ATO INSTITUCIONAL — ELABORAÇÃO LEGISLATIVA — UNIÃO E ESTADOS — REPRESENTAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA CONTRA ATOS DO GOVERNADOR DA GUANABARA — DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

— O processo de elaboração legislativa, regulado no Ato Institucional de 1964, não se aplica, automàticamente, aos Estados.

— São inconstitucionais os atos publicados como leis pelo Governador da Guanabara, com base no art. 4.º, § 1.º do Ato Institucional.

— Interpretação do art. 4.º do Ato Institucional de 9 de abril de 1964.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Estado da Guanabara
Representação n.º 602 — Relator: Sr. Ministro
GONÇALVES DE OLIVEIRA

ACÔRDÃO

Vistos, etc.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, por decisão unânime, conhecer da representação e julgá-la procedente, de acôrdo com as notas taquigráficas.

Custas na forma da lei.

Brasília, 30 de novembro de 1964. — *Luís Gallotti*, Presidente. — *Gonçalves de Oliveira*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira (Relator): — Senhor Presidente. O Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral da República apresenta à apreciação do Supremo Tribunal Federal, na forma da Lei nº 4.337, de 1º de junho de 1964, a argüição de inconstitucionalidade das Leis ns. 577 e 578, do Estado da Guanabara, datadas de 14 de agôsto de 1946, publicadas no *Diário Oficial* do dia 17 e republicadas na edição de 20 do mesmo mês.

As argüições de inconstitucionalidade foram apresentadas ao Dr. Procurador-Geral da República, uma, pela Mesa da Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara, (*) outra pelo Bloco Parlamentar de Resistência Democrática.

Segundo a exposição do Chefe do Ministério Público, a Lei nº 577 cria a Taxa de Obras e Empreendimentos e o Fundo de Energia Elétrica e a Lei nº 578 dispõe sôbre organização dos Quadros de pessoal e dá outras providências.

O Governador do Estado mandara à Assembléia os respectivos projetos, na formação prevista no art. 7º da Consti-

(*) A Representação da Mesa da Assembléia Legislativa da Guanabara é publicada após o presente acórdão.

tuição do Estado da Guanabara. Como não houvessem sido êles votados no prazo de 30 dias, o Governador os considerou tàcitamente aprovados e os sancionou, fazendo-o de acôrdo com o § 1º do art. 4º do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964.

A alegação formulada inquina êsses atos de inconstitucionalidade, por importarem em promulgação de leis não aprovadas pela Assembléia, o que importa em usurpação de funções, incompatível com o princípio da independência e harmonia de podêres, cuja obediência é imposta aos Estados pelo art. 7º, VII, *b*, da Constituição federal.

Sustenta-se, ainda, que a aplicação do Ato Institucional, na espécie, pelo Governador, é descabida, pois o art. 4º do Ato Institucional é inaplicável aos Estados, referindo-se tal dispositivo a uma atribuição privativa do Presidente da República e tramitação de projetos no Congresso Nacional, acrescendo que a Constituição da Guanabara, em seu art. 8º, § 3º, prevê expressamente o processo de emenda para adoção, no plano estadual, de modificação que por ventura se opere na Constituição federal.

Pretende-se, pelo exposto, que tal preceito do Ato Institucional não se aplica compulsòriamente aos Estados, sendo destarte, inconstitucionais as mencionadas leis sancionadas pelo Governador, usurpando o Governador da Guanabara prerrogativas constitucionais privativas da Assembléia.

A Representação, prevista no art. 8º, parágrafo único, é meio processual adequado para nulificar o ato abusivo e inconstitucional do Governador da Guanabara.

Solicitadas informações, prestou-as o Governador justificando o seu ato com longas considerações que êle próprio resume:

"*a*) que o Governador da Guanabara, com a sanção das Leis ns. 577 e 578, não incorreu na usurpação de atribuições da Assembléia Legislativa, nem em abuso de poder. Limitou-se à aplicação do princípio constitucional no art. 4º, parágrafo único, do Ato Institucional;

b) que a matéria em apreciação escapa à apreciação do Poder Judiciário, por se tratar de ato de cunho exclusivamente político, compreendido no poder discricionário do Executivo;

c) que a aplicação pelos Estados, dos princípios constitucionais consagrados no Ato Institucional, encontra apoio expresso entre os doutrinadores, e não pode ser acoimado de inconstitucional os atos decorrentes daquela aplicação;

d) que não existe *conflito* entre os podêres de modo a aceitar-se a argüição de quebra do princípio da independência e harmonia dos Podêres. Os atos impugnados — sanção de projetos tàcitamente aprovados se incluem na competência privativa do Governador (art. 30, I, da Constituição do Estado).

"Acolhendo o descabimento da Representação, diz o Governador, o Egrégio Supremo Tribunal Federal seguirá a firme jurisprudência invocada. Caso assim não entenda, a improcedência da Representação se impõe, por ser de Justiça."

O parecer do Procurador-Geral, ao propósito, é êste:

1. "A presente argüição de inconstitucionalidade teve origem em representações simultâneas da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara e do Bloco Parlamentar da Resistência Democrática. Nessas representações — formuladas nos têrmos da Lei nº 4.337, de 1º de junho de 1964 — pretende-se que o Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade das Lei ns. 577 e 578, não aprovadas pela Assembléia Legislativa, porém sancionadas pelo Chefe do Poder Executivo

Estadual, de acôrdo com o art. 4º, parágrafo 1º, do Ato Institucional, de 9 de abril do corrente ano.

2. Na hipótese, dá-se como princípio constitucional, vulnerado por ato de Poder Estadual, o da independência e harmonia dos podêres, consagrado no art. 7º, VII, letra *b*, da Constituição da República.

3. Solicitadas informações ao Governador do Estado, prestou-se êste às fls. 72/122, alegando em síntese:

a) o descabimento da representação, quer por se tratar de matéria política insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário, quer porque a argüição prevista no art. 8º, parágrafo único da Constituição, sòmente é admissível para apreciação em tese, da validade de norma adotada pelo Poder Legislativo;

b) a improcedência da argüição, *de meritis*, porque o ato impugnado está conforme com o Ato Institucional, não sendo possível dar-se como inconstitucional ato editado nos têrmos de norma vigente da Constituição da República.

4. No despacho de fls. 40, o excelentíssimo senhor Ministro Relator, deferindo pedido da Assembléia Legislativa, designou o dia 30 do corrente mês para julgamento desta representação. Ao mesmo tempo, mandou dar vista dos autos à Procuradoria-Geral pelo prazo de dez dias.

5. A argüição está regularmente processada, tendo sido observados os trâmites processuais previstos na Lei nº 4.337.

6. A nosso ver, o Supremo Tribunal deve conhecer da argüição:

a) porque, à vista do preceituado nos artigos 7º e 8º da Constituição, a aplicação dos princípios aí relacionados está sob o contrôle do Poder Judiciário;

b) porque a Lei nº 4.377, em seu art. 1º, prevê a representação relativamente a qualquer ato dos Podêres Estaduais, o que, evidentemente, não exclui os atos de sanção das leis que, de resto, são atos legislativos.

7. *Ex positis* — e tendo ainda em consideração que os aspectos jurídicos do caso estão perfeitamente esclarecidos — nosso parecer é no sentido de que o Supremo Tribunal Federal conheça da argüição, para julgá-la como fôr de direito.

Brasília, 11 de novembro de 1964. — *Oswaldo Trigueiro*, Procurador-Geral da República."

Atendendo a requerimento da Assembléia Legislativa, alegando que os tributos em causa estão sendo cobrados e são tributos indiretos que não ao contribuinte se restituem, de acôrdo com a pacífica jurisprudência (Súmula 71), solicitei ao eminente Dr. Procurador-Geral que emitisse seu parecer até o dia 18 dêste, e designei o dia 30 do corrente para o julgamento, nos têrmos do art. 5º da Lei nº 4.337, de 1-6-64.

O parecer foi proferido no prazo referido.

É o relatório.

EXPLICAÇÃO

O *Sr. Ministro Luís Gallotti* (presidente): — O Governador da Guanabara, por seu procurador Engênio Sigaud, visando a impedir o julgamento, marcado para hoje, dia 30, da representação nº 602 oferecida pela Assembléia Legislativa do Estado, ofereceu, a 26 do corrente, exceção de suspeição contra cinco dos nove ministros ora em exercício no Supremo Tribunal.

Proferi despacho de indeferimento, que o Tribunal conhece. Despacho talvez demasiadamente sereno, se é que pode existir demasia quando o juiz cumpre o seu dever de serenidade. Esta, porém, no que leio na imprensa, não foi compreendida pelo procurador do Estado, pois eu poderia ter dito e não disse:

que a exceção, como foi formulada, era um desrespeito a esta Côrte de Justiça, e a ninguém, mais que no seu presidente, incumbe zelar pelo respeito a ela devido; que, englobando no mesmo requerimento, a exceção contra cinco juízes, em vez de formular uma relativamente a cada juiz, como devera, o procurador, escapando por suas notórias habilidades à suposição de inépcia, deixava patente o seu propósito malicioso: tornar impossível o julgamento da exceção, fazendo com que cinco dos nove juízes ficassem globalmente impedidos, quando, na verdade, cada um dos cinco sòmente o seria em relação ao seu caso; que a petição, feita assim, não tinha viabilidade processual nem a seriedade necessária para ser distribuída e lograr seguimento. Isso, além das razões que constam do meu despacho.

Acabo de receber, neste instante, o requerimento do agravo, interposto do meu despacho, pelo procurador Sigaud, e vou examiná-lo, depois de junto aos autos, para proferir a decisão que couber.

Se errar, o Tribunal me corrigirá.

Entendo que a pendência dêsse agravo não impedirá o julgamento da representação, pois, não reconhecida a suspeição pelos Ministros recusados, as exceções só se podem processar em autos apartados (arts. 231 do Regimento), sem efeito suspensivo, dizendo o Regimento (art. 235) que, quando julgada afinal procedente a exceção, se haverá por nulo o que tiver sido processado perante o Ministro recusado. E só é admitida a suspensão do processo, se a parte contrária reconhece a procedência da suspeição (art. 236).

O Tribunal, entretanto, em sua sabedoria, dirá se estou certo, pensando assim.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira (Relator): — Sr. Presidente. Como tive ensejo de assinalar, no relatório, depois de dar ao Governador da Guanabara o prazo de 30 dias para responder à representação, proferi, no dia 9 do corrente, despacho, nos autos, dêles abrindo vista ao Dr. Procurador-Geral da República até o dia 18, para proferir parecer, se quisesse fazê-lo e designei o dia de hoje (30 de novembro) para o julgamento. Esclareço que a Lei número 4.337, de 1º de junho de 1964, que regula o processo das representações, não prevê nova audiência do Dr. Procurador-Geral depois de apresentada, por Sua Excia., a representação. Daí a designação do prazo de 10 dias. Sua Excelência dentro dêsse prazo emitiu seu parecer, que li ao Tribunal.

Argüi a Assembléia, em petição, que me foi dirigida, que o Govêrno da Guanabara está arrecadando os impostos, que criou, com violação da Constituição. Êsses impostos, sendo tributos indiretos, não se restituem ao contribuinte, de sorte que, na afirmação da Assembléia, estava e como ainda está o Estado cobrando tributos nulos, inconstitucionais, por isso mesmo, indevidos. Poderia, como relator, de acôrdo com a Lei nº 4.337, marcar de pronto o julgamento, até suprimindo a audiência do Governador. E o faria, com fundamento no art. 5º da Lei nº 4.337: — "Se, ao receber os autos, ou no curso do processo, o Ministro Relator entender que a decisão da espécie é urgente em face de relevante interêsse de ordem pública, poderá requerer, com prévia ciência das partes, a imediata convocação do Tribunal, e êste, sentindo-se esclarecido, poderá suprimir os prazos do art. 3º desta lei e proferir seu pronunciamento, com as cautelas do art. 200 da Constituição federal".

Ora, o Estado da Guanabara está arrecadando impôsto que a Assembléia inquina de inconstitucional, impôsto que por ela não foi aprovado e o Governador não tem função legislativa. Por outro lado, estamos diante de questão constitucional da maior relevância, qual a de saber se todos os Governadores dos Estados podem sancionar projetos de leis

que tenham enviado à Assembléia Legislativa do Estado e não tenham sido apreciados em 30 dias.

Poderia, como relator, dispensar a audiência do Governador, nos têrmos do art. 5º transcrito, e pedir dia para julgamento. Mas, não. Dei ao Governador o prazo máximo, previsto na lei, que é de 30 dias, para dar as informações quanto à argüição de inconstitucionalidade dos seus atos, a sanção das duas leis. Sua Excelência sòmente respondeu às informações, no último dia do prazo, dia 9. Nesse dia, então, dei o prazo de 10 dias, não previsto em lei, ao Dr. Procurador-Geral, que apresentara a representação, e designei o dia de hoje, 30 de novmbro, para o julgamento.

A questão que agora vamos decidir é da maior relevância, interessa ao povo do Estado da Guanabara que, segundo a sua Assembléia Legislativa, está pagando impôsto que não foi por ela aprovado, aprovação essa que seria necessária e, por outro lado, interessa a solução dessa questão aos Governadores dos demais Estados da Federação, que passarão, ou não, conforme o resultado dêste julgamento, a ter um grande poder na elaboração legislativa, como é óbvio. Interessa ainda a questão às Assembléias Legislativas de todos os Estados do País, pois que saberão como comportar-se, em face dos projetos que lhes forem apresentados pelos Governadores.

Justificado fica, assim, o meu despacho, marcando, com fundamento no citado art. 5º, depois de inteiramente instruído o processo, o julgamento da representação, feito, de resto, de julgamento preferencial, segundo o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Apreciémos, pois, a Representação da Assembléia da Guanabara e do Bloco Parlamentar de Resistência Democrática, representação que o Dr. Procurador-Geral da República entende cabível.

Como vêem os eminentes colegas, o Governador da Guanabara, mediante mensagem, enviou à Assembléia Legislativa dois projetos de leis, um criando a Taxa de Obras e Empreendimentos e o Fundo de Energia Elétrica e, outro, dispondo sôbre Quadro de Pessoal e dando providências.

Êsses projetos foram enviados àquela Casa Legislativa na forma prevista nos arts. 7º e 11 da Constituição do Estado da Guanabara, a saber, para serem apreciados em duas discussões, podendo a Assembléia aprová-los, emendá-los, ou rejeitá-los.

O primeiro dos projetos impunha mais um ônus tributário aos contribuintes, ao povo da Guanabara, importando no aumento do impôsto de vendas e consignações, que incide em cada venda ou consignação de mercadoria, *lato sensu*, realizada no Estado. O segundo projeto autorizava o Governador a aprovar os quadros de pessoal do Poder Executivo, com as alterações reputadas necessárias.

Ocorre que a Assembléia Legislativa deteve-se no exame dêsses projetos. Decorreram mais de 30 dias da sua apresentação. Então, o Governador invocando o art. 4º, § 1º, do Ato Institucional, resolveu converter os projetos em leis, numerou-as e as publicou no Diário Oficial do Estado — Leis ns. 577 e 578.

Daí a Representação. Diz a Constituição que o Govêrno Federal intervirá nos Estados, entre outros casos, expressamente previstos, para assegurar "a forma republicana representativa" e o princípio de "independência e harmonia dos podêres" (Const., art. 7º, VII, letras *a* e *b*).

O que discrimina a "forma repuplicana" com ou sem epíteto adicional de federativa, discursa Rui Barbosa, não é a coexistência dos três podêres, indispensáveis "em todos os governos constitucionais, como a República ou a Monarquia". É, sim, a condição de que, sôbre existirem os três podêres constitucionais, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, os dois primeiros derivem, realmente, de eleição popular *(Com. à*

Const. Fed. Bras. — coligidos e ordenados por Homero Pires, I, 165). Mas, não basta a existência das assembléias, dos corpos legislativos. Exige-se mais: exige-se que exerçam êles, efetivamente, suas elevadas funções, como ensina Cooley: "A Constituição assegura a "forma republicana" de govêrno a todos os Estados da União. Ora, a feição discriminativa dessa forma, está no direito, reconhecido ao povo, de escolher funcionários seus para a administração e *votar suas leis por meio de corpos representativos*, cujos legítimos atos se podem averbar como do próprio povo. — *"By a republican form of government was intended a government in which not only would the people's representatives make the laws, and their agents administer them, but the people would also, directly or indirectly choose the executives" (General Principles of Const. Law* — 1898, p. 214). É o mesmo que sustenta Woodburn, citado pelo maior dos nossos constitucionalistas: "A nossa Constituição não define a forma republicana" de govêrno e a tal respeito grandes controvérsias têm havido. Mas o seu entendimento geral é claro: forma republicana de govêrno "é aquela na qual os representantes do povo elaboram as leis", que os seus agentes aplicam, e o povo mesmo escolhe, direta ou indiretamente, os agentes do Poder Executivo — *"Our Constitution does not define a republican form of government, and there have been great disputes on that subject. But the general understanding is clear, that a republican form of government is one in which the people's representatives make the laws and their agents adminster them, and in which the people also, directly or indirectly, choose the executive agents". (The American Republic and its government* — 2ª ed. — p. 54).

O mesmo ocorre em nosso país, onde a Constituição erige a "forma republicana" à categoria de ordem constitucional (art. 7º, nº VII, *a*), exigindo-se corpos legislativos não vazios de atribuições e competências, mas, no exercício pleno e desembaraçado de seus altos podêres, a saber, sem que nenhuma autoridade ou órgão lhes usurpe o poder de elaboração da legislação. Por outro lado, é também princípio constitucional a "harmonia dos podêres" (Const., art. 7º, nº VII, letra *b*), característico êste, como aquêle, essenciais ao regime federativo e que dão ensejo, quando violados, ao processo de intervenção, prevista na Carta Política, art. 7º, inciso VII, letras *a* e *b*. A propósito, discursa Carlos Maximiliano, emérito constitucionalista, com tôda a pertinência: "É transgredido o mesmo inciso quando um dos podêres locais usurpa qualquer das outras atribuições a êstes conferidas pela Constituição do Estado. Assim sucede quando o Poder Executivo invade a esfera do Legislativo, nos casos em que não o autoriza o estatuto regional, ou vice-versa, imiscui-se o Legislativo, em atribuições do Governador" *(Com. à Const. Bras. de 1946*, 4ª ed. — 1948, p. 241/2).

Resta, pois, examinar se ocorreu invasão de atribuições, se procede a alegação de que, no caso, o Governador não assegurou à Assembléia seu legítimo direito de elaborar a norma jurídica, apreciando os projetos, com o direito de emendá-los ou rejeitá-los, enfim, se podia o Governador considerar aprovados os projetos que a Assembléia não votou, nem aprovou. Invoca o Governador o art. 4º, § 1º, do Ato Institucional. Mas, a competência prevista neste artigo diz respeito a atribuições exclusivas do Presidente da República, em mensagem dirigida à Câmara dos Deputados e Senado Federal e não às atribuições do Governador, em mensagem dirigida à Assembléia Legislativa estadual. É o que expressa e desenganadamente dispõe o art. 4º:

"O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sôbre qualquer matéria, os quais deverão ser apreciados dentro de trinta (30) dias a contar do seu recebimento na *Câmara dos Deputados* e de igual

prazo no *Senado Federal;* caso contrário, serão tidos como aprovados.

Parágrafo único: O *Presidente da República,* se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça, em trinta (30) dias, em sessão conjunta do *Congresso Nacional,* na forma prevista nesse artigo".

O Ato Institucional, como foi notòriamente divulgado com o "manifesto A Nação", teve em vista armar o Presidente da República, sòmente o Presidente da República, de podêres especiais para elaborar as reformas, que a Revolução julga necessárias. Tais reformas nada têm que ver com programas estaduais. Os Governadores, muitos dêles, nem expressam os ideais revolucionários e, de abril até o corrente mês, muitos têm sido substituídos. Não houve, por parte do Comando Revolucionário, como claramente se vê, o intuito de armar os governadores do poder expresso no art. 4º do Ato Institucional. E, de tal forma, tem sido o Ato assim interpretado que nenhum outro governador, exceto o da Guanabara, como é notório, nem os investidos pela Revolução, se julgarem com o direito de aplicar o art. 4º já citado.

Constitui matéria delicada e controvertida saber se pode a Constituição estadual incorporar definitivamente a seus dispositivos o art. 4º do Ato Institucional, que tem caráter de emergência, em face do que estatui o capítulo V — "Das Leis" — da Constituição federal, que constitui modêlo em relação aos Estados. Qualquer que seja, porém, a conclusão o certo é que, no Estado da Guanabara, nenhuma alteração constitucional se fêz para acolher-se a norma do art. 4º do Ato Institucional.

Confirma Seabra Fagundes, em estudo amplamente divulgado, analisando êsse preceito do ato revolucionário, que êle, como é expresso, sòmente regula atribuições do Govêrno da República, do Chefe da Revolução, não se estendendo aos governadores. A única exceção se dá, quanto ao art. 7º, diz o eminente jurisconsulto, único preceito do Ato Institucional que outorga atribuições também aos governadores, a saber, o poder de demitir ou dispensar, pôr em disponibilidade, aposentar, transferir para a reserva ou reformar servidores estaduais, pelo prazo de seis meses, a contar do Ato, prazo êsse que se findou em 10 de outubro próximo passado.

Como Frederico Ozanam, também preferiria mais tratar dos princípios do que das dúvidas — "*Il aimait mieux enseigner les principes que les doutes... d'inicier ses auditeurs au double scandale de l'obscurité des lois et la contrariété des jugements*". Mas, na verdade, o Ato Institucional não oferece dúvidas. Por êle ficou mantida a Constituição de 1946, salvo as modificações nela pelo próprio ato introduzidas, entre as quais as atribuições do Presidente da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no que concerne à elaboração legislativa, na esfera federal. É o que está na justificativa do Ato, no manifesto, com êle, dirigido à Nação: "Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, *limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos podêres do Presidente da República,* a fim de que êste possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do govêrno como nas suas dependências administrativas".

Como se vê, o Ato não se aplica aos Estados, na sua exata interpretação, haurida da própria proclamação do Comando Revolucionário.

Pelo exposto foi que a Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara não se conformou com a mutilação, com a usurpação de seus podêres, não quis se situar na "categoria do indiferente" de

que fala Renard, e, com personalidade, reclama suas prerrogativas a êste Alto Pretório. Como diz o Ministro Cândido Mota Filho, inspirado e evocando Goethe, "ter personalidade é não se submeter ao inferior e ao mesquinho, nem se deixar conduzir pelas propostas de Mefistófeles a falsas grandezas". A nossa Alta Côrte de Justiça tem o poder de pôr fim a essa controvésrsia, firmando os princípios republicanos, os princípios federativos, inspirados na lição dos nossos constitucionalistas, dos nossos antecessores nesta Casa, sábios e puros, cuja evocação é aqui necessária, como diz o nosso preclaro colega, "para retemperar a nossa luta, reafirmar a nossa fé e consolidar a nossa confiança nos destinos humanos".

Sr. Presidente, o meu voto, com estas considerações, é conhecendo da representação, de acôrdo com o parecer do Dr. Procurador-Geral da República e, dela conhecendo, julgo-a procedente para declarar nulos de pleno direito, por inconstitucionais, os atos baixados pelo Governador do Estado da Guanabara, atos a que êle deu o nome de leis

— Leis ns. 577 e 578, de 14 de agôsto de 1964.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Evandro Lins : — Compete-nos julgar a argüição da inconstitucionalidade das Leis ns. 577 e 578, de 14-8-64, do Estado da Guanabara. A representação do eminente Dr. Procurador-Geral encaminhou as alegações dos argüentes — a Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara e o Bloco Parlamentar da Resistência Democrática — que assinalam ter o Governador enviado à Assembléia os respectivos projetos, na forma prevista no artigo 7º da Constituição do Estado. Não tendo sido tais projetos votados no prazo de 30 dias, o Chefe do Executivo estadual os considerou tàcitamente aprovados e os sancionou, sob a invocação do § 1º do artigo 4º do Ato Institucional de 9-4-64.

Podia o Governador praticar tais atos, sem ofender o princípio da independência e harmonia dos podêres, cuja obediência é imposta pelo artigo 7º, VII, letra *b*, da Constituição federal?

A meu ver, a questão é de fácil deslinde. Dispõe o artigo 4º do Ato Institucional:

"O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sôbre qualquer matéria, os quais deverão ser apreciados dentro de trinta dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados e de igual prazo no Senado Federal; caso contrário, serão tidos como aprovados.

§ único: O Presidente da República, no julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça, em trinta dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo".

O Ato Institucional manteve a Constituição de 1946, e as Constituições estaduais e respectivas emendas, com as modificações dêle constantes (art. 1º) e foi expedido, como medida de emergência, em virtude de movimento revolucionário, que se autolimitou com a sua promulgação.

Nesse Ato, cuja vigência expirará em 31-1-66, procurou-se acelerar o andamento de reformas constitucionais e de projetos de lei, que o nôvo Govêrno considerava urgentes para a execução das tarefas a que se propunha.

Não vejo como ler Governador, onde está escrito Presidente da República, nem tampouco incluir no texto Assembléia Legislativa quando nêle se fala em Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Talvez fôsse desejável que se encontrasse um meio de abreviar o trabalho legislativo das Assembléias estaduais. Considero útil uma medida nesse sentido. Não possa, porém, em face dos têrmos mais do que claros do artigo 4º da Ato Institucional, estendê-lo aos Estados.

Seabra Fagundes, com a sua indiscutível autoridade, já havia acentuado, de modo enfático:

"O Ato Institucional é direito constitucional da União e, pela sua origem e pelo seu conteúdo, sòmente se aplica no âmbito federal. A fundamentação que o acompanhou, é expressa nesse sentido" .

O Ato Institucional não é de aplicação compulsória ou automática nos Estados. Sòmente no Estado da Guanabara é que se deu essa interpretação, que, a meu ver, está em choque flagrante com a letra e o espírito do mesmo Ato. Em nenhum outro Estado se procedeu por essa forma.

Julgo procedente a representação e decreto a inconstitucionalidade das leis impugnadas, acompanhando o douto. fundamento o brilhante voto do eminente Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima: O Ato Institucional de abril de 1964 estabeleceu normas emergenciais transitórias de direito constitucional. Basta verificar que o Ato vigorará sòmente até 31 de janeiro de 1966. O art. 7º teve vigência temporária de seis meses. E o art. 10, vigência temporária de sessenta dias. Temos, assim, um típico direito constitucional transitório de emergência a ser aplicado dentro dos prazos e nos limites expressamente determinados.

O Ato Institucional, criador dêsse direito excepcional, não estabeleceu nenhum princípio constitucional permanente, que viesse se incorporar aos que, segundo o art. 7º, nº VII, da Constituição, configuram e tipificam a forma republicana de govêrno adotada pela Federação.

O Ato Institucional manteve a Constituição de 1946, as Constituições estaduais e as respectivas emendas com as modificações dêle constantes.

Essas modificações limitaram-se taxativamente às matérias e competências nêle indicadas.

Todo o direito do Ato, que é direito federal de emergência e, portanto, transitório, aplica-se restritivamente e não ampliativamente. De modo que a extensão do Ato aos Estados teria de ser feita expressamente. E assim se procedeu quando, no art. 7º, se atribuiu competência aos Governadores para demitir ou dispensar funcionários públicos estaduais ou municipais, aposentá-los, colocá-los em disponibilidade, transferir para a reserva ou reformar.

Pelo art. 7º do Ato ficaram assim suspensas, por seis meses, as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade, tanto na União como nos Estados e Municípios. A aplicação de uma das medidas do Ato aos Estados e Municípios decorreu, pois, de determinação expressa formal do Ato. Ora, assim não aconteceu com o art. 4º no qual se dispõe que serão tidos como aprovados os projetos de lei sôbre qualquer matéria enviados pelo Presidente ao Congresso, se não forem apreciados dentro de 30 dias na Câmara e dentro de igual prazo no Senado, a menos que o Presidente solicite que a apreciação se faça em sessão conjunta do Congresso, no prazo máximo de 30 dias. (Parágrafo único).

A regra do art. 4º opera exclusivamente no plano federal. Esta regra não se inclui entre os princípios a que se refere o art. 18 da Constituição. Os princípios referidos no art. 18 são os *permanentes*, "os estabelecidos nesta

Constituição", como em seu texto está dito. Estabelecidos que se acham na Constituição, os Estados a êles são obrigados, sempre restando, entretanto, aos Estados, uma margem de liberdade para comporem o mecanismo constitucional próprio de sua autonomia.

Não há como fugir da conclusão segundo a qual a norma emergencial transitória, editada pelo Ato, só teria aplicação aos Estados se expressamente fôsse isto declarado. Porque estava expressamente declarado no art. 7º do Ato, os Governadores tiveram competência para demitir, dispensar, aposentar, reformar, etc. Mas porque não estava declarado no art. 10 do Ato, os Governadores não tiveram competência para cassar mandatos legislativos estaduais ou municipais.

Acompanho o douto voto do Eminente Relator, julgando procedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves: — Sr. Presidente, vou direto ao assunto já brilhantemente versado. O art. 4º do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, não tem aplicação à esfera estadual legislativa. Seu texto é expresso e claro, não permitindo outra interpretação — confere especialmente ao Presidente da República a iniciativa de leis sôbre qualquer matéria, para apreciação dentro de trinta dias, em cada uma das casas do Congresso Nacional, sob cominação da cláusula de aprovação tácita, estatuindo o parágrafo único, a hipótese da apreciação no prazo único de trinta dias, em sessão conjunta do Congresso, se parecer ao Presidente da República urgente a medida proposta.

O dispositivo, pela sua destinação especial do Presidente da República, pela dupla menção ao sistema legislativo bi-cameral, pela outorga da apreciação do critério de urgência ao Chefe do Poder Executivo Federal, afasta de seu âmbito os podêres legislativo e executivo dos Estados.

Assim, aplicando o texto, os atos do Governador do Estado da Guanabara, ofenderam não só o princípio da independência dos podêres, assegurado pelo art. 7º, nº VII, da Constituição federal, como também o art. 1º, do Ato Institucional de 9 de abril de 1964.

Por êsses fundamentos, julgo procedente a representação, desacôrdo com o eminente relator.

VOTO

O Sr. Ministro Vítor Nunes: — Para julgar procedente a representação, bastar-me-ia, além dos votos irrefutáveis que acabamos de ouvir, citar a entrevista do jurisconsulto e ex-Ministro da Justiça, Dr. Seabra Fagundes, que examinou todos os argumentos e assim concluiu: "O ato publicado como Lei nº 577, de 14 de agôsto de 1964..., bem como o que se lhe segue, Lei número 578..., são, a nosso ver, atos nulos... nada ampara o exercício, pelo Governador, do poder de converter em lei, pela menção seguida de publicação, projetos seus que a Assembléia Legislativa não votou". (*O Globo*, 22-8-64, p. 11).

Quanto ao argumento de que o Estado estava jungido ao modêlo federal (Ato Institucional, art. 4º), permito-me recordar alguns precedentes desta Côrte.

No julgamento da Rp 467 (12-5-61), sustentei, por construção, à semelhança do que dispõe a Constituição federal, que os Ministros do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte deviam ter a sua nomeação aprovada pela Assembléia Legislativa, uma vez que o Tribunal não fôra criado na Constituição estadual, nem por expressa delegação de legislador constituinte ao legislador ordinário. Fiquei vencido, pois o Supremo Tribunal decidiu que "os Estados, em suas Constituições, não são obrigados a copiar a Constituição federal, senão a respeitá-la nos seus princípios fundamentais."

Aprendi a lição. Posteriormente, reportando-me a êsse julgado e ao *Caso do Ceará* (eleição indireta do Vice-Governador) (A. J. 85/4), dizia eu: "Uma coisa é dizer que a Constituição do Estado não violou a Constituição federal, porque lhe seguiu o modêlo. Outra coisa é dizer que a Constituição estadual estava obrigada a seguir o modêlo federal, ...onde está... o preceito segundo o qual, em tôdas as situações, o *modêlo federal* tem de ser respeitado, obrigatòriamente, na elaboração das Constituições estaduais? Não existe êsse preceito na Constituição". (Rp 515, 13-7-62).

Isso mesmo sustenta, agora, o eminente Seabra Fagundes, quando diz que "as regras do art. 4º do Ato Institucional não constituem normas do direito da União, necessàriamente aplicáveis aos Estados, nos têrmos do art. 18 da Carta Magna". E o Estado da Guanabara ainda não reformou a sua Constituição, para o efeito de incorporar ao processo legislativo estadual as normas excepcionais e provisórias que se contêm naquele dispositivo.

Também desejo fazer uma ponderação sôbre o argumento de que não poderíamos apreciar o caso presente (que envolve um conflito de podêres entre o Governador e a Assembléia), por se tratar de *questão exclusivamente política*. O argumento está refutado pela letra expressa dos arts. 8º, § único, e 7º, nº VII, letra *b*, da Constituição federal, uma vez que o Dr. Procurador-Geral da República, que é o único titular qualificado pela Constituição, trouxe o problema da decisão do Supremo Tribunal, afirmando ademais, explìcitamente, a nossa competência. Recordou-se, contudo, em acréscimo, estas observações veementes:

"Não estamos sòzinho, quando afirmamos que o Poder Judiciário foi omisso em tôdas as crises que envolveram o Brasil. Não. Quem conosco pensa é o mesmo homem que lutou na Constituinte de 91, para que se desse ao Poder Judiciário à função de terceiro poder, nos moldes da constituição americana... O que há de grave na crise brasileira... é que a legalidade vigente não encontra saída para as dificuldades brasileiras. E não encontra não porque faltam leis, ou que as existentes sejam precárias. Absolutamente. O que nos tem faltado sempre é compreensão, por parte do Poder Judiciário, de que a êle compete a guarda e a interpretação da Constituição, segundo determinação constitucional. O que falta ao Poder Judiciário, como órgão, como instituição, para desempenhar o papel de terceiro poder político, *compondo os conflitos entre o Executivo e Legislativo*, dentro do sistema de freios e contrapesos estabelecido na Constituição. O defeito é do órgão que, despreparado, se descuida e despreza a sua função política, limitando-se a decidir e compor conflitos entre particulares. E o grande ausente nas crises brasileiras, vivendo como que à margem da vida política brasileira, *parecendo não perceber que tem gravíssimas atribuições políticas a desempenhar como intérprete e guardião da Constituição*".

Certamente, Sr. Presidente, estas palavras não saíram da pena de uns constitucionalistas, mas são agora muito adequadas, porque a sua autoria nominal pode ser encontrada na *Tribuna da Imprensa* de 19 de outubro de 1955.

Acompanho o voto de eminente relator.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Mota Filho: — O art. 4º do Ato Institucional, decorre de uma modificação constitucional no plano da competência da União. Por isso se refere a iniciativa ao Sr. Presidente da República. Os Estados continuaram ídenes, na sua capacidade de auto-organização e auto direção, mantido, em todos os seus efeitos, o

princípio da harmonia e independência dos podêres.

Para que o Ato fôsse atingir aos Estados seria necessário que êstes, por úma reforma constitucional, seguissem, no seu peculiar interêsse, aos dítames dos autos.

As leis do Estado são feitas no plano de sua autonomia respeitados os princípios constitucionais. E essa prerrogativa não pode ser modificada por ato unilateral do Executivo, que não tem o poder de legislar.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães: — Sr. Presidente, acompanhando o brilhante voto do eminente Sr. Ministro Relator, julgo inconstitucionais as Leis da Guanabara, ns. 577 e 578, de 14 de agôsto último, porque não se observaram as atribuições do Poder Legislativo Estadual, visto que não se aplicava o Ato Institucional de 9 de abril último, art. 4º e seu parágrafo.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Presidente): — Por ser de ordem constitucional a matéria em julgamento, tenho de votar, como Presidente.

Li a representação da Assembléia Legislativa, as informações do Governador, o parecer de Seabra Fagundes.

Ficou-me a plena convicção de que a representação tem cabimento e procede.

Havia reservado a noite passada, para escrever os fundamentos do meu voto.

Mas não pude fazê-lo, porque faltou luz no Hotel em que resido, durante quase tôda a noite, e fiquei esperando, em vão, que ela voltasse.

Assim, reporto-me aos fundamentos da representação e aos do parecer magistral de Seabra Fagundes, jurista-juiz, que, se aqui estivesse, seria um dos grandes desta Casa, pelo alto saber, pela dignidade exemplar e pela isenção insuperável. (*)

(*) N. DA RED.: — Entrevista publicada em "O Globo" de 22-6-64, do teor seguinte:

O ato publicado como Lei n.º 577, de 14 de agôsto de 1964, pelo qual se cria uma "taxa de obras e empreendimentos" (que não é taxa, e sim impôsto), "à razão de um décimo sôbre o impôsto de vendas e consignações'" (art. 1.º), bem como o que se lhe segue, Lei n.º 578, atinente à aprovação dos quadros de pessoal pelo Poder Executivo, são, a nosso ver, atos nulos. Nulos porque não se elaboram em conformidade com as normas previstas na Constituição do Estado para a feitura das leis: iniciativa do Governador (aliás, não privativa nas matérias de que se trata), duas discussões e votação pelo plenário da Assembléia, sanção do Chefe do Poder Executivo (arts. 7.º e 11).

"É certo que no preâmbulo dessas leis se invoca o art. 4.º, do Ato Institucional em que se estatui que o Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sôbre qualquer matéria, os quais serão tidos como aprovados, caso não apreciados dentro de 30 dias do seu recebimento na Câmara dos Deputados e de igual prazo no Senado. Da remissão se depreende que o Governador, tendo êsse Ato como aplicável à elaboração das leis no âmbito estadual, considerou convertidos em lei projetos por êle enviados à Assembléia Legislativa, sôbre os quais esta não se manifestara, pela aprovação ou rejeição, no prazo de 30 dias.

A invocação do Ato Institucional, no caso, se nos afigura, porém, de todo improcedente.

"O Ato Institucional é direito constitucional da União e, pela sua origem e pelo seu conteúdo, sòmente se aplica no âmbito federal. A fundamentação que o acompanhou é expressiva nesse sentido."

"O Ato Institucional que é hoje editado pelos comandantes-chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da Revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao nôvo Govêrno a ser instituído os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto

Ouço dizer-se que, acolhendo esta representação, o Tribunal estaria fazendo contra-revolução por acórdão.

Isso é o que há de mais fantasioso. Admitir tal propósito seria fazer injúria a juízes que juraram cumprir a

---

e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria."

"O *nôvo govêrno*, de que aí se fala, é o da República, até porque o Movimento Revolucionário foi estritamente motivado pelo comportamento do Govêrno Federal anterior. Ainda na *justificação* do Ato se deixa isso manifesto, ao declarar-se que as modificações impostas à Constituição o foram, "*apenas*, na parte relativa aos podêres do Presidente da República", e com o objetivo de habilitá-lo para o cumprimento da missão que se lhe cometia."

"Se assim se há de entender ante as circunstâncias que deram lugar ao Ato Institucional, assim também se há de concluir, considerando o teor das normas nêle contidas. Com efeito. O art. 2.º, cogitando da eleição do Presidente da República, frisa, no parágrafo 2.º, como que sublinhando o sentido escrito dos critérios adotados: "Para a eleição regulada *neste artigo*, não haverá inelegibilidades." Não se reportou à eleição indireta, por vacância tanto da Presidência como da Vice-Presidência, com o que teria dado ao texto sentido permanente e não contingente. Ateve-se à emergência federal. O mesmo é de dizer das normas com que regula a iniciativa das reformas constitucionais e das leis por parte do Poder Executivo, bem como a tramitação dos projetos que êste envie ao Congresso (art. 3.º, 4.º e 5.º). Nelas se alude ao Presidente da República e ao Congresso Nacional, e sòmente a êles.

"Quando quís se estender aos Estados (no campo das sanções políticas), o Ato Institucional o fêz com referência expressa à competência dos Governadores para demitir funcionários públicos, estaduais ou municipais, aposentá-los, etc. (art. 7.º)."

"É certo que a Lei Suprema da República vincula o direito dos Estados aos *princípios* nela estabelecidos (e o Ato Institucional é hoje parte da Constituição), quando, no art. 18, dispõe que "cada Estado se regerá pela Constituição que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição", E é certo ainda que êsse preceito supõe adaptação do direito escrito dos Estados ao direito constitucional da União, adaptação feita pelas vias próprias, ou seja, mediante elaboração originária ou reforma dos textos das Constituições ou leis estaduais. E quando tal não ocorra, a representação prevista no art. 8.º, parágrafo único, com a intervenção federal subseqüente, será hábil para compelir o Estado recalcitrante a ajustar o seu direito positivo ao da Federação."

"Porém, ainda quando se possa admitir que certos preceitos constitucionais da União, sôbre cuja aceitação descurem os Estados, se estendam a êstes pela direta e imediata aplicação dos textos do direito federal (a exemplo do que, sob a Constituição de 1891, sucedeu com as garantias de vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos dos magistrados, que referidas apenas para os juízes federais, o Supremo Tribunal considerou necessàriamente extensivas à Justiça local), na espécie tal procedimento não seria cabível. É que as regras do art. 4.º, do Ato Institucional, não constituem normas do direito da União, necessàriamente aplicáveis aos Estados, nos têrmos do art. 18, da Carta Magna. Com efeito. A conformação do direito estadual à Lei Suprema tem como referência (com apoio no princípio de simetria política, próprio dos Estados sob regime federativo, e em nossa prática institucional aplicado com certo rigor) não as normas em geral do direito constitucional da União, mas sim o que na sua Carta Política seja basilar. É o que se infere da palavra *princípios* usada no texto citado. *Princípios estabelecidos na Constituição* se dizem os cânones institucionais pelo seu conteúdo, pela sua essência. E, ou se exprimem na enunciação do art. 7.º n.º VII (forma republicana representativa; independência e harmonia dos podêres; temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das federais correspondentes; proibição da reeleição de governadores e prefeitos para o período imediato; autonomia municipal; prestação de contas da administração; garantias do Poder Judiciário), ou se deduzem de textos outros da Constituição, entendidos segundo o espírito do regime."

Constituição e as leis, e empenham sua honra de magistrados na fidelidade a êsse juramento.

E que contra-revolução seria essa promovida por um dos autores notórios do Ato Institucional, (*) o ilustre jurista que é o advogado da Assembléia Legislativa neste feito? Que contra-revolução seria essa, ajudada pelo eminente Procurador-Geral da República, Professor Oswaldo Trigueiro, Chefe do Ministério Público Federal por escolha e confiança do insigne Presidente Castello Branco e que, em seu parecer nos autos,

---

"As disposições do Ato Institucional, que o Governador invoca, envolvem regras de duas ordens: uma atinente à iniciativa do Poder Executivo, outra à tramitação na órbita do Poder Legislativo. Pela primeira a iniciativa governamental passa a ser ampla, abrangendo quaisquer matérias suscetíveis de disciplina em lei; pela segunda se assina prazo fatal à votação nas Casas do Congresso, dos projetos de origem presidencial, tendo-se êstes como convertidos em leis, se vencido o prazo, o Poder Legislativo não se houver manifestado, acolhendo-os ou rejeitando-os."

"Ora, nem uma nem outra dessas normas se enquadra entre os princípios a que se refere o art. 18, da Constituição federal, como sendo de adoção compulsória pelos Estados. Isto porque nenhum dêsses critérios está explicitamente mencionado como obrigatório para Estados, nem é da essência do regime presidencialista. Para êste, segundo a tradição nossa, norte-americana e de todos os países que o praticam, o que se mostra essencial na feitura das leis é a conjugação da vontade do Congresso, expressa na votação dos projetos de lei, com a do Poder Executivo, traduzida no assentimento a êles pela sanção. O poder de iniciativa é norma secundária da participação do Executivo no processo de elaboração das leis, sugerida, entre nós, pela experiência da vida republicana. A Constituição de 1891 dela não cogita; a medida aparece, pela primeira vez, na Constituição de 1934 (art. 41). Por isto, conquanto a nossa vocação para a unidade política tenha feito que hoje os Estados em geral a adotem repetindo, *mutatis mutandis*, a Constituição da República, há alguns que a acolhem em têrmos não coincidentes com os desta. A Constituição do Amazonas não atribui ao Governador a iniciativa de fixação do efetivo da Fôrça Pública (art. 24, § 2.º), que várias outras Cartas Estaduais referem, por analogia com a atribuição do Presidente da República de propor ao Congresso a lei de fixação das Fôrças Armadas (art. 67, § 2.º). E a Constituição do Piauí, conquanto reconheça ao Governador o poder de iniciativa, não lhe atribui privatividade em qualquer matéria (art. 40)."

"No que concerne ao critério de tramitação dos projetos presidenciais, e ao prazo fatal para a votação respectiva, ainda menos se pode pretender constituam êles princípios fundamentais do regime, de adoção compulsória pelos Estados. Trata-se de critério processual, de regras do processo de elaboração das leis, e tais regras sempre variaram, em algumas particularidades, da União para os Estados. Assim é que, embora na Constituição federal não se tenha estabelecido preceito sôbre a inclusão, na ordem do dia, de projeto que, após certo tempo de apresentado, não tenha recebido parecer, em várias Cartas Estaduais essa regra aparece. E varia, quanto ao prazo, de umas para outras (Amazonas, art. 24 § 3.º; Pará, art. 28, parágrafo único; Pernambuco, art. 31; Rio Grande do Sul, art. 58)."

"Portanto, nada ampara o exercício, pelo Governador, do poder de converter em lei, pela sanção seguida de publicação, projetos seus que a Assembléia Legislativa não votou."

(*) N. da Red.: — Além da Representação, que é divulgada tem seguido o presente acórdão, Carlos Medeiros Silva publicou, sôbre a aplicação do Ato Institucional, os seguintes trabalhos, todos inseridos nesta Revista: "Observações sôbre o Ato Institucional", vol. 76, pág. 473; "O Ato Institucional e a elaboração legislativa, vol. 77, págs. 1-12; "Seis meses de aplicação do Ato Institucional", no volume 78, págs. 449/452, seção "Notas e Comentários".

demonstra o cabimento da representação formulada pela Assembléia Legislativa e se abstém de opinar quanto ao mérito, deixando assim de impugnar o que constituiria uma fase da contra-revolução?

Meu voto é de acôrdo com os dois eminentes colegas.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Julgou-se procedente a representação, unânimemente. Votou o presidente, por se tratar de matéria constitucional.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti.

Relator, o Exmo. Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros: Evandro Lins, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vítor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota, Luís Gallotti e Hahnemann Guimarães.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro A. M. Ribeiro da Costa.

Licenciado, o Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Em 30 de novembro de 1964. — Dr. Eduardo de Drummond Alves, Vice-Diretor-Geral.

REPRESENTAÇÃO DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DA GUANABARA

Exmo. Sr. Procurador-Geral da República.

A Mesa da Assmebléia Legislativa do Estado da Guanabara, no uso de suas atribuições legais e regimentais, vem dirigir a V. Exa. a presente *Representação* contra atos do Exmo. Sr. Governador do mesmo Estado cuja declaração de inconstitucionalidade pede seja promovida, por V. Exa., perante o Egrégio Supremo Tribunal Federal, com base no art. 7º nº VII, letra *b*, da Constituição e na forma da lei nº 4.327, de 1-6-64.

I — OS ATOS INCONSTITUCIONAIS

Os atos impugnados são os sancionados e publicados como leis, sob os números 577 e 578, ambos datados de 14 de agôsto de 1964, e divulgados no *Diário Oficial* do Estado, Parte I, Ano V, nº 158, de 17 de agôsto de 1964, e republicado em 20-8-64 (docs. ns. .....)

Não tendo sido observada a tramitação lagislativa prevista no art. 11 da Constituição do Estado, que estabelece o método tradicional de discussão, votação e aprovação, os projetos que o Exmo. Sr. Governador enviara à Assembléia, com as Mensagens ns. 22 e 25 de 1964 (docs. ns.....), não podiam ter sido publicadas como leis, como aconteceu.

O primeiro dêsses atos cria a taxa de obras e empreendimentos e o fundo de energia elétrica e, o segundo, dispõe sôbre a organização dos quadros de pessoal e dá outras providências; ambos contêm cláusulas de vigência, desde a data de sua publicação.

Mas não se aplicando, como em verdade não se aplica, automàticamente, à Assembléia Legislativa do Estado, o art. 4º § 1º do Ato Institucional, o Exmo. Sr. Governador, expedindo tais atos, como leis, usurpou função legislativa, cometeu abuso de poder, em detrimento da Assembléia (art. 11 da Constituição estadual), com manifesta violação do princípio constitucional da "independência e harmonia dos podêres" que a Constituição federal assegura, em relação aos Estados, no art. 7º nº VII, letra *b*, mediante representação e intervenção federal (art. 8º § único).

II — INAPLICABILIDADE DO ATO INSTITUCIONAL

A inconstitucionalidade cuja declaração se pede, decorre do fato de o Exmo. Sr. Governador haver invocado e aplicado, para editar os atos impugnados, o art. 4º § 1º do Ato Institucional de 9-4-64 (também aludido nas Mensagens ns. 22 e 25, de 1964), como se êsse diploma estivesse em vigor na Guanabara, no que concerne ao processo de elaboração legislativa, especialmente quanto à votação presumida e aprovação tácita, pelo simples decurso do prazo de 30 dias, a contar do recebimento, pela Assembléia, dos projetos de lei, de iniciativa governamental.

O Ato Institucional no art. 1º manteve a Constituição de 1946 e as Constituições estaduais e respectivas Emendas, com as *modificações* dêle constantes. Quais são essas modificações?

O verbo *modificar*, na linguagem jurídica, significa *revogar* (total ou parcialmente) abrogar, derrogar.

Quando um texto modifica ou revoga outro? A regra está codificada como princípio geral de direito, essencial à própria existência da ordem jurídica (Lei de Int. do Cód. Civil, art. 2º § 1º).

Há revogação de lei anterior quando a posterior expressamente o declare, quando haja incompatibilidade de vigência simultânea, ou quando a lei nova regula inteiramente a matéria.

Nenhuma dessas hipóteses ocorre do confronto entre o Ato Institucional e as Constituições estaduais, no que respeita ao processo de elaboração legislativa.

No Ato Institucional as referências são ao Presidente da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, quando nos arts. 3, 4, 5 e 6, introduziu modificações ao processo legislativo da União.

Nenhuma alusão existe ao Governador e às Assembléias Legislativas dos Estados, nesses dispositivos do Ato, *que regulam a elaboração legislativa.*

Excluída está, portanto, a primeira hipótese de revogação.

Não ocorre também o segundo caso de revogação, o de incompatibilidade entre os textos relativos à elaboração legislativa constante do Ato e os vigentes no Estado da Guanabara (arts. 7º a 12 da Constituição estadual).

Podem coexistir, na órbita federal e na estadual, as normas estabelecidas no Ato quanto à iniciativa e à tramitação *abreviada* dos projetos de lei enviados ao Congresso Nacional, pelo Presidente da República e os que a Constituição da Guanaabra (art. 11) prescreve para a elaboração das leis, segundo o processo tradicional de votação.

No próprio campo federal, os dois processos de elaboração legislativa coexistem; *um temporário*, cuja vigência está fixada no Ato e deixará de vigorar, automàticamente, com a sua caducidade, em 31 de janeiro de 1966; outro *permanente*, que continua em vigor para os projetos de lei de iniciativa dos membros do Congresso Nacional e voltará a ser o *único*, finda a vigência do Ato Institucional.

Mas, estando em vigor, no plano federal, êsses trâmites de elaboração legislativa, a dualidade nêles prevista se deverá estender, automàticamente, aos Estados?

A resposta negativa se impõe, por vários motivos.

O modêlo *federal* de elaboração legislativa não se aplica rigidamente no plano estadual. Basta fazer-se um ligeiro confronto entre a Constituição federal e as Constituições dos Estados para concluir-se da legitimidade desta afirmação.

Neste particular, a Constituição da Guanabara, promulgada em 27 de março de 1961, é talvez a que maiores ino-

vações e discordâncias oferece em confronto com a Constituição federal. A respeito das votações o texto estadual especifica os casos de *quorum* especial, com exagerado casuísmo (maioria simples e maioria absoluta, dois terços dos presentes, dois terços, três quartos, quatro quintos de seus membros e ainda outros *quorum*, estabelecidos em Regimento Interno, art. 9º e seu § único); proibe legislação sôbre servidores públicos, nos 180 dias que antecedem as eleições estaduais; *veda*, outrossim, à Assembléia alterar os fundamentos da receita para menos e as autorizações da despesa para mais, do total da proposta orçamentária oriunda do Poder Executivo (art. 10, *a* e *b*); prevê duas discussões e votações, mas *dispensa* a segunda, quando obtidas, na primeira, a aprovação dos projetos por dois têrços de votos (art. 11).

Na Constituição federal de 1946 muitos dêsses exemplos não se encontram (ver os arts. 45 § 2º, 48 § 2º, 70 § 3º, 72, 217); são variações ou modificações do modêlo federal, que os constituintes da Guanabara houveram por bem introduzir, no texto estadual de 1961, convencidos de que o *processo legislativo, nos Estados*, não obedece, estrita e necessàriamente, ao regulado, para o Congresso Nacional, na Constituição federal.

Se essa correspondência entre os modêlos federal e estadual, de elaboração legislativa, não existe, nem deve existir, necessàriamente, a conseqüência lógica é que a modificação introduzida no art. 4º do Ato, destinada expressamente a regular a tramitação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República no Congresso Nacional, não se aplica, automàticamente, na esfera estadual. Onde se lê Presidente da República, não se deve ler Governador do Estado; onde se lê, Congresso Nacional, Câmara dos Deputados ou Senado Federal, não se deve ler Assembléia Legislativa.

Podem coexistir, portanto, sem quebra do princípio hierárquico dos textos federais sôbre os estaduais (Ver A. Gonçalves de Oliveira, "Hierarquia das leis e competências legislativa da União e dos Estados", *in Revista Forense*, vol. 100, pág. 22) o disposto no art. 4º do Ato Institucional, para a União, e as normas da Constituição da Guanabara (art. 11), no que se refere ao processo legislativo; entre êles não há incompatibilidade, como se alegou na Mensagem nº 22, do Exmo. Sr. Governador.

No caso de dúvida (que não existe), quanto à vigência simultânea dos processos de tramitação abreviada, com a cláusula de *aprovação tácita* dos projetos de lei de iniciativa presidencial, pelo simples decurso de certo prazo, e o de *aprovação expressa* (que apenas ficou suspenso, temporàriamente, mas não foi abolido, no plano federal), a solução haveria de ser pela prevalência da regra tradicional da manifestação positiva, do consentimento inequívoco dos membros do Poder Legislativo, como o mais condizente com a índole da democracia e do sistema representativo, que teve sua origem, aliás, na votação dos tributos pelos legisladores eleitos pelo povo.

A paremia célebre, reeditada por *Carlos Maximiliano*, é que se "interpretam restritivamente as disposições derrogatórias do direito comum" ("Hermenêutica e Aplicação do Direito", 3ª ed., pág. 383). E o direito comum, no caso, é a votação das leis, pelo processo tradicional, do consentimento expresso dos representantes do povo, nas câmaras legislativas.

As normas do Ato, baixadas pelo Comando Revolucionário, por serem excepcionais, são *temporárias*, e tiveram destinatários certos (Presidente da República e Congresso Nacional), como ficou dito no seu preâmbulo; no caso da elaboração legislativa, não alude, genèricamente, aos Podêres Executivo e Legislativo, mas ao Presidente da República, ao Congresso Nacional, à Câmara dos Deputados, ao Senado Fe-

deral, nomenclatura *privativa dos órgãos da União* (arts. 3, 4 e 5).

Quando o Ato quis referir-se ao *Governador* e a mandatários eletivos *estaduais* o fêz expressamente, no art. 7º § 2º e 10.

Se fôsse admitida a aplicação genérica e automática do Ato Institucional a todos os agentes do Poder Executivo e aos órgãos do Poder Legislativo, *também aos Municípios êle se estenderia*, para regular as relações entre Prefeitos e vereadores, quanto ao processo de elaboração legislativa.

A propósito, ainda, da revogação dos textos constitucionais dos Estados pelo Ato, por incompatibilidade, outras considerações, de ordem geral, são também oportunas, para mostrar que ela não existe.

O art. 18 da Constituição federal, que confere autonomia aos Estados para se organizarem, política e administrativamente, determina que êles observem os princípios nela estabelecidos.

Entre os princípios da Federação, da observância obrigatória, não se encontra o da *iniciativa* dos projetos de lei, pelo Executivo, e, muito menos, *o de tramitação abreviada*, com prazo fatal, para a aprovação presumida de projetos de lei, pelo Legislativo.

Na federação norte-americana, a iniciativa é exercida por via indireta, porque o Presidente da República não a tem, como prerrogativa expressa; no Brasil a iniciativa surgiu com a Constituição de 1934, e está no texto fundamental de 1946, em casos especiais. O Ato Institucional ampliou essa faculdade, mas sòmente durante a sua vigência. Não é, portanto, a iniciativa, uma norma fundamental, entre as relações entre o Executivo e o Legislativo, que nos regimes federativos, uma vez adotada na União, devam os Estados observá-la, necessária e automàticamente.

Neste sentido opinou o jurisconsulto Seabra Fagundes, visando ao mesmo caso que suscitou a presente Representação: — "A invocação do Ato Institucional, no caso, se nos afigura, porém, de todo improcedente". "O Ato Institucional é direito constitucional da União e, pela sua origem e pelo seu conteúdo, sòmente se aplica no âmbito federal. A fundamentação que o acompanhou é expressa nesse sentido". E prosseguindo, com referência à iniciativa e a tramitação observada, estabelecidas no Ato, disse: — "Nem uma, nem outra, dessas normas, se enquadra entre os princípios a que se refere o artigo 18 da Constituição federal, *como sendo de adoção compulsória pelos Estados*. Isto porque nenhum dêsses critérios está explìcitamente mencionado como obrigatório para os Estados, nem é da essência do regime presidencialista. Para êste, segundo a tradição nossa, norte-americana e de todos os países que o praticam, o que se mostra essencial na feitura das leis é a conjugação da vontade do Congresso, expressa na votação dos projetos de lei, com o Poder Executivo, traduzida no assentimento a êles pela sanção. O poder de *iniciativa* é norma secundária da participação do Executivo, no processo legislativo, sugerida entre nós, pela experiência da vida republicana" (*O Globo*, de 22-8-64, pág. 11, doc. n...)

Resta examinar a última hipótese de modificação de um texto legal, por outro de data posterior: — o de haver êste último regulado *inteiramente* a matéria. Isto não ocorreu, simplesmente porque o Ato Institucional não regulou *inteiramente*, nem o processo legislativo federal, nem o estadual.

III — A REGRA DO ART. 8º § 3º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

No caso da Guanabara há ainda um argumento que afasta qualquer veleidade da aplicação compulsória do Ato, ao processo legislativo regulado na sua Constituição.

A regra constante do art. 8º § 3º da Constituição estadual prevê, expressa-

mente, a hipótese de *modificação* (o mesmo vocábulo usado no Ato) da Constituição federal e a maneira da incorporá-la ao texto estadual.

Diz o texto:

— *"Se fôr modificada e Constituição federal... a Mesa da Assembléia terá também a iniciativa das emendas necessárias"*.

É, portanto, através da *emenda* à Constituição estadual, que qualquer *modificação* da Constituição federal, como a resultante do art. 4º do Ato Institucional, poderá ter vigência na Guanabara. Não se admite a aplicação automática, nem a iniciativa do Governador para êsse fim.

Não tem cabimento, por inaplicável, a invocação feita na Mensagem nº 22, do Exmo. Sr. Governador em exercício, ao julgado do Pretório Excelso proferido, por votação unânime, na Representação nº 555. Neste caso em que estava em pauta a tese da convocação extraordinária da Assembléia, por iniciativa de seus membros, a decisão do Egrégio Supremo Tribunal Federal foi no sentido de que o art. 30 nº XIV, da Constituição do Estado, ficava mantido; *inconstitucional*, porque infringente do art. 7º nº VII, letra *b*, da Constituição federal, que assegura o princípio da "independência e harmonia dos podêres", era o *entendimento* que o Exmo. Sr. Governador lhe havia dado, pretendendo excluir a Assembléia da mesma prerrogativa e impetrando, contra a convocação extraordinária que esta realizara, um mandado de segurança ao Tribunal de Justiça local (Mand. de Seg. nº 2.149, aliás, já julgado prejudicado. D. O., III, GB, 4-8-64, pág. 11 056).

Os votos dos eminentes Ministros Cândido Mota e Pedro Chaves deixaram bem claro êste aspecto da questão. O Governador, como está escrito no art. 30 nº XIV, da Constituição estadual, poderá convocar extraordinàriamente a Assembléia, com exclusão de seus secretários e auxiliares, *mas nunca da própria Assembléia* (Ac. in D. J. de 9-12-63, e D. J. Suplemento de 5-3-64, pág. 3).

Esta razão por que não houve necessidade de modificar-se, imediatamente, o texto da Constituição estadual, para cumprir a decisão do Pretório Excelso, através de Emendas; mesmo antes de julgado já se havia introduzido no Regimento Interno da Assembléia, com base no art. 9º § 1º da Constituição estadual, emenda regulando a convocação extraordinária por seus membros.

Aliás, havendo o Exmo. Sr. Governador em exercício solicitado que o projeto de lei que encaminhava com a Mensagem nº 17, de 16 de junho último, tivesse a tramitação prevista no art. 4º § 1º do Ato Institucional, o Exmo. Sr. Presidente da Assembléia, pelo Ofício nº GP-580/64, de 22 do mesmo mês, informou a S. Exa. que não podia promovê-la, pela ausência de normas regimentais (Doc. nº .....).

No caso, como ficou demonstrado, a Emenda teria de ser do próprio texto constitucional, e não do Regimento Interno, que também não foi feita.

É curioso ressaltar que nem o projeto enviado à Assembléia, pelo Governador, com a Mensagem nº 17, criando o Fundo de Educação e Cultura, nem com a de nº 24, fixando teto para a remuneração dos servidores do Estado; nem com a de nº 26, instituindo empréstimo compulsório sôbre impostos vários; nem com a de nº 27, autorizando a abertura de créditos suplementares, tôdas publicadas oficialmente em 8 de julho último e contendo a invocação do art. 4º § 1º do Ato Institucional para a tramitação dos respectivos projetos, foram sancionados como leis, já tendo decor-

rido o prazo de 30 dias de seu recebimento, sem aprovação de seus textos pela Assembléia (doc. n. .....).

Como se vê, o Exmo. Sr. Governador entende que o Ato Institucional se aplica ao processo legislativo, na Guanabara, mas sòmente quando isto lhe aprouver... e se reserva o arbítrio de sancionar uns projetos e não outros, conforme as conveniências do momento, apesar de haver invocado, a propósito da tramitação de todos êles, o art. 4º § 1º do Ato.

No caso do projeto que acompanhou a Mensagem nº 22 e que, apesar de não votado, foi um dos publicados como lei (nº 577, criando a taxa de obras e empreendimentos e o fundo de energia elétrica), o Exmo. Sr. Governador, com a Mensagem nº 23, da mesma data (2-7-64), ofereceu, à Assembléia, úm projeto de Emenda Constitucional (nº 10, de 1964) suspendendo, provisòriamente, e em parte, a vigência do art. IX, do art. 19 da Constituição do Estado (elaboração legislativa do orçamento). Entendia, portanto, o Exmo. Sr. Governador que a Emenda nº 7, de 1964, à Constituição federal, *regulando o mesmo assunto* (suspensão de vigência do art. 141 § 34 da Constituição federal), não tinha aplicação automática, no plano estadual. Mas, sem que a sua Emenda e o seu projeto fôssem votados, o último teve publicação como lei, agravando, ainda mais, por êste motivo, sua insanável inconstitucionalidade. (doc. n. ....).

IV — CONCLUSÃO

Está exaustivamente demonstrado que o Ato Institucional não tem aplicação compulsória aos Estados e, muito menos, na Guanabara.

Os atos publicados como leis, pelo Exmo. Sr. Governador, mas cujos textos não foram aprovados pela Assembléia, na forma do art. 11 da Constituição estadual, *são inconstitucionais*, porque envolvem abuso de poder e usurpação da função legislativa da Assembléia; infringem, portanto, o princípio da "independência e harmonia dos podêres", assegurado no art. 7º nº VII, letra *b*, da Constituição federal.

O meio processual de restauração da ordem jurídica violada na Guanabara é a *Representação* prevista no art. 8º e seu parágrafo único da Constituição federal. (Ver Representação nº 94, a propósito da Constituição do Rio Grande do Sul, no *Arquivo Judiciário*, vol. 85, pág. 35 e segts., com referência às relações entre o Poder Executivo e o Legislativo; idem, Representação nº 96, sôbre a Constituição do Piauí, na mesma revista, vol. 85, páginas seguintes).

Nesta conformidade, com observância do disposto na Lei nº 4.337, de 1º de junho de 1964, *especialmente quanto à redução de prazos previstos no seu art.* 6º, atendendo ao "relevante interêsse da ordem pública" que o caso envolve, *A Mesa da Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara*, requer a V. Exa., Senhor Procurador-Geral da República, o conhecimento da inconstitucionalidade que argüi nesta petição e o seu processamento como *Representação*, para ser submetida ao Egrégio Tribunal Federal, na forma e para todos os fins de direito.

P. Deferimento,

Brasília, 27 de agôsto de 1964. — *Carlos Medeiros Silva*, advogado.