, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior, aí, sim: tal norma seria absolutamente inválida, por chocar-se de frente com o disposto no art. 139, II, *a*, da Carta de 1946.

3. Que a vedação de legislarem os Estados sobre “direito eleitoral” não pode ter a extensão suposta pelo requerente, põe-no de manifesto o comentário de PONTES DE MIRANDA ao art. 7.º, VIII, *a*, da Constituição Federal, onde se mostra que:

“não importa violação dos princípios constitucionais ser eleito o Governador do Estado-membro pela Assembléa Legislativa, ou por alguma comissão tirada da Assembléa Legislativa, nem o ser escolhido pelas Câmaras Municipais, ou ter podêres casáveis pelas Câmaras Municipais”.

E prossegue o emérito jurista, em doutrinação das mais interessantes, oferecida à meditação dos que, ingenuamente, acham necessário que as

Cartas estaduais — nesta matéria e noutras — se reduzam a meras cópias em carbono do texto federal:

“Há várias formas possíveis de eleição, que ganhariam em ser usadas pelos Estados-membros, como experimentações políticas, num país em que, a despeito de terem existido cinco momentos constituintes em pouco mais de meio século, o hábito de copiar o que já estava feito, *ou de copiarem as Constituições estaduais a Constituição federal*, tem obstado à formação de conjunto de proposições científicas sobre a adaptação, ou inadaptção, de certas práticas, ao povo do Brasil” (ob. cit., t. II, págs. 58-59) (grifo nosso).

Note-se que o autor alude a sistemas de escolha diversos do vigente no plano federal para o Chefe do Executivo, e não só os entende adotáveis pelos Estados, mas até lhes recomenda a adoção. Não vê PONTES DE MIRANDA, no preceito do art. 5.º, XV, *a*, óbice a que se tornem indiretas as eleições para Governador de Estado. Por maioria de razões, óbice não existirá à criação de requisito especial de elegibilidade — inovação muito menos profunda, muito menos desfigurante, ao regime da União.

Mas quem toca o cerne do problema é CARLOS MAXIMILIANO, que suscita e estuda, precisamente, a questão em pauta, ou seja, a da possibilidade de ampliarem os Estados, em relação a seus cargos governamentais, o rol das inelegibilidades inserto na Constituição Federal:

“Séria dúvida abrolhou no passado e pode ressurgir no porvir: é lícito a um Estado criar outros casos de inelegibilidade, com impor condições de naturalidade, residência ou domicílio, para se poder pleitear certos cargos obtidos por meio do voto popular?

Interrogue-se com o mesmo objetivo, porém em termos diferentes, e logo resultará esplendente a verdade: todos os eleitores são elegíveis?

Tudo o que o texto não proíbe aos Estados nem reserva privativamente para a União, compete aos podêres locais, e só a eles.

Portanto, às legislaturas regionais, e só a elas, incumbe fixar as condições de elegibilidade para os cargos estaduais, desde que não transgridam os arts. 131 e 132 — isto é, que não invistam de funções políticas estrangeiros, analfabetos, etc. : exigiam dos candidatos, se lhes parecer conveniente, requisitos de naturalidade, residência, propriedade, etc..

O código supremo proíbe que o legislador do Estado institua elegibilidade além de certos limites; não veda estabelecer

inelegibilidades; logo, ao arbítrio dos poderes locais está a criação destas” (ob. cit., vol. I, págs. 235-236).

4. Não tem melhor fundamento a alegação de infringência do disposto no art. 31, I, da Carta de 1946. Ali se veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios “criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios”.

O contexto nitidamente indica o sentido da proibição. Não se lhe pode atribuir, como pretende o requerente, alcance ilimitado e absoluto, sob pena de chegar-se a resultados gritantemente absurdos. Em tal perspectiva, ficariam as pessoas jurídicas de direito público impedidas até, por exemplo, de exigir prova de habilitação profissional a quem se candidatasse ao exercício de cargo técnico. Os procuradores não precisariam ser bacharéis em Direito, nem os médicos oficiais ter feito o curso de Medicina... A tal conseqüência levaria a aplicação indiscriminada da regra proibitiva. O que se quis evitar, com ela, foi tão somente a prática de discriminações regionais ou locais — “bairrismos”, dir-se-ia em linguagem vulgar — que ferissem o alto sentimento da unidade nacional. Eis como se expressa PONTES DE MIRANDA em seu comentário ao dispositivo:

“Algumas Constituições e leis anteriores ao regime da Constituição de 1934 haviam exigido a *naturalidade* (nascimento no Estado-membro) como pressuposto para certos cargos políticos. Houve-as que generalizaram a cargos da administração pública e da Justiça, como se os naturais de outros Estados-membros, brasileiros todos, fôsem estrangeiros dentro da pátria. A Constituição de 1934, e, agora, a de 1946, vieram pôr côbro a isso (...).

