

I. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Tribunal Pleno

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 14.691

(Guanabara)

Assembléa Legislativa do Estado da Guanabara.
 Recorrente: Governador do Estado da Guanabara. Recorrida: Mesa da
 da Assembléa Legislativa do Estado da Guanabara.

*Assembléa Legislativa estadual. Poder de autoconvocação.
 Representação de inconstitucionalidade. Efeitos.
 Declarada a inconstitucionalidade do art. 30, XIV, da
 Constituição da Guanabara, na parte em que tornava privativa
 do Governador a convocação extraordinária da Assembléa, fi-
 cou convalidado o ato de autoconvocação da própria Assembléa,
 praticado anteriormente àquele julgamento. Prejudicado, em con-
 seqüência, o mandado de segurança em que fôra impugnado.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros do
 Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata

COMENTARIO

1. Para melhor compreensão da espécie julgada, convém re-
 cordar-lhe os antecedentes. O art. 30, inciso XIV, da Constituição
 Estadual assim dispõe:

“Art. 30 — Compete privativamente ao Governador do
 Estado:
 ..
 XIV — convocar extraordinariamente a Assembléa Le-
 gislativa”.

do julgamento e das notas taquigráficas, unânimemente, negar provimento
 ao recurso.

Brasília, 20 de maio de 1965 (data do julgamento). — RIBEIRO DA
 COSTA, Presidente. — VÍTOR NUNES LEAL, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Vitor Nunes Leal — O Sr. Governador do Estado
 da Guanabara, em 22-1-1963, requereu mandado de segurança contra o ato
 do Presidente em exercício da Assembléa Legislativa Estadual, que a con-
 vocou extraordinariamente (*Diário da Assembléa Legislativa*, 15-1-1963).
 A segurança, consoante o resumo do acórdão recorrido, foi pedida para os
 seguintes fins (fls. 154):

“1 — Para que seja cassado, por inconstitucional e, de conseguinte,
 nulo de pleno direito, o ato da convocação da sessão extraordinária da
 Assembléa Legislativa, praticado por seu Presidente, em exercício, publi-

Em janeiro de 1963, a Mesa da Assembléa, sem que tivesse
 havido iniciativa do Governador, convocou a Casa, em caráter ex-
 traordinário, para reunir-se no período de 15 a 31 daquele mês. O
 Governador, com fundamento no dispositivo acima transcrito, im-
 petrou mandado de segurança perante o Tribunal de Justiça do Es-
 tado, visando à cassação do ato de convocação e à conseqüente de-
 cretação da nulidade das deliberações tomadas no respectivo pe-
 ríodo.

Concedida a liminar pelo Desembargador Relator, prosseguia
 o processo em seus trâmites normais quando, por provocação do
 Partido Trabalhista Nacional, foi oferecida ao Supremo Tribunal
 Federal, pelo Procurador Geral da República, representação contra
 o art. 30, XIV, da Constituição do Estado, a fim de ser declarada
 a sua inconstitucionalidade, nos termos do art. 8.º, parágrafo único,
 da Constituição de 1946, por incompatível com o princípio da in-
 dependência e harmonia dos poderes, inserito no art. 7.º, VII, da
 Lei Maior. Ao conhecer da argüição, em dezembro de 1963, aco-
 lheu-a a Côrte Suprema, declarando inconstitucional o dispositivo
 da Carta da Guanabara.

Com base nesse fato, ocorrido antes do julgamento do man-
 dado de segurança impetrado pelo Governador contra a Mesa da
 Assembléa, o Tribunal de Justiça, afinal, deu por prejudicada a im-
 petração. Entendeu o Tribunal que a decisão do Pretório Excelso
 bastava, por si só, para afastar qualquer incidência da norma ful-
 minada. Daí a interposição do recurso ordinário para o Supremo
 Tribunal Federal, com fulcro no art. 101, II, a, da Constituição Fe-
 deral e na jurisprudência que equipara aos casos de denegação da
 segurança, para efeito de cabimento do recurso, aqueles em que —
 como na espécie — o Tribunal local não conhece da impetração, ou
 a dá por prejudicada.

cado no *Diário da Assembléa Legislativa* de 15 de janeiro de 1963; e, conseqüentemente,

2 — seja decretada a nulidade das deliberações já tomadas ou que venham a ser tomadas, em virtude dessa convocação;

3 — sejam sustados os efeitos dos vetos rejeitados na mesma sessão, acaso convertidos em lei”.

