

# TENTATIVAS DE INTERVENÇÃO FEDERAL NOS ESTADOS-MEMBROS

## O CASO DE SÃO PAULO. DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DE ALGUNS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA.

*Humberto Haydt de Souza Mello*

*Pesquisador do Serviço de Informação Legislativa*

### O CASO DE SÃO PAULO

#### MANIFESTO E MENSAGEM

A Mensagem Presidencial n.º 104, de 8 de junho de 1948 (1), enviava ao Senado Federal o relatório do Sr. Ministro da Fazenda sobre a situação financeira do Estado de São Paulo. O relatório fora feito como providência tomada à vista de um "Manifesto à Nação" entregue ao Chefe do Executivo (2) na presença de altas autoridades. Coubera ao Ministério da Justiça apurar a procedência das alegações do manifesto na parte relativa à competência dos poderes federais e, ao Ministério da Fazenda, informar sobre a alegada desordem financeira daquele Estado da Federação.

*De posse agora desse Relatório, cabe-me enviá-lo ao Senado Federal, porquanto é essa alta Corporação que detém a representa-*

*ção dos Estados, cabendo-lhe privativamente função fiscalizadora das unidades federativas no tocante ao crédito externo — dizia a Mensagem, citando os artigos 33, 60 e 63, II, da Constituição Federal.*

O relatório do Sr. Ministro da Fazenda continha a nota "Reservado", pelo que o Presidente do Senado (3) submeteu a Plenário a seguinte questão de ordem: *deve ou não o documento ser lido em Sessão pública?*

Alguns Srs. Senadores (4) manifestaram-se no sentido de que a leitura deveria ser feita em sessão pública pelos motivos que, resumidos, se seguem:

- a) o relatório era não-ostensivo até que o Sr. Presidente da República dele tomasse conhecimento, enquanto que a Mensagem Presidencial não continha nota de "Reservado";
- b) se a nota de "Reservado" constava nas informações do Sr. Ministro da Fazenda, era evidente que essa nota não se referia à pessoa a quem era dirigida, uma vez que, em boa hierarquia, não pode um Ministro estabelecer tal restrição ao Presidente da República; as restrições foram feitas apenas para efeito burocrático, enquanto não chegasse o relatório à Presidência da República;
- c) tendo sido as sindicâncias realizadas sem que o Governo de São Paulo prestasse, por meio de seus órgãos responsáveis, quaisquer esclarecimentos, concluindo-se que de tal matéria *não tinha ciência, era aconselhável que se desse ao assunto larga publicidade;*

(1) Lida no Senado ao expediente da Sessão de 8 de junho de 1948, publicada no D.C.N. de 10/6/48, pág. 4263, 2.ª col.

(2) Gen. Eurico Gaspar Dutra. Era Governador de São Paulo o Sr. Adhemar de Barros.

(3) Sr. Melo Viana.

(4) Ivo D'Aquino, Hamilton Nogueira, Rodolfo Miranda, Olavo Oliveira, Andrade Barros, Ferreira de Souza e Atilio Vivacqua.

e) não constavam do relatório dados que ainda não estavam em discussão aberta em todos os jornais;

f) a leitura em público seria uma prova de consideração ao povo de São Paulo.

Submetida a votos a questão de ordem, decidiu-se conforme as manifestações em Plenário.

#### A DECISÃO DO EXECUTIVO

Notemos que no caso em aprêço o Chefe do Executivo federal não pretendeu exercer qualquer faculdade de *iniciativa de lei* nos termos do artigo 67, § 1.º, da Constituição, o que daria à Câmara dos Deputados oportunidade de discutir em primeiro lugar a matéria (art. 67, § 3.º).

O gesto do Presidente da República, de levar ao conhecimento do Senado, sem quaisquer conclusões tiradas *a priori*, as observações e opiniões de um Ministro de Estado sobre os problemas de uma administração estadual, referentes à sua pasta, e ainda apreciações, feitas à perspectiva internacional, das conseqüências daquela administração, veio acatar outra norma constitucional (arts. 33 e 63, II) que dispõe sobre os compromissos externos da União federada.

O Sr. Atilio Vivacqua, relator na Comissão de Constituição e Justiça para o caso em estudo, classificou este gesto de um *precedente da maior significação nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo*.

#### O RELATÓRIO RESERVADO

O relatório que, publicado, ocupou 10 colunas do *Diário do Congresso*, resumido, sem prejuízo para nosso estudo, tocava nos seguintes e fundamentais pontos:

O Sr. Ministro da Fazenda, em anterior exposição, levava ao conhecimento da Presidência da República que o Estado de São Paulo havia solicitado ao *Export — Import*

*Bank* moratória por seis anos para promissórias no valor de US\$ 9.498.622.00 de emissão da Estrada de Ferro Sorocabana e endosso daquele Estado, a favor da *Electrical Export Corporation*, as quais foram em tempo descontadas pelo referido banco. De acôrdo com determinação do Chefe do Executivo, resolvera-se comunicar a êsse banco que o pedido de moratória do Estado de São Paulo não refletia a situação financeira do Brasil e sim daquela estrada de ferro e que o Governo Federal não tivera conhecimento prévio do pedido de moratória. Outra comunicação ao credor informava que o Brasil estava em condições de resgatar a dívida caso o emitente e o endossante deixassem de fazê-lo.

Tendo o Ministro da Fazenda feito um estudo da situação econômica e financeira do Estado de São Paulo, transmitia ao Presidente da República sua impressão pessoal. Desde que o *deficit* orçamentário do exercício de 1947 fôra estimado em um bilhão e quatrocentos milhões (ignorando-se qual exatamente fôra devido ao atraso da escrita contábil do Tesouro) e que o *deficit* previsto para 1948 era da ordem de um bilhão de cruzeiros, esperava o sindicante ser, em realidade, esta estimativa a metade do que ocorreria no ano em curso. A fim de suprir a falta de numerário, emitia o Governo títulos de responsabilidade do Estado (bônus, apólices ferroviárias e apólices unificadas) que passaram a ter características de verdadeira moeda auxiliar, pois com êstes títulos o Estado pagava suas dívidas. Grande parte do ativo do Banco do Estado era constituído por promissórias do Estado, ficando imobilizada apreciável parte dos recursos. A realização de negócios de natureza essencialmente política tornava cada dia mais exiguas as responsabilidades para aplicações de ordem comercial e econômica, agravando o retraimento do crédito para as operações legítimas do comércio, da lavoura e da indústria, pelo que não seria possível o cumprimento dos seguintes artigos da

Constituição Estadual: 20 (combinado com o art. 13 da Constituição Federal); 110, II, § 1.º; 111; 131; 5.º das Disposições Transitórias.

Em tamanha quantidade o Governo do Estado emitira os citados títulos que sua crescente depreciação já não facilitava a venda na Bolsa. Negociados fora da Bolsa, sem a fiscalização do pregão público, esta operação se revestia de séria gravidade.

Enquanto o Governo Federal procurava sanear o meio circulante, estancando as emissões de papel-moeda, o Governo de São Paulo emitia uma verdadeira moeda auxiliar com força liberatória para pagar os fornecedores do Estado.