Na Constituição ainda há distinções fundadas no *nascimento*. São excepcionais; e outras não poderiam ser adotadas pelas Constituições estaduais, *porque as situações são outras*. Assim, não podem as Constituições estaduais estatuir que só possam ser eleitos Governadores os naturais do Estado-membro a que corresponde o cargo de Governador (...).”

E pouco abaixo, com palavras incisivas:

“As preferências que o art. 31, I, veda, e, pois, faz nulas, são tôdas as que, direta ou indiretamente, *criarem vantagens aos filhos de um Estado-membro em relação aos filhos de outro Estado-membro* (ob. cit., t. II, pág. 275) (não há grifo no original).

Vê-se, assim, que para PONTES DE MIRANDA — contrariamente ao que pensa CARLOS MAXIMILIANO, como acima se mostrou — seria inconstitucional, à luz do art. 31, I, a norma da Carta Estadual que porventura exi-

gisse, como condição de elegibilidade para o cargo de Governador, ser o candidato *natural* do Estado. Não se refere o mestre, porém, à condição de *residência* no Estado — e antes, de tudo que diz, pode inferir-se opinião inequivocamente favorável à constitucionalidade de tal cláusula.

É que, na espécie do art. 27, § 1.º, IV, da Constituição da Guanabara, não se projeta nenhuma sombra de regionalismo estreito, mas apenas o louvável desejo de evitar que o Governo estadual, pelos azares da política, venha a cair em mãos de quem, ausente há muito do território carioca, não esteja afinado nem atualizado com o conhecimento dos problemas administrativos locais. Se é certo — como acentua EDUARDO ESPÍNOLA — que a vedação do art. 31, I, da Constituição Federal “visa manter a igualdade entre os brasileiros de qualquer região” (*A nova Constituição do Brasil*, pág. 234), então é indubitável também que para o requisito da residência no Estado não subsiste a mesma *ratio* pela qual se afirma a inconstitucionalidade da exigência, que se fizesse em qualquer Carta estadual, de ser nascido no próprio Estado o candidato a Governador. As duas hipóteses são absolutamente distintas, no espírito e nas repercussões. A segunda pode, com razoável verossimilhança, ser averbada de inconstitucional, por infringente do art. 31, I; a primeira, essa páira acima de qualquer dúvida quanto à sua consonância com os preceitos da Carta política nacional.

### III

#### O PRECEDENTE DA REPRESENTAÇÃO N.º 96

1. Traz o requerente à colação, ainda, um precedente que tem por decisivo para a sustentação de sua tese. O Egrégio Supremo Tribunal Federal, em 3 de outubro de 1947, no julgamento da Representação n.º 96, oferecida pelo Procurador Geral da República, a requerimento do Governador de São Paulo, declarou inconstitucionais os artigos ns. 6, 37 e 77, § 1.º, da Constituição daquele Estado — dispositivos em que se consagravam, para diversos cargos estaduais, casos de inelegibilidade não previstos na Carta da República.

O precedente existe, e dêle dá notícia o *Arquivo Judiciário*, vol. 85, pág. 77 e segs. Mas seria descabido asseverar que, com êle, firmou o nosso mais alto Pretório jurisprudência no sentido favorável à pretensão do requerente. Tal não se dá, até porque a decisão, no tocante aos referidos dispositivos, foi tomada apenas por maioria. E a razão, *data venia*, estava com os votos vencidos, quando assinalaram a inexistência de correlação entre a matéria de que se tratava e qualquer dos “princípios constitucionais sensíveis”, insculpidos no art. 7.º, VII, da Constituição de 1946.

Assim, por exemplo, se manifestou o Ministro EDGARD COSTA acêrca dos arts. 6, 37 e 77, § 1.º, da Carta paulista:

“Para a inconstitucionalidade argüida dêsses dispositivos não se busca assento em qualquer dos princípios enumerados

no n.º VII do art. 7.º da Constituição Federal — *assento que, de fato, não têm*, nem mesmo os princípios que, sendo requisitos que condizem com os direitos políticos, *mas não afetam, em essência, a forma representativa*, constituem matéria de competência da Justiça Eleitoral, e dêste Tribunal apenas por via de recurso (Constituição, art. 119, VI, e 120); se assim é, ainda quando contrários a disposições da Constituição Federal, *a inconstitucionalidade desses dispositivos não pode ser declarada em tese*, mas na oportunidade própria, em cada espécie, e por via dos remédios judiciais cabíveis, na função normal dos tribunais” (*Arq. Jud.*, vol. cit., pág. 131) (grifos nossos).