Na pendência do agravo da decisão que concedeu liminar, o Supremo Tribunal Federal, em 6-12-1963, julgou a Representação n.º 555 (Acórdão a fls. 130). Nessa decisão, foi apoiado, por unanimidade, o voto do eminente relator, Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO, que assim concluiu:

“É o que me leva a julgar procedente a representação em apelação para declarar inconstitucional o artigo 30, número XIV, da Constituição do Estado da Guanabara, na parte que dá competência privativa ao Governador do Estado para convocar extraordinariamente a Assembléa Legislativa, por ser isso da competência de ambos os poderes, como está na Constituição Federal”.

2. Nas suas razões de recorrente, a Procuradoria Geral sustentou a tese de que, à luz do texto constitucional, não seria suficiente a declaração da inconstitucionalidade da norma estadual, por via da chamada “ação direta”, para desde logo, e automaticamente, riscar o sistema jurídico o dispositivo em questão. Tal doutrina era a que efetivamente resultava da interpretação sistemática dos arts. 7.º, VII, 8.º e seu parágrafo único e 13 da Constituição de 1946. A “ação direta” de declaração de inconstitucionalidade, com efeito, tal como a configurava, antes da Emenda n.º 16, a Carta da República, e tal como a regulamentava a Lei n.º 4.337, de 1-6-1964, era instituto intimamente vinculado ao da intervenção federal nos Estados. Constituíra remédio judicial especialíssimo, destinado a ensejar o contróle prévio, pelo Supremo Tribunal, da legitimidade do ato interventivo fundado na infração, por Estado-membro, de algum dos princípios constitucionais insculpidos no art. 7.º, VII. Declarada a incompatibilidade entre estes e ato de qualquer dos poderes estaduais (inclusive do seu Poder Constituinte, corporificado em regra inserta na Carta Estadual, como ocorria na espécie), ficava o Governador Federal autorizado a intervir; mas essa sanção, consoante se infere do disposto no art. 8.º e no art. 13, tinha de ser aplicada *por meio de lei*, podendo o Congresso Nacional limitar-se, de acôrdo com o último dispositivo citado, “a suspender a execução do ato argüido de inconstitucionalidade”, na hipótese de bastar essa medida para o restabelecimento da normalidade.

Ora, tendo a Constituição outorgado ao Congresso Nacional, em tão categóricos termos, a competência para “suspender a execução do ato” (*lato sensu*) declarado inconstitucional, parece claro que a nenhuma decisão de outro órgão — inclusive do Supremo Tribunal Federal — se poderia legitimamente atribuir o efeito de, por si só, nulificar o ato. Seria admitir que a particular sanção prevista no

À vista dessa decisão, o Tribunal de Justiça da Guanabara (fls. 153) julgou prejudicado o mandado de segurança. Apoiou-se no caráter normativo das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal em representação de inconstitucionalidade (Recl. n.º 344, de 1-8-1958; CORDEIRO DE MELO, *O Processo no Supremo Tribunal Federal*, vol I, pág. 248), e em opiniões doutrinárias que dão efeito *ex tunc* à declaração de inconstitucionalidade.

O Estado recorreu, ordinariamente, para o Supremo Tribunal (fls. 174), sustentando a seguinte proposição (fls. 178):

“Foi ilegítimo, por infringente do art. 30, inciso XIV, da Constituição do Estado da Guanabara, o ato de convocação da Assembléa Legislativa, em 15 de janeiro de 1963, por sua própria Mesa, para reunir-se extraordinariamente, e essa ilegitimidade não desapareceu por ter depois o Supremo Tribunal Federal, em julgamento de Representação, declarado inconstitucional aquêle dispositivo, que conferia a mencionada atribuição, em caráter privativo, ao Governador do Estado”.