Este documento ainda analisava o reflexo da situação financeira do Estado na ordem econômica e denunciava: a reavaliação exagerada das terras e das fazendas para aumentar a arrecadação do imposto territorial; a existência de iniciativas grandiosas e incompatíveis com a precária situação financeira do Estado; o débito da Estrada de Ferro Sorocabana na Caixa Econômica Federal; as perturbações causadas pela gestão de negócios públicos de São Paulo no mercado monetário; a queda das cotações dos títulos da Dívida Pública no Estado de São Paulo.

"Limitei-me a expor os fatos devidamente comprovados ou de notório conhecimento público, fazendo-o, entretanto, por forma rigorosamente objetiva, técnica e despida de todo e qualquer propósito político-partidário, alheio, hoje como sempre, de meu espírito, a fim de que Vossa Excelência possa tomar as providências que entender necessárias." — encerrou o Sr. Corrêa e Castro seu relatório.

#### CONFIRMAÇÃO AO RELATÓRIO

Datada de 16 de junho de 1948, a Mensagem Presidencial n.º 107 foi lida no Senado Federal a 17 do mesmo mês (5) juntamente com a exposição em que o Sr. Corrêa e Cas-

tro acrescentava ao relatório dados e documentos que comprovavam as afirmações anteriormente feitas. Neste expediente, os pormenores ainda não apresentados aparecem em transcrições de cartas, telegramas, quadros demonstrativos para dívidas e resgates, pequenos balancetes e cálculos de estimativas diversas. O Sr. Ministro declarava que deixara de anexar ao relatório tais comprovantes por julgar os fatos incontestáveis, do inteiro conhecimento de todos os meios financeiros do País, mas que agora o fazia, tendo em vista o comunicado à imprensa feito pelo Sr. Governador de São Paulo em que desmentia o pedido de moratória para o pagamento daquela elevada dívida já participada.

#### A DEFESA DO ESTADO

O Estado de São Paulo teve em sua defesa três documentos: o requerimento do Senador Euclides Vieira encaminhou ao Senado a exposição de 14 de junho de 1948 do Secretário da Viação e Obras Públicas de São Paulo; o próprio Governador enviou documentado memorial opondo contestações às afirmativas do Ministro da Fazenda, feitas tanto no primeiro como no segundo relatório; finalmente, em ofício datado de 12 de setembro de 1948 do Estado do São Paulo, chegaram ao Senado as respostas da Comissão Estadual de Estudos Econômico-Financeiros da Estrada de Ferro Sorocabana.

O memorial, o mais importante de todos, apresentava, como subsídios ao estudo do Senado, uma exposição pormenorizada dos diversos aspectos da administração do Estado, abrangendo não só o período de governo do Sr. Adhemar de Barros mas também a análise, em longo capítulo, sobre a situação das contas entre a União e o Tesouro Estadual, sobre o encerramento das contas de 1947, o *deficit* do mesmo exercício e a lei orçamentária de 1948, com abundante material sobre as condições financeiras do Estado.

(5) Publicada no D.C.N. de 18-6-48, pag. 4576, 4.ª col.

Este mesmo documento, quanto à emissão de apólices da dívida unificada, regulada pelo Decreto-Lei n.º 14.744, de 23/5/45 e pelo Decreto n.º 14.764, de 4/6/45, tratava do aspecto administrativo das operações feitas com esses títulos, salientando que o lado legal já fôra apreciado em discurso proferido na Assembléa Legislativa do Estado. Quanto ao mercado de títulos estaduais, fazia desenvolvida explanação, sustentando que as cotações desses títulos não podem resultar de modo particular de uma situação de desequilíbrio orçamentário, mas de causas gerais oriundas de fatores de ordem externa, de caráter puramente financeiro e econômico. Este memorial tratava ainda das atribuições do Governador em face da elaboração e execução do orçamento, passando a mostrar que, em obediência ao art. 21 da Constituição estadual, prestara contas do exercício de 1947 sem que a Assembléa, mediante provocação do Tribunal de Contas, elegeisse uma comissão especial para levantar as ditas contas e, conforme o apurado, promovesse a punição dos culpados.

#### O CASO DE SÃO PAULO VISTO PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

O Parecer n.º 784, de 1948, da Comissão de Constituição e Justiça, de autoria do Sr. Atilio Vivacqua (6), sobre o chamado "Caso de São Paulo", após historiar os acontecimentos e a seqüência de expedientes, dizia que *a opinião pública do País, numa demonstração de cultura, de interesse pelas nossas instituições, acompanha com ansiedade o desenrolar dos episódios marcantes da situação criada pelo encaminhamento das Mensagens do Executivo à Câmara Alta*. O Sr. Relator explicava que esta comissão não se encontrava diante de um inquérito, de debates contraditórios, mas diante de uma situação que seria apreciada e conhecida para efeitos de caracterização jurídica, sem ultrapassar o limite de suas atribuições. É o que ve-

remos resumidamente a seguir. Não foi feita nenhuma análise técnica da situação administrativa, econômica ou financeira do Estado.

A máxima regulativa do regime é a *não-intervenção* — dizia o parecer. Desde que a intervenção constitua providência extrema, tomada quando a unidade nacional, a independência da Pátria, o regime federativo perigam quando o Estado-membro se revela, por sua insolvabilidade, incapaz para a vida autônoma, quando a autoridade da Constituição é ferida, o exercício dos poderes constitucionais é embaraçado, não se concebe esta medida como os expedientes de outrora, quando significava — se porventura tinha fins legítimos — um mero restabelecimento da ordem constitucional e dos poderes locais em conflito. *Atualmente* — eram estas as palavras — *ela pode representar um complexo processo de abalo da estrutura político-social de um Estado-membro em todo o organismo nacional, sobretudo quando se funda em objetivo de reorganização da vida administrativa local*.

A intervenção federal nos negócios peculiares aos Estados-membros deve pressupor, além dos motivos máximos, *um plano orgânico de reconstrução política*, mas no caso de São Paulo, paralelamente aos fatos sobre os quais o Senado e o Congresso podem providenciar por medidas normais, havia os demais assuntos que, tratados nos relatórios do Ministro da Fazenda, só poderiam ser levados em conta pela *unidade e não pela união*. Somente o Estado de São Paulo promoveria matéria que se relacionasse, por exemplo, com a responsabilidade criminal do Governador. Ora, se tôdas as instituições do referido Estado — Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário — se encontravam em pleno funcionamento constitucional, as perturbações originadas pela ges-

(6) Publicado no D.C.N. de 2-Set.-48, pág. 8475, 1.ª col.

tão administrativa podiam, sem limitação alguma, ser apreciadas pelos órgãos locais competentes.

Na 10.<sup>a</sup> coluna da publicação do parecer encontramos:

*No rol das arguições feitas contra a administração de São Paulo, a única suscetível de exame, pelo Senado, sob o aspecto do art. 7.<sup>o</sup>, seria a referente ao compromisso da Estrada de Ferro Sorocabana, garantida pelo Estado de São Paulo.*

Mas o exame revelou que as promissórias emitidas pela empresa foram avaliadas pela Secretaria da Fazenda, isto é, pelo Estado de São Paulo, de acôrdo com a autorização contida no Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 14.685, baixado pelo Interventor Federal Dr. Fernando Costa; revelou que se verificara apenas a impontualidade no resgate de dois títulos vencidos em 1.<sup>o</sup> de dezembro de 1947, posteriormente solvidos pelo Estado. Logo, o Estado previra, pela retomada de pagamentos, que a impontualidade tinha causa em crise passageira e não na falência invencível do tesouro público estadual e a intervenção federal, baseada na suspensão por mais de dois anos, por parte do Estado, dos serviços de sua dívida externa fundada, estava fora de cogitação. A atitude do *Export — Import Bank* de emprestar à impontualidade do Governo de São Paulo a significação de insolvabilidade (*Bankruptcy*) preocupara o Governo federal, responsável pela nossa Pátria financeira exterior, mas a nova lei de introdução do Código Civil dispõe que *para qualificar e reger as obrigações, aplicar-se-á a lei do país em que se constituírem.*

A exposição do Ministro da Fazenda considerava como aspecto mais grave o da emissão de títulos ao portador — os Bônus Rotativos do Tesouro do Estado — *tão vulgosa e exorbitante de sua finalidade de antecipação de recursos orçamentários* — e en-

contrava nesses títulos a função de *moeda auxiliar* com graves conseqüências para as finanças e a economia nacionais.

No que pudessem ser considerados com função liberatória correspondente à da moeda, o Sr. Atilio Vivacqua estudou o desvirtuamento dos referidos títulos, visto que somente à União compete a organização e a regulamentação do regime monetário do País, que mira a unidade do dinheiro nacional. Partindo do princípio que *a moeda é caracterizada por um amplo poder liberatório, em toda a União Federal, imposto por lei* (aceitação compulsória para todos como meio de extinção de dívidas — unidade de preço e instrumento de pagamento) e que *o bônus rotativo não tem poder liberatório geral, mas restrito*, o Relator concluiu que era, portanto, a faculdade, dada ao portador do bônus, de, por compensação (calculada na moeda legal), quitar-se de dívidas fiscais de qualquer natureza de impostos perante a Fazenda Estadual que permitia a estes mesmos bônus penetrar na circulação fiduciária. A Fazenda do Estado usava-os para pagar o resgate dos de séries extintas e os recebia em pagamento de Apólices Populares e Apólices Uniformizadas do Estado. (7) Desta concorrência, ainda que parcial, estabelecida entre o bônus e a moeda de curso forçado, resulta — concluiu ainda o Sr. Atilio Vivacqua — danos econômicos como o convite a investimentos inoportunos, o aumento do custo da produção, a inflação da moeda legal, mas, ao mesmo tempo, *a vantagem de especulação em tôrno do bônus põe em expectativa boa soma de dinheiro de curso legal.*

O parecer enumerou diversas situações em que a emissão dos bônus rotativos torna-se necessária, mas voltou a tratar da competência para adotar esta solução. Segundo Pontes de Miranda, não se concebe uma República Federativa com diferentes moedas e

(7) Conforme o art. 4.<sup>o</sup> do Decreto n.<sup>o</sup> 7.835, de 1936.

diferentes focos de emissão; Dídimo da Veiga, em tese apresentada ao Congresso Jurídico Americano, sustentou que uma lei ordinária federal pode vedar aos Estados e Municípios a emissão de títulos ao portador quando sirvam para exercer, no mecanismo circulatório, função de moeda liberatória divisionária; João Mário Rangel pontificara que o poder da União, em matéria emissora, deve e tem de ser extensivo e integral; finalmente, a Constituição em vigor (art. 5.º, VIII e XV, *m*) classifica como poderes indelegáveis aos Estados os de emitir moeda, disciplinar a circulação e os assuntos cambiais.

Tendo apreciado os fatos que minuciosamente foram expostos no parecer, o Relator da Comissão de Constituição e Justiça deu a orientação que transcreveremos na íntegra (item 32), deixando para mais adiante o estudo da que fizera ao redigir o item 25.

“Em face das considerações expostas, compete ao Congresso Nacional legislar sobre o assunto cujo estudo, em presença da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, se justifica plenamente.

Em lei que se elabore para esse fim, poderão ser adotadas providências no sentido de vedar a emissão de títulos ou de qualquer obrigação ao portador, pelos Estados e Municípios, contendo cláusulas de resgate instantâneo, parcial ou total, em dinheiro, ou contendo cláusula que importe em imprimir-lhe força liberatória correspondente à da moeda, salvo as exceções que a lei estabelecer quanto aos pagamentos e quitações referentes à Fazenda estadual e à municipal, nas suas relações de ordem fiscal e outras expressamente fixadas, de sorte que essas vedações não resultem em restrições às prerrogativas das autonomias locais.

Trata-se de estudo que cabe ser feito com a lúcida colaboração e subsídio técnico da douta Comissão de Finanças, baseado numa ampla e profunda pesquisa de regime e da prática de emissão de títulos da dívida pública interna dos Estados e Municípios, dentro de uma concepção nacional e orgânica do problema e mediante solução que não perturbe a vida econômico-financeira dos Estados e Municípios.”

#### SUBSÍDIOS AO ESTUDO

É na declaração de voto do Sr. Lúcio Correia que vamos encontrar o estudo pormenorizado do Caso de São Paulo em face do dispositivo constitucional que permite a intervenção federal nos Estados. Quis este Senador deixar bem clara a questão sob este aspecto.

A intervenção pode, como é sabido, ter lugar nos Estados, pelo Governo federal, nos casos previstos no art. 7.º da Constituição. “São eles — disse o Sr. Lúcio Correia —, pelos art.º 8.º e 9.º, ou da iniciativa do Poder Legislativo (casos dos números VI e VII do art. 7.º) ou da iniciativa do Presidente da República (nos casos dos números I a V do art. 7.º). Dependem ainda, em certos casos, de exame prévio do Supremo Tribunal Federal (parágrafo único do art. 8.º), de requisição desse Tribunal ou do Tribunal Superior Eleitoral (n.º I do parágrafo 1.º do art. 9.º e n.º II, *in fine*, do mesmo parágrafo), ou de solicitação dos poderes Legislativo ou Executivo estaduais (n.º II do parágrafo 1.º do art. 9.º, primeira parte). Conforme se verifica da exposição feita pelo Sr. Ministro da Fazenda, e que foi minuciosamente analisada pelo Relator, Sr. Senador Atílio Vivacqua, nela não se contém caso em que, nos termos da Constituição, se configure intervenção da iniciativa do Poder Legislativo. Nos casos de intervenção do Presidente da

República, a competência do Poder Legislativo, salvo nos de requisição do Supremo Tribunal ou do Tribunal Superior Eleitoral, é a de aprovar, ou não, *a posteriori*, o decreto de intervenção sem prejuízo da sua imediata execução (art. 10). Assim, somente nessa ocasião é que cabe ao Senado Federal, como uma das Câmaras do Congresso Nacional, apreciar a procedência do ato de intervenção. Evidentemente, foi assim pensando que o honrado senhor Presidente da República encaminhou ao Senado apenas o Relatório do senhor Ministro da Fazenda. Desde que se não trate dos casos previstos nos números VI e VII do art. 7.º da Constituição, não pode, portanto, o Senado Federal, salvo nos termos do art. 10, 2.ª parte, da mesma Constituição, manifestar-se acerca do mérito de qualquer ato de intervenção, sem prejudgá-lo e sem exorbitar da sua competência, quer a estrita, quer a que decorre dos princípios da independência e harmonia e da indelegabilidade dos Poderes (art. 36 e seu parágrafo 2.º da Constituição)."

#### O REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL E OS ARTIGOS 33 E 63, II, DA CONSTITUIÇÃO

O Sr. Atílio Vivacqua, no item 25 do parecer anteriormente resumido, sugeriu as seguintes providências de que preferimos tratar em separado.

Dada a competência exclusiva do Senado em assumir, em nome da União, a responsabilidade política dos empréstimos externos, sejam eles dos Estados ou dos Municípios, surge a necessidade de a Câmara Alta, a fim de conceder a imprescindível autorização prévia, tomar conhecimento de todas as condições estipuladas entre os tomadores de empréstimos e os banqueiros. Este aspecto da política monetária, dentro da intencção legislativa, desde que tem como fi-

nalidade preservar o crédito da Nação na esfera internacional, deveria, na opinião do referido Senador, contar com o auxílio de normas a serem interpoladas às do Regimento Interno do Senado Federal. Assim, por sua sugestão, a Comissão de Finanças, com a cooperação da Comissão de Constituição e Justiça, elaboraria um projeto de resolução nas seguintes bases:

- "a) Dependirão da autorização a que se refere o art. 63, II, as responsabilidades perante *credor domiciliado* no exterior assumidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em contratos de mútuo, confissão de dívida, fiança, emissões, aval e endosso de títulos;
- b) o processo de autorização será instruído com elementos que habilitem o Senado ao perfeito conhecimento da finalidade da operação e dos recursos para amortização da dívida;
- c) exigir-se-á, outrossim, autorização para todos os compromissos decorrentes de qualquer modificação da operação originária;
- d) será sempre ouvido o Ministério da Fazenda como órgão de execução da política financeira do Governo Federal."

Estas determinações, que regulariam a matéria dos art. 33 e 63, II, da Constituição, evitariam que o Senado, ao exercer sua atribuição, dentro desta competência, agisse discricionariamente na apreciação de cada caso isolado.

#### O CASO DE SÃO PAULO VISTO PELA COMISSÃO DE FINANÇAS

O Parecer n.º 785, de 1948, da Comissão de Finanças, de autoria do Sr. Ferreira de

Souza (8), sobre o caso que estudamos, teve como início o histórico dos acontecimentos e o resumo da acusação e da defesa relativas à administração do Estado. O Sr. Relator, dizendo que já a Comissão de Constituição e Justiça tendo, examinado o caso paulista sob o aspecto jurídico, encarando os dispositivos constitucionais, indicado a solução, teria lugar, em nome da Comissão de Finanças, um pronunciamento que se referisse ao exame dos diversos fatos argüidos pelo prisma de sua influência nas finanças e na economia nacionais. "Fora daí os poderes federais são impotentes para tomar qualquer providência, mesmo indireta." — disse o Sr. Ferreira de Souza, lembrando que esses poderes não são bons julgadores além dessas lindes, dado o natural desconhecimento do que se passa no âmbito estadual e municipal.

Não sendo a Constituição infringida, nada pode fazer a União, em nome da Federação, contra uma unidade onde a ação do governante seja desaconselhável ou que seus métodos de governo sejam econômica e politicamente condenáveis, que seus auxiliares de administração não se submetam integralmente à lei local e isto por que esse regime pressupõe a formação de tantas finanças quantos Estados-membros, cada um deles podendo agir com discricção nos seus limites. Se, antes de existir uma federação política, há uma federação administrativa; se é mais fácil restringir aquela autonomia que esta, como na Carta de 34, qual o critério para se verificarem os limites da livre ação econômico-financeira? O Relator nos responde: "Em princípio, os casos devem ser procurados na Constituição Federal, que nos aponta o seguinte: intervenção para regularizar as finanças do Estado atrasado em mais de dois anos e sem motivo justo no serviço da sua dívida externa fundada (art. 7.º, n.º VI), divisão dos campos tributários (arts. 15, 19 e 29), exigência da licença do

Senado para elevar o imposto de exportação a mais de cinco por cento *ad valorem* (art. 19, § 6.º), proibição de empréstimo externo sem a anuência do Senado (art. 33 combinado com o art. 63, n.º II) e proibição de alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 10.000 hectares, sem a aprovação do Senado (art. 156, § 2.º). Pode, porém, o financista levar adiante a sua análise e encarar outros fatos, capazes de determinar desequilíbrio na Federação. Procedimentos há que, não obstante a sua roupage, importam na negação da própria norma jurídica, embora o respeito a esta possa ser obtido por outras formas, que não a forma drástica da intervenção."

Ora, do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça concluímos que não houve, no Caso de São Paulo, infração a qualquer das citadas regras constitucionais. Por esse motivo o Sr. Relator passou a considerar se os fatos argüidos tinham alguma influência direta na economia da União, se punham esta economia em risco. Influência direta seria o sentido da busca, desde que indiretamente se encadeiam todos os acontecimentos políticos, econômicos, financeiros, sociais. "A prosperidade ou desequilíbrio de um ou de pequeno grupo muita vez se reflete em terceiros absolutamente estranhos" — esclareceu o Parecer.

Classificando de grave a situação financeira de São Paulo, dizendo não permitirem estes mesmos fatos diferente conclusão e esperanças imediatas de recuperação, comentando a existência nesse Estado de "muitos vícios jurídicos e talvez morais", o Sr. Ferreira de Souza encerrou as Considerações Preliminares do Relatório para prosseguir o estudo sob os dois ângulos necessários: fatos de âmbito local e fatos que interessam à União.

(8) Publicado no D.C.N. de 2-9-48, pág. 8480, 2.ª col.



a) *Fatos de âmbito local.*

Começando por estudar o *deficit* a que se refere o minucioso Relatório do Ministro da Fazenda, sem se importar se os algarismos inicialmente referidos por esta autoridade eram ou não precisos, afirmou o Sr. Relator da Comissão de Finanças que o *deficit* existia e era vultoso. Feita a compensação com as mutações patrimoniais, o de 1947 correspondia a mais de 10% sobre a despesa e mais de 20% sobre a receita. Estimando que, ao encerramento do exercício financeiro de 1948, a soma dos três *deficits* (46, 47 e 48) atingisse a dois bilhões de cruzeiros, o Sr. Ferreira de Souza declarou ser lícito esperar, em breve tempo, a recomposição financeira de São Paulo dadas a iniciativa e a capacidade de trabalho da gente bandeirante.

Nem todos os bons financistas e políticos condenam indiscriminadamente os *deficits*, havendo os que sustentam sua utilidade em determinados momentos e em países carentes de aparelhamento econômico — lembrou o Parecer dizendo que, apesar disso, a Comissão de Finanças enfileirava-se à “coorte dos que tudo fazem para evitá-los, cortando a própria carne, resistindo até à impopularidade” mas capaz de aceitá-los em casos de extrema necessidade social ou de segurança pública, desde que o meio econômico fôsse capaz de absorvê-los pelas diversas formas conhecidas. Relativamente ao “Caso de São Paulo”, era evidente que isto não acontecia, tendo sido apresentada como prova irrefutável a desvalorização dos diversos títulos cotados na Bôlsa e fora da Bôlsa (bônus rotativos), mas cumpriria somente ao Estado “combater os *deficits* que não podem ser economicamente cobertos”, *deficits* resultantes de, entre outros motivos, “preocupações demagógicas do Executivo ou mesmo do Legislativo ou do incorrigível sentimentalismo”, não cabendo ao Senado se aprofundar no assunto. “A União é que não tem meios de reagir contra os Estados em tal situação.

Enquanto eles respeitarem os compromissos no exterior, não tentarem realizar operações fora do país, sem a autorização do Senado, contiverem o imposto de exportação no limite constitucional, não dispensarem no princípio da prestação de contas dos governantes, não alienarem áreas superiores a 10.000 hectares, sem o consentimento do Senado, a União lhes é, de certa forma, estranha.” (...) “Quanto aos Estados, precavem-se os seus homens públicos contra tais erros, pois os fatos exercem vinganças terríveis. E o povo não perdôa.”

O Sr. Relator da Comissão de Finanças, dizendo que o Governador do Estado sustentara que a emissão de apólices fôra feita, rigorosamente, de acôrdo com o Decreto n.º 17.203, de 3 de maio de 1947, classificou a operação de *perfeitamente possível embora nem sempre muito compreensível*. O Sr. Ferreira de Souza assim se expressou considerando que os empreiteiros e os fornecedores não se candidatavam à posse de títulos da dívida pública, mas a pagamentos em moeda. Desde que receberam apólices teriam que vendê-las no mercado, sujeitando-se aos ágios das cotações. Ora, êsses ágios teriam que sair, de qualquer forma, do Estado, quer pelo aumento de preço dos serviços, quer pelo aumento de preço das mercadorias. Quanto às reavaliações de imóveis rurais, constatando que êsses lançamentos se expressavam na época em *cifras incomparavelmente mais altas que as de alguns anos atrás*, foi de opinião que o fenômeno dizia respeito às relações entre o contribuinte e o fisco e, se houvera algum excesso, era caso para processo administrativo ou ação judicial.

b) *Fatos que interessam à União*

A MORATÓRIA

O crédito do Brasil no estrangeiro sofreria com o delíquio da entidade federada se o Governo não pagasse a promissória. Tendo o Estado de São Paulo resgatado sua dívida, o caso estava resolvido.

## OS BÔNUS ROTATIVOS

O Tesouro deve pagar em dinheiro, não cabendo — diz o parecer — a justificação do Sr. Governador de se tratar de um título de antecipação da receita, semelhante às letras do Tesouro da União e de outros Tesouros estaduais. Os títulos emitidos para tal fim devem ser resgatados no próprio exercício. Não podem continuar em circulação quando a receita já foi percebida. Do contrário haveria duplicação da receita. É preciso retirá-los da circulação — diz mais adiante — ou retirar-lhes a força da liberação.

O último item do Relatório dizia estar a Comissão de Finanças inteiramente de acôrdo com a Comissão de Constituição e Justiça em que o Poder Legislativo deve regular a emissão pelos Estados de títulos ao portador com resgate pronto ou não, ou com função de moeda.

Na sessão de 1.º de setembro de 1948, oportunidade em que diversos oradores se referiram à atuação do Senado acima dos Partidos, do regionalismo, de quaisquer tendências para exercer com segura e tranqüila compreensão e sincera imparcialidade o grave papel de embaixada dos Estados e de guarda do sistema federativo, os Pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e da Comissão de Finanças foram aprovados.

VISAO A DISTANCIA DO CASO DE  
SÃO PAULO

No "Jornal do Comércio" de 22 de julho de 1951, o Sr. Otto Prazeres publicou um artigo, sob o título *A Intervenção em São Paulo*, que faz interessantes considerações ao estudo da questão que tem-nos preocupado ao longo deste trabalho. Reportando-se a fatos e comentários passados, sem tomar qualquer partido, o articulista historia o que nos estaria vedado pela consulta feita somente às publicações oficiais.

Eis o texto:

"Um discurso pronunciado há poucos dias na Câmara dos Deputados Federais

pelo Senhor Manhães Barreto, representante do Estado Bandeirante e personalidade de alto conceito, trouxe novamente à baila a questão da intervenção em São Paulo, ao tempo do governo do General Dutra. O referido discurso produziu impressão e o próprio autor destas linhas resumiu em artigo publicado alhures as considerações graves que compuseram a oração.

O General Dutra estêve mesmo resolvido em intervir em São Paulo, houvesse o que houvesse?

Sim; afirmam alguns. Não; declaram outros.

Oferece, portanto, curiosidade o conhecimento do que realmente se passou, segundo palavra autorizada...

A pressão política era premente e o trabalho se desenvolvia todo no sentido de demonstrar que o Sr. Adhemar de Barros estava governando fora dos princípios estabelecidos na Constituição federal e seguindo uma Constituição local que dos mesmos princípios se afastava. Tudo isto era negado por outros, o que punha em sérios embaraços o Chefe de Estado, estranho aos conhecimentos jurídicos. Num característico traço de caboclo, o General Dutra não declarava jamais a sua opinião, cauteloso como sempre, e muito menos a resolução para que pendia. Se alguém, com autoridade em letras jurídicas, demonstrava ou procurava demonstrar a constitucionalidade da intervenção, pedia êle que escrevesse o decreto e a respectiva fundamentação ou com o recheio das considerandas. Foi um episódio dessa natureza, passado, segundo se afirma, com o Deputado Soares Filho, que motivou a notícia de que a intervenção estava iminente, pois o Presidente da República já cuidara até da redação do respectivo decreto...

Ouvido o Sr. Adroaldo Costa, então Ministro da Justiça, foi como se tivesse sido jogado um pouco de água fria na

fervura... O titular da pasta política declarou que havia estudado calmamente a questão e que não encontrara na situação paulista motivo algum para que se processasse a intervenção. A lei básica paulista estava de acôrdo com os princípios da lei básica federal. Solicitou, porém, ao Presidente da República que submetesse o caso ao julgamento de altos cultores do direito público, pedindo-se os respectivos pareceres. O General Dutra concordou, mas declarou que tais consultas deveriam ser feitas pelo próprio Ministro da Justiça, e assim ficou combinado.

O Sr. Adroaldo Costa dirigiu-se, então, ao Sr. Mendes Pimentel a quem expôs o resultado do estudo que fizera e pediu o parecer. O grande jurista mineiro, lamentando, excusou-se e alegou que, afastado da atividade jurista, não desejava manifestar-se, principalmente em uma questão em que havia tão alta dose de política partidária.

O segundo grande jurista consultado foi o Sr. Pires de Albuquerque. Também recusou-se a intervir com suas luzes, dando quase idênticos motivos aos que foram alegados pelo Sr. Mendes Pimentel.

Dirigiu-se então o Sr. Adroaldo Costa a um terceiro e alto cultor da ciência do direito, qual seja o Sr. Carvalho Mourão, que reúne à sua capacidade jurídica os valiosos dotes que devem ornar um juiz. S. Ex.<sup>a</sup> aceitou em dar o seu parecer e ficou com o trabalho do Ministro da Justiça e cuja conclusão, como já dissemos, era contrária, por motivos constitucionais, ao intervencionismo.

O parecer do Sr. Carvalho Mourão apolou, de modo nítido, a opinião manifestada pelo Ministro da Justiça. Entregue êsse parecer ao General Dutra, concluiu êste no sentido de que não interviria, uma vez que a intervenção tão

solicitada não tinha base em dispositivos da Constituição federal, a que desejava obedecer, como lhe cumpria.

E foi, dessa forma, dado o tiro de misericórdia na intervenção de São Paulo, julgada, em vários momentos, quase em plena execução por não poucas das rodas políticas que formam o todo das atividades políticas nacionais.

Os acontecimentos de então ficam resumidos nos períodos escritos e que podem servir de subsídio para o histórico da questão..."

#### DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DE ALGUNS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA

##### ESQUEMA DA IMPUGNAÇÃO

O requerimento encaminhado à Procuradoria-Geral pelo Governo de São Paulo tratava das razões contra a Constituição paulista sob o seguinte esquema:

- A — violação do princípio da independência e harmonia dos poderes;
- B — adoção de normas colidentes com textos expressos da Constituição Federal;
- C — violação do princípio da autonomia municipal.

##### ESTUDO DAS IMPUGNAÇÕES

O Sr. Themístocles Brandão Cavalcanti, então Procurador-Geral da República, estudou a representação feita pelo Governador do Estado de São Paulo, achando que certas impugnações tinham procedência. Tanto o estudo como a representação foram enviados ao Supremo Tribunal Federal.

Organizamos, para o trabalho que temos à mão, quadros comparativos que resumem, de modo simples e destacado, a impugnação e o exame de Themístocles Cavalcanti ao lado da transcrição do artigo impugnado da Constituição de São Paulo.

## ESTUDO DA PRIMEIRA SÉRIE DE IMPUGNAÇÕES

(Violação do princípio da independência e harmonia dos poderes)

ARTIGOS IMPUGNADOS	IMPUGNAÇÃO	EXAME DO RELATÓRIO
21 É da competência exclusiva da Assembleia:	Limitação do poder de nomear livremente os prefeitos e funcionários enumerados.	Quanto aos prefeitos — duplamente inconstitucional porque cria novo caso de prefeito nomeado e restringe a livre nomeação prevista na Constituição Federal; quanto aos administradores — as autarquias e as sociedades de economia mista não são órgãos do Executivo mas entidades autônomas que podem ter seus administradores escolhidos com a colaboração do Legislativo sem que se fira o princípio da independência dos poderes.
77 aprovar a nomeação dos prefeitos das estâncias minerais e dos administradores das autarquias estaduais bem como a indicação de diretores para as sociedades de economia mista.		
43 Compete ao Governador:		
d nomear ou demitir, com aprovação da Assembleia, os Prefeitos dos Municípios a que se refere o § 2.º do art. 28 da Constituição Federal ( <i>Municípios declarados, por lei, bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país</i> );		
f fazer a indicação, com a aprovação da Assembleia, dos diretores das sociedades de economia mista;		
3.º (+) Os municípios, enquanto não forem empossados os prefeitos e vereadores, serão assim governados:		
I Os prefeitos serão nomeados pelo governador com a aprovação da Assembleia.		

+ Artigo das Disposições Transitórias

ARTIGOS IMPUGNADOS	IMPUGNAÇÃO	EXAME DO RELATÓRIO
<p>73</p> <p>Em caso de criação, desmembramento ou anexação de municípios, serão consultadas, mediante plebiscito que a lei regulará, as populações da circunscrição cuja situação se pretenda alterar.</p>	<p>Este dispositivo foi relacionado entre os que tinham como impugnação condicionar à aprovação da Assembléia Legislativa atos privativos do Poder Executivo, violando-se, assim, o princípio da independência e harmonia dos poderes.</p>	<p>(Não há, no relatório, qualquer consideração a este artigo. Ao fim do mesmo documento, este mesmo artigo não se encontra relacionado entre os que foram considerados inconstitucionais.)</p>
<p>146</p> <p>Nenhum empreendimento do Estado poderá ter início sem prévia elaboração de plano, do qual obrigatoriamente constará:</p> <p>.....</p> <p>Tais empreendimentos não poderão ser interrompidos, suspensos ou alterados sem prévia autorização da Assembléia.</p>	<p>Participação irrestrita do Legislativo na execução de obras públicas.</p>	<p>O controle é obstáculo sempre eminente para a execução de um serviço público. A boa doutrina ensina que a participação do Legislativo deve ficar adstrita, em matéria de obras públicas, à autorização, quando acarreta despesas não previstas no orçamento. Abusiva é, portanto, a interferência maior do Legislativo neste setor, mas não inconstitucional, pelo menos não manifestamente inconstitucional.</p>
<p>85</p> <p>As admissões e promoções obedecerão invariavelmente à ordem de classificação.</p>	<p>É atributo elementar do Poder Executivo prover os cargos públicos, o que faz presumir a faculdade relativa de escolha e a fiscalização do exercício da função pública.</p>	<p>Não conhecemos, entre as múltiplas reivindicações dos funcionários públicos, nada que atinja a este grau de adiantamento, nem mesmo aquelas mais avançadas do sindicalismo francês e das numerosas ligas para a melhoria das condições de funcionário. Mas a Constituição de São Paulo criou um verdadeiro poder dentro do Estado, cujos objetivos louváveis seriam benéficos se não envolvessem o sacrifício de uma das funções precípuas do Executivo. Tenho pois, por inconstitucional, a criação de órgãos cuja composição escape ao controle e cuja função exceda à de órgãos de mera consultiva ou puramente administrativos.</p>
<p>87</p> <p>Será criada, por lei ordinária, uma comissão mista constituída por funcionários eleitos e nomeados, aquêles sempre em maioria.</p>	<p>O órgão criado é autônomo, a maioria dos seus membros é eleita, o que desintegra a Comissão dos órgãos governamentais permanentes.</p>	<p>.....</p>
<p>§ único</p> <p>Compete a essa comissão auxiliar da por subcomissões, nos termos regulados em lei, além de outras atribuições, resolver quanto à classificação para admissão e promoções no funcionalismo.</p>	<p>.....</p>	<p>.....</p>

ARTIGOS IMPUGNADOS	IMPUGNAÇÃO	EXAME DO RELATÓRIO
<p>21</p> <p>É da competência exclusiva da Assembleia:</p> <p>.....</p> <p>examinar, em confronto com as respectivas leis, os decretos e regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, ab-rogando os dispositivos legais; (a)</p> <p>suspender, no todo ou em parte, a execução de qualquer ato, deliberação ou regulamento declarado inconstitucional pelo Poder Judiciário. (b)</p>	<p>a) Limitação do poder de regulamentar;</p> <p>b) Subordina o Executivo ao arbitrio da Assembleia Legislativa.</p>	<p>a) Diz o art. 43 da mesma Constituição que compete ao Governador sancionar e promulgar as leis, expedindo decretos e regulamentos para a sua fiel execução. É competência específica, privativa do Governador e que só pode ser invalidada em espécie pelo Poder Judiciário. Este dispositivo invade não só as atribuições do Poder Executivo como também as do Judiciário. É manifestamente inconstitucional.</p> <p>b) A faculdade atribuída à Assembleia está limitada pela manifestação prévia do Judiciário. Reproduz o preceito do art. 64 da Constituição federal. Não se me afigura inconstitucional.</p>
<p>44</p> <p>São crimes de responsabilidade do Governador os atos que atentarem contra:</p> <p>.....</p> <p>Também constitui crime de responsabilidade a falta de resposta aos pedidos de informações feitos pela Assembleia.</p>	<p>Fica o Governador à mercê da Assembleia.</p>	<p>A Constituição federal atribui responsabilidade ao Ministro de Estado na falta de comparecimento sem justificação quando convocado para, pessoalmente, prestar informações acerca de assuntos previamente determinados. Alegando-se que a Constituição paulista coloca o Governador à mercê da Assembleia, pode-se dizer que o mesmo se dá, no âmbito federal, com o Ministro de Estado. Inconstitucionalidade não há neste dispositivo.</p>

ARTIGOS IMPUGNADOS	IMPUGNAÇÃO	EXAME DO RELATORIO
<p>45</p> <p>O Governador será processado e julgado nos crimes comuns pelo Tribunal de Justiça e nos de responsabilidade pela Assembléia.</p> <p>O recebimento da denúncia pela maioria absoluta da Assembléia, importará afastamento do Governador do exercício do cargo, até decisão final do processo.</p> <p>§ 1.º</p>	<p>Subordinação política do Governador à Assembléia dando oportunidade de o Legislativo agir discricionariamente no exame da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.</p>	<p>As Constituições estaduais não se acham adstritas aos termos da Constituição federal na terminologia sobre o processo do <i>impeachment</i>, processo político que, por isso mesmo, exclui a apreciação, pelo tribunal político, das infrações à lei penal. Permitir o afastamento do Governador antes ou depois de julgado o caso, é técnica usada pelas diversas Constituições estaduais sem obrigatoriedade quanto à opção. O dispositivo da Constituição paulista não é anticonstitucional.</p>

**ESTUDO DA SEGUNDA SÉRIE DE IMPUGNAÇÕES**  
(Adoção de normas colidentes com textos expressos da Constituição federal)

ARTIGOS IMPUGNADOS	IMPUGNAÇÃO	EXAME DO RELATÓRIO
6.º	Estabelecem restrições que envolvem a ofensa de direitos assegurados pela Constituição federal criando novos casos de inelegibilidade.	A competência para legislar sobre direito eleitoral é privativa da União (art. 5.º, XV, a) não tendo sido reservada aos Estados a competência supletiva ou complementar a que se refere o art. 6.º da Constituição federal. São inconstitucionais estes dispositivos.
37	São condições de elegibilidade para o cargo de Governador: .....	
d	residência no Estado por mais de 10 anos. ....	
77	.....	
§ 1.º	Aplicam-se aos vereadores as condições de inelegibilidade estabelecidas para os prefeitos nos artigos 139 e 140 da Constituição Federal.	
144	É vedado ao Estado explorar direta, indiretamente ou mediante concessão e autorização, qualquer modalidade de jogos de azar ou de loterias, assim como permitir a venda, em seu território, de loterias de outras procedências.	Ao poder federal caberia, em espécie, invocar em seu benefício a autoridade das leis e dos atos do governo federal. Seria a oportunidade para verificar "in concreto" qual a natureza da concessão de loterias. A inconstitucionalidade não é manifesta e só sem dúvidas seria manifestada a arguição de que possa cuidar o S.T.F.



ARTIGOS IMPUGNADOS	IMPUGNAÇÃO	EXAME DO RELATÓRIO
<p>16</p> <p>§ 2.º</p> <p>.....</p> <p>É permitido ao deputado exercer o magistério público, desde que haja compatibilidade de horários.</p>	<p>Permite o exercício cumulativo do mandato legislativo e do magistério público ampliando indevidamente o preceito da Constituição federal que proíbe a acumulação de qualquer cargo, exceto o prescrito no art. 96, I e a de dois cargos de magistério e a de um destes com outro técnico ou científico.</p>	<p>A exceção aberta, pela Constituição Federal, diz respeito apenas ao poder judiciário. O capítulo "dos funcionários públicos" não se refere somente aos funcionários federais, porque a eles não há referências, mas também aos estaduais e municipais. O dispositivo é inconstitucional.</p>
<p>7.º (+)</p> <p>A carreira de redator, no funcionalismo público, não terá padrões inferiores aos que atualmente vigoram para os revisores de debates da Assembléia.</p>	<p>Inclui matéria de legislação ordinária no Ato das Disposições Transitórias.</p>	<p>Não me parece haver inconstitucionalidade nas disposições, mas apenas a prática condenável de que deu exemplo o próprio Constituinte federal, fazendo reviver através de um ato das disposições transitórias a Constituição o famoso processo das caudas orçamentárias que tantos prejuízos causaram ao erário público e à nossa educação política.</p>
<p>16 (+)</p> <p>O Estado procederá, no prazo de cinco anos, ao levantamento aerofotogramétrico de seu território.</p>		
<p>23 (+)</p> <p>Serão criados pelo Estado, na Capital, dentro de dois anos, cursos universitários noturnos.</p>		
<p>25 (+)</p> <p>A lei organizará em uma só carreira os advogados patronos, os consultores jurídicos, os assistentes, .....</p>		
<p>26 (+)</p> <p>Fica extinto o Departamento do Serviço Público, passando seus .....</p>		
<p>30 (+)</p> <p>Na forma que a lei regular, serão asseguradas .....</p>		

(+) Artigo das Disposições Transitórias.

ESTUDO DA TERCEIRA SERIE DE IMPUGNAÇÕES

(Violação do princípio da autonomia dos Municípios)

ARTIGOS IMPUGNADOS	IMPUGNAÇÃO	EXAME DO RELATÓRIO
65		
a		
...		
c		
d		
30 (+)		
...		
/		

É vedado ao Estado estender os benefícios da isenção fiscal concedidos aos particulares, desde que esses impostos sejam da alçada municipal, porquanto isso importaria em subtrair aos municípios uma parte da renda que lhes foi constitucionalmente assegurada. Não há interpretação de órbitas fiscais. A imunidade fiscal só pode emanar do próprio poder que impõe o tributo. Não é justo que a liberalidade de outra entidade pública se viesse refletir sobre um orçamento estranho.

Cria novos casos em que o Município deixa de arrecadar, tendo, assim, sua autonomia violada.

Nenhum imposto gravará:  
o imóvel urbano ou rústico de reduzido valor e a sua aquisição (.....)  
o pequeno produtor, como tal definido em lei;  
as companhias teatrais e circenses.  
Na forma em que a lei regular, serão asseguradas, (...), aos participantes ativos da Revolução Constitucionalista de 1932 e aos componentes da Força Expedicionária Brasileira, de São Paulo, as seguintes vantagens:  
isenção de impostos que recaiam sobre bem imóvel de seu próprio uso.

(+) Artigo das Disposições Transitórias.

ESPELHO-SINOPSE DOS QUADROS DEMONSTRATIVOS

Dispositivos da Constituição de São Paulo impugnados	EXAME DO RELATÓRIO	
	Dispositivos considerados inconstitucionais	Dispositivos considerados constitucionais
6.º	sim	...
16, § 2.º	sim	...
21, i	sim	...
21, j	...	sim
21, m	sim	...
37, d	sim	...
43, d	sim	...
43, f	...	sim
44, § único	...	sim
45, § 1.º	...	sim
65, a	sim	...
65, c	sim	...
65, d	sim	...
73	...	sim
77, § 1.º	sim	...
85	sim	...
87, § único	sim	...
144	sim	...
146, § único	...	sim
Das Disposições Transitórias	...	sim
3.º, I	sim	...
7.º	...	sim
16	...	sim
23	...	sim
25	...	sim
26	...	sim
30	...	sim
30, f	sim	...

Anexada ao Relatório do Sr. Procurador da República encontra-se a fôlha que recebeu o n.º 43 e que reproduzimos, na íntegra, a seguir:

#### “ADITAMENTO

Já se achava em meu poder a representação do Exm.º Sr. Governador do Estado de São Paulo quando voltou S. Ex.ª com um aditamento que envolve a apreciação de um caso concreto, a saber:

“Nos termos do art. 3.º, parágrafo único, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado,

“Qualquer cidadão poderá recorrer, dentro de dez dias, dos atos dos Prefeitos para o Governador do Estado, que se pronunciará a respeito dentro de quinze dias, ouvida a Assembléa.”

“Acontece que o Governador do Estado, conforme se vê do documento em anexo, acaba de receber pedido de informação da Assembléa Estadual sobre recurso interposto de decisão do Prefeito, sobre a fixação de tarifas, devendo responder no prazo de 24 horas.

“Entende a representação que inconstitucional é a subordinação do Governador à Assembléa em matéria de administração municipal, principalmente quanto à fixação de prazos arbitrários.

“Parece-me que este dispositivo está vinculado ao conteúdo do próprio artigo, que subordina o Governador à Assembléa em matéria de nomeação de Prefeitos, até às eleições municipais.

“A matéria acha-se regulada pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias Federais, que subordina os Estados e os Municípios à legislação vigente, até à promulgação das Constituições estaduais

“Podem, portanto, no período transitório, as Constituições estaduais prover sobre o assunto, transitória e desde que não se trata de Prefeitos de livre

nomeação e mencionados no art. 28, II, §§ 1.º e 2.º, da Constituição Federal.

“Quanto a estes, não me parece legítima a interferência da Assembléa Estadual, no exame e contróle dos seus atos.

Rio de Janeiro, 3 de setembro de 1947.

Themistocles Brandão Cavalcanti  
Procurador-Geral da República.”

Conforme comparamos, através dos quadros demonstrativos, os estudos de Themistocles Cavalcanti, então Procurador-Geral da República, acompanharam a representação do Governador do Estado de São Paulo ao Supremo Tribunal Federal. Aí, no dia 17 de setembro de 1947, em tribunal pleno, a Representação n.º 96 — Distrito Federal — foi julgada. Transcrevemos a parte inicial do Relatório do Sr. Ministro Goulart de Oliveira, a que mais interessa ao presente trabalho.

#### REPRESENTAÇÃO N.º 96 — DISTRITO FEDERAL

(Matéria Constitucional)

Relator:

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira.

Requerente:

O Exm.º Sr. Procurador-Geral da República.

#### RELATÓRIO

O SR. MINISTRO GOULART DE OLIVEIRA — O Dr. Procurador-Geral da República encaminhou a este egrégio Tribunal documentada representação, do Governador do Estado de São Paulo, no sentido da inconstitucionalidade de dispositivos vários da Constituição Estadual.

Diz S. Ex.ª:

“O Procurador-Geral da República, no exercício de suas atribuições legais e nos termos do parágrafo único do art. 8.º da

Constituição Federal, dirige-se por meio da presente a este egrégio Supremo Tribunal Federal, encaminhando a inclusa representação do ilustre Governador do Estado de São Paulo, em que são argüidos de inconstitucionais numerosos dispositivos da Constituição daquele Estado promulgada em 9 de julho de 1947.”

A aludida representação envolve em suas argüições numerosos dispositivos, sendo que, segundo se alega, alguns violam o princípio da independência dos poderes, outros colidem com a Constituição Federal, outros, finalmente, representam excessos que desvirtuam a prática do regime.

Complexas, como se vê, são as alegações trazidas ao Tribunal, e que mereceram desta Procuradoria-Geral acurado estudo, consubstanciado no parecer que ora apresenta em que conclui pela procedência de algumas argüições e a improcedência de outras.

#### CONSIDERAÇÕES GERAIS

O exame da constitucionalidade de alguns dispositivos das Constituições estaduais em face à Constituição federal, sem a apresentação de caso concreto, tem sido prática admitida por este egrégio Tribunal, como interpretação liberal do art. 8.º, parágrafo único, da Constituição Federal, cujos termos o permitem, como processo de integração compulsória das organizações estaduais no sistema da Constituição Federal, como consequência do desrespeito dos princípios constitucionais da União pelos órgãos constituintes dos Estados.

Como integração por via judicial, já tem produzido os seus frutos, e nos casos do Rio Grande do Sul, do Ceará e de Pernambuco, processou-se normalmente o reajustamento do texto estadual ao que determina a Constituição Federal vigente.

Mas, embora este egrégio Tribunal tenha esta função política eminente, cujos limites

são fixados pela natureza específica de cada caso, merece o assunto algumas considerações de ordem geral que justifiquem o apêlo ora feito no sentido do conhecimento da representação, de momento que se verifiquem em tese os pressupostos dessa incompatibilidade entre as duas normas constitucionais em exame.

Dispõe, efetivamente, o art. 7.º, VII, da Constituição, quais são os princípios constitucionais cujo cumprimento pelos Estados se impõe, sob pena de justificar-se a intervenção do governo federal, para restabelecer a primazia dos princípios fundamentais do regime, são eles:

“Art. 7.º — O Governo Federal não intervirá nos Estados, salvo para:

VII — assegurar a observância dos seguintes princípios:

- a) forma republicana representativa;
- b) independência e harmonia dos poderes;
- c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas às das funções federais correspondentes;
- d) proibição da reeleição de governadores e prefeitos para o período imediato;
- e) autonomia municipal;
- f) prestação de contas da administração;
- g) garantias do Poder Judiciário.”

Dispõe, por sua vez, o art. 8º, parágrafo único, da Constituição Federal:

“No caso do n.º VII, o ato argüido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal e, se este a declarar, será decretada a intervenção.”

Pressupõe-se, portanto, para que se justifique a decretação da intervenção, no caso de verificar-se a violação pelos Estados de alguns dos princípios constitucionais da União:

- 1) a arguição de inconstitucionalidade pelo Procurador-Geral da República;
- 2) a existência de ato violador daqueles preceitos básicos do sistema constitucional vigente;
- 3) a declaração pelo Supremo Tribunal Federal dessa inconstitucionalidade.

Tôdas as vèzes, portanto, que, pelos meios próprios, chegar ao conhecimento do Procurador-Geral da República a existência de ato que infrinja algum dos preceitos constitucionais, assegurados pelo art. 7.º, VII, da Constituição, cabe-lhe trazer o fato ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal.

É preciso, entretanto, a existência de um ato, que produza efeitos jurídicos e cujas consequências envolvam preceitos fundamentais da Constituição.

Este ato, já o dissemos uma vez (Representação n.º 94), não está definido, deve compreender tôdas as manifestações da atividade dos órgãos do Estado que produzam efeitos jurídicos, mas que venham a contrariar preceitos expressos na Constituição e mencionados em seu artigo 7.º, VII.

O vocábulo deve ser, assim, entendido