No mesmo sentido votou o Ministro OROSIMBO NONATO, para quem, igualmente,

“os arts. 6.º, 37, 77, § 1.º, (...) não interferem com o que diz respeito ao sistema representativo” (*ibid.*, pág. 132).

Estavam certos, *data venia*, os dois ilustres membros do Excelso Pretório: a matéria dos dispositivos em causa não era das que comportassem exame de constitucionalidade em tese, por via de representação, visto que insuscetíveis as normas estaduais de configurar, ainda *in abstracto*, ofensa aos princípios constitucionais do art. 7.º, VII. É o mesmo caso da regra contida no art. 27, § 1.º, IV, da Carta da Guanabara. Não se pode suscitar, a seu respeito, questão relevante para a observância dos aludidos princípios. E, ademais, como acima se demonstrou, dado que assim não fôsse, a única conclusão legítima a que haveria de conduzir o debate seria a que afirmasse, nela, a inexistência de transgressão a qualquer dos preceitos da Constituição Federal.

Por todos os motivos expostos, espera a Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara que o Egrégio Supremo Tribunal Federal, *preliminarmente, não conheça* da Representação contra o art. 27, § 1.º, IV, da Constituição Estadual, por não ser caso de declaração de inconstitucionalidade em tese, na forma do art. 8.º, parágrafo único, da Constituição Federal, e da Lei n.º 2.271, de 22 de julho de 1954; ou que, se dela conhecer, haja por bem *declarar constitucional* o dispositivo em questão.

Assim decidindo, fará o Excelso Pretório, em espécie de tanto re-lêvo para a vida autônoma do Estado, pedra de toque do regime federativo vigente em nosso país, a indispensável

Justiça.

RAUL BRUNINI  
Presidente da Assembléia Legislativa

**MANDADO DE SEGURANÇA — AÇÃO POPULAR — AÇÃO DIRETA DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**Indicações de doutrina e jurisprudência — Compiladas pelo Procurador JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA**

A *Revista de Direito*, com o presente trabalho — que deverá ser o primeiro de uma série —, aspira a preencher uma lacuna sensível em nossa bibliografia. Temos vários e bons repertórios de jurisprudência, mas até agora, ao que nos conste, não se cuidou de conjugar, numa publicação única, a indicação de acórdãos e sentenças com a dos subsidios doutrinários existentes na literatura jurídica nacional a respeito do mesmo tema. Por outro lado, a apresentação do material, naqueles repertórios, nem sempre obedece a uma orientação sistemática, que classifique e agrupe as referências de acôrdo com os diversos itens e questões sobre que versam os julgados, e ainda, quando fôr o caso, de acôrdo com o sentido em que se pronunciam.

Pareceu-nos útil uma tentativa para suprir ambas as deficiências, facilitando aos interessados a localização rápida dos elementos que procuram. Distribuídas sistematicamente as indicações, omitimos, por motivos óbvios, a transcrição dos pronunciamentos doutrinários e jurisprudenciais, limitando-nos, além da referência bibliográfica — que quisemos tão exata quanto possível —, a um ou outro esclarecimento, inserido depois dela, entre parênteses. Quanto à jurisprudência, sempre que possível, para maior comodidade dos leitores, indicamos *duas* das fontes em que se pode ler o texto do acórdão citado, ou sua ementa.

Os temas escolhidos para este primeiro trabalho revestem-se, obviamente, de importância toda particular para a Procuradoria Geral do Estado. Mas estamos certos de que têm grande interesse para juizes e advogados em geral. Nossa pesquisa doutrinária procurou ser o mais completa possível. No tocante às indicações de jurisprudência, tomamos por base o material contido nas revistas jurídicas e outras coletâneas correntes. No caso específico do mandado de segurança, demos preferência, evidentemente, às decisões proferidas já na vigência da Lei n.º 1.533, não nos tendo parecido útil multiplicar sem medida as referências com indicações desatualizadas; apenas num ou noutro item mencionamos julgados anteriores à promulgação daquele diploma, sobretudo quando se tratava de