Na fundamentação, disse o Estado:

texto constitucional já se tivesse aplicado independentemente da votação de lei — único instrumento idôneo, segundo a Constituição, para impô-la. Verdadeira usurpação, por outro Poder, de atribuição constitucionalmente reservada ao Legislativo, com a consequência de deixar *sem objeto* a deliberação dêste que porventura, no cumprimento do preceito contido no art. 13, suspendesse a execução do ato (no caso, da norma constitucional estadual). Realmente: *que iria o Congresso suspender*, se a norma, por força da mera decisão da Suprema Côrte, já estivesse *ipso facto* eliminada do mundo jurídico? Não se suspende, é óbvio, senão o que ainda existe e *ainda está produzindo efeitos*?

3. Que no texto originário da Constituição Federal a chamada “ação direta” só tinha razão de ser, e só podia ser exercida, como mecanismo de contróle jurisdicional prévio da intervenção federal nos Estados — ainda que na especial modalidade *atenuada* prevista no art. 13 —, é impossível pô-lo em dúvida à vista destes dois dados incontestáveis:

1.º — a ação era incabível contra normas de direito federal ou municipal (a Emenda n.º 16 estendeu-a às federais e facultou à lei ordinária estendê-la às municipais).

2.º — mesmo no âmbito das normas estaduais, *nem toda arguição de inconstitucionalidade* era suscetível por via da “ação direta”: somente a de inconstitucionalidade que se resolvesse em infração a algum (ou alguns) dos princípios constitucionais inscritos no art. 7.º, VII, da Carta da República — justamente porque *apenas a infração dêles*, e não a de *qualquer* preceito da Constituição, comporia o pressuposto bastante do ato interventivo.

Confiram-se, a respeito, o art. 1.º da Lei n.º 4.337, de 1-6-1964, e, na doutrina, entre outros, os pronunciamentos de PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, 3.ª ed., t. II, pág. 73;

“O que a Assembléa tinha competência para fazer — sem dúvida alguma — seria reformar a Constituição do Estado, para ajustá-la ao entendimento do Excelso Pretório, eliminando a eiva de inconstitucionalidade encontrada no art. 30, inciso XIV. Ou seja, estendendo a si própria a competência para a convocação extraordinária, até então privativa do Governador. Daí em diante, sim: poderia a Assembléa exercer tal faculdade”.

Contra-arrazou a Assembléa Legislativa (fls. 186), e o eminente Procurador-Geral Dr. OSVALDO TRIGUEIRO subscreveu parecer pelo não provimento, que assim conclui (fls. 193): “Em que pèse o brilhantismo das razões do recorrente, estamos em que a declaração da inconstitucionalidade tem efeito retroativo”.

VOTO

O Sr. *Ministro Vítor Nunes Leal* (Relator) — Nego provimento ao recurso, de acôrdo com o parecer. O efeito normativo da decisão de inconstitucionalidade proferida no processo especial de representação (ar-

SAMPAIO DÓRIA, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, págs. 73 e 88/9; ALFREDO BUZARD, *Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade no direito brasileiro*, pág. 120; MIGUEL REALE, *Parecer in Rev. For.*, vol. 185, págs. 81 e 83/4.

4. Voltando, pois, ao *punctus dolens* da questão, que era o dos efeitos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da “ação direta”, vale a pena transcrever a lição do autor que melhor tratara da matéria, e na qual expressamente se apoiou, em suas razões de recorrente, a Procuradoria Geral do Estado:

“Temos a apreciação de inconstitucionalidade como parte do processo de intervenção; isto é, como *questão prévia*, na espécie do art. 8.º, parágrafo único. O Procurador Geral da República provoca, em representação, o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sôbre a lei (Constituição estadual, lei orgânica estadual, ou lei estadual ordinária), ou ato que seja, por si, inobservância dos princípios constitucionais especificados no art. 7.º, VII, a a g, da Constituição. Não se trata de *juízo político*, e sim de *juízo jurídico*, como qualquer outro. A eficácia é que se dilata, pois a *intervenção suspende a lei; note-se bem: a intervenção, e não o pronunciamento pelo Supremo Tribunal Federal, ou deliberação do Senado Federal (art. 64): a lei já está suspensa, se a intervenção já houve. (...) O julgamento desconstitutivo do Supremo Tribunal Federal sômente começa a ter eficácia quando a lei de intervenção é promulgada. (...) Seria absurdo suspender a eficácia já suspensa; nem se há de pensar em suspensão da eficácia da lei*

artigo 8.º, parágrafo único) constitui, realmente, a grande inovação da Carta Política vigente, no tocante à observância, pelos Estados, dos princípios fundamentais da Constituição, sob o contrôle do Supremo Tribunal.

Esse efeito normativo, entretanto, não exclui a possibilidade de estar envolvida no julgamento a apreciação de um ato específico. Em tal hipótese, também esse ato estará alcançado pela decisão judiciária.

Foi o que ocorreu no caso dos autos. O Supremo Tribunal afirmou a prerrogativa de autoconvocação, extraordinariamente, das assembléas legislativas estaduais, e o processo se referia a um ato específico da Assembléa da Guanabara. Como consequência, haveria de ficar prejudicado o presente mandado de segurança, em que se impugnou esse ato, como bem decidiu o Tribunal de Justiça do Estado.

Não cabe argumentar que anteriormente à decisão do Supremo Tribunal estava em vigor o dispositivo da Constituição Estadual que vedava a autoconvocação da Assembléa. A decisão do Supremo Tribunal, decla-

desde o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, que é apenas solução da questão prévia para a deliberação da intervenção. (...) O art. 13 é claríssimo: o Congresso Nacional é que suspende (...) Não é a decisão pelo Supremo Tribunal Federal que suspende. Se o Congresso Nacional não edita a lei de intervenção, a decisão do Supremo Tribunal Federal falta executoriedade. Os interessados podem provocar outro julgamento e só esse seria hábil a determinar a deliberação do Senado Federal, com base no art. 64. O outro, não. O outro, por ter sido negada a intervenção, é pura decisão ineficaz: não colheu nenhum caso concreto, nem chegou a ser fundamento com que o Congresso Nacional suspendesse a eficácia da lei, ou de outro ato do poder público” (PONTES DE MIRANDA, ob. e t. cit., págs. 72/4; grifamos).

5. — Como se vê, era inquestionável a procedência do recurso interposto pela Procuradoria Geral do Estado. Não fôra decretada, por lei, a intervenção na Guanabara, nem exercera o Congresso Nacional, em relação ao art. 30, XIV, da Constituição do Estado, a atribuição que lhe confere o art. 13 da Carta de 1946. Por outro lado, tampouco a Assembléa Legislativa tomara a iniciativa, que em qualquer caso autônomo lhe poderia caber, de emendar a Constituição Estadual (art. 8.º e seu § 3º), para expungir-la da norma fulminada.

Logo, o art. 30, XIV, continuava a existir e a vigor. Ao Tribunal de Justiça o que competia não era, de modo algum, dar por prejudicado o pedido de segurança do Governador, mas julgar a impetração à luz do art. 30, XIV, que incidira e devia ser aplicado à espécie.

rando a incompatibilidade desse dispositivo com a Constituição Federal, é obstáculo a quaisquer efeitos que se pretendessem extrair da norma inconstitucional.

Quanto à necessidade de um pronunciamento ulterior do Congresso, para dar eficácia à decisão do Supremo Tribunal, reporto-me a considerações que fiz no julgamento da Representação n.º 466 (1962) (*Diário da Justiça* de 16-11-1962), as quais foram reproduzidas pelo professor RAUL MACHADO HORTA, em sua excelente obra *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro* (Belo Horizonte, 1964), pág. 245.

Mas essa discussão, Sr. Presidente, só seria apropriada na hipótese de decisão puramente normativa do Supremo Tribunal, que não é o caso dos autos. Aqui, estando envolvido no julgamento um ato específico já praticado, é evidente que a validade ou invalidade desse ato resulta, desde logo, do julgamento declaratório do Supremo Tribunal. Resulta, pois, da nossa

6. — A argumentação da Procuradoria, desenvolvida segundo esse esquema, deu o ilustre Relator do recurso, o Ministro VITOR NUNES LEAL, resposta, *data venia*, de todo em todo inconvincente. Não negou, pròpriamente, a insuficiência da declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, em “ação direta”, para cancelar por si só do sistema jurídico positivo a norma objeto da declaração. Introduziu, porém, uma distinção, relativa à “possibilidade de estar envolvida no julgamento a apreciação de um ato específico”; quando tal ocorre, lê-se no voto, “a validade ou invalidade desse ato resulta, desde logo, do julgamento declaratório do Supremo Tribunal Federal”. É o que, para S. Excia., acontecera *in casu*:

“O Supremo Tribunal Federal afirmou a prerrogativa de autoconvocação, extraordinariamente, das assembleias legislativas estaduais, e o processo se referia a um ato específico da Assembléia da Guanabara. Como consequência, haveria de ficar prejudicado o presente mandado de segurança, em que se impugnou esse ato, como bem decidiu o Tribunal de Justiça do Estado”.

No “aditamento ao Voto”, insistiu o eminente Relator:

“O equívoco da argumentação do Estado consiste em supor que o Supremo Tribunal só se manifestou sobre a norma. E como a norma, por sua própria natureza, é de aplicação permanente, argumenta que estaria em vigor, enquanto não suspensa por efeito da decisão do Supremo Tribunal. Mas o Supremo Tribunal também apreciou a validade de um ato pretérito, que essa norma contrariava. A nossa decisão afirmou, portanto, a legitimidade do ato praticado” (grifamos).

decisão anterior que foi reconhecida a validade do ato de autoconvocação da Assembléia Legislativa da Guanabara, impugnado neste mandado de segurança.

A possível inobservância de preceitos puramente regimentais da Assembléia escapa à nossa apreciação, por se tratar de deliberação *interna corporis*.

ADITAMENTO AO VOTO

O Sr. Ministro Vítor Nunes Leal — Senhor Presidente, o equívoco da argumentação do Estado consiste em supor que o Supremo Tribunal só se manifestou sobre a norma. E como a norma, por sua própria natureza, é de aplicação permanente, argumenta que estaria em vigor, enquanto não suspensa por efeito da decisão do Supremo Tribunal. Mas o Supremo Tribunal também apreciou a validade de um ato pretérito, que essa norma contrariava. A nossa decisão afirmou, portanto, a legitimidade do ato praticado, o qual não podia ser afetado, de modo algum, por uma norma de direito estadual colidente com a Constituição Federal. Isto

Sem prejuízo da admiração a que sem dúvida fazem jus os méritos de publicista do Ministro Relator, seja-nos lícito observar, respeitosamente, que equívoco houve não na argumentação da Procuradoria, mas, ao contrário, no Voto, qual o de supor que o Supremo Tribunal Federal se tivesse pronunciado *in concreto*, ao julgar a representação contra o art. 30, XIV, sobre o *caso específico* da convocação extraordinária da Assembléia, em janeiro de 1963, por sua própria Mesa. Nem se pronunciou, *nem poderia pronunciar-se*, à vista dos dispositivos constitucionais reguladores da “ação direta”. Quando o objeto da ação é a declaração da inconstitucionalidade de *norma jurídica*, o julgamento de forma alguma envolve a apreciação de qualquer *hipótese singular*, efetivamente verificada, dentro do âmbito de incidência da norma. Limita-se, de modo estrito, à afirmação ou à negação, em tese, da compatibilidade entre tal norma e os princípios constitucionais do art. 7.º, VII. Essa, realmente, a grande inovação trazida pela Carta de 1946 ao regime tradicionalmente consagrado, no direito brasileiro, para o controle jurisdicional da constitucionalidade, como bem assinalou SAMPAIO DÓRIA, ob. e vol. cit., págs. 72/4.

Pouco importa que a propositura da “ação direta” tenha sido *ocasionada* pela ocorrência de fato concreto suscetível de manifestar a necessidade ou a conveniência da arguição da inconstitucionalidade, com vistas à conseqüente suspensão da norma pelo Congresso. Na espécie, a representação contra o art. 30, XIV, teve com efeito por *motivo imediato* a questão surgida com a autoconvocação extraordinária da Assembléia e a impetração da segurança pelo Governador. Mas essa *questão específica* e as relações jurídicas nela envolvidas não foram, nem poderiam ser, *objeto do julzo*

é da natureza declaratória do nosso julgamento, como ponderou o ilustre advogado da Assembléa Estadual.

É meu voto, Sr. Presidente, negando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. *Ministro Ribeiro da Costa* (Presidente) — Acompanho, pois que se trata de matéria constitucional, o voto do eminente Sr. Ministro Relator, que demonstra, fora de qualquer dúvida, que, tendo, anteriormente, sido decidida por este Egrégio Tribunal, em Representação, a inconstitucionalidade do art. 30 da Constituição do Estado da Guanabara, na parte em que, privativamente, atribuiu ao Governador o poder de convocar a Assembléa, manteve, por sua vez, como constitucional o ato convocativo da Assembléa, por ela mesma, faculdade que se contém num dos poderes privativos da Assembléa, ou seja, convocar-se, quando necessário.

Se esta questão já estava decidida, do ponto-de-vista constitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, não cabia, a tôda evidência, a um Esta-

proferido na “ação direta”. Até porque o respectivo processo não correria entre as *partes legítimas* para o ajuizamento da lide, nem perante o *órgão judiciário competente* para julgá-la. A controvérsia atinente ao caso concreto só podia desenvolver-se *entre o Governador e a Assembléa*, já que se argüia a ocorrência de invasão, por esta, da esfera de competência privativamente reservada àquê-le pela Constituição Estadual. Ora o Governador não foi parte no processo da “ação direta”; e a Assembléa só o foi como titular do Poder constituinte *residual*, valendo até notar que lhe coube, no processo, a posição de *parte passiva*, apesar de seu interesse, na prática, ser o de que se declarasse a inconstitucionalidade do dispositivo. Por outro lado, não teria decerto a Côte Suprema *competência originária* para conhecer da espécie concreta.

Portanto, ainda a admitir-se que, do *ponto-de-vista lógico*, tal declaração, feita pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da “ação direta”, importasse considerar válido o ato de autoconvocação da Assembléa, subsiste sempre o fato de que não se pronunciou, nem lhe era lícito pronunciar-se naquela oportunidade, sobre a *lesão de direito* que, para o Governador, haveria decorrido da prática do ato. Essa matéria só poderia ser decidida em processo ajuizado perante o *órgão competente*, no qual figurasse, como parte, o Governador, e cuja estrutura fôsse adequada à apreciação do caso concreto. E, aí, teria de ser decidida à luz da norma aplicável, que era e continuava a ser o art. 30, XIV, da Carta do Estado, não suspenso pelo Congresso Nacional, nem reformado pela Assembléa Legislativa.

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA
Procurador do Estado

do-membro da Federação, pelo seu órgão judiciário máximo, reapreciar a matéria, rejulgar a matéria.

Data vena, pois, da brilhante oração jurídica, oração pronunciada perante este Tribunal pelo muito jovem advogado representante do Governo do Estado da Guanabara, que todos ouvimos com a maior atenção, acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Relator, negando provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *negaram provimento ao recurso, à unanimidade*. Votou o Presidente.

Presidência do Exmo. Sr. *Ministro Ribeiro da Costa*.

Relator, o Exmo. Sr. *Ministro Vitor Nunes Leal*.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. *Ministros Hermes Lima, Pedro Chaves, Vitor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas Boas, Cândido Mota, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa*. Licenciados, os Exmos. Srs. *Ministros Lafayette de Andrada e Luis Gallotti*. Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. *Ministro Evandro Lins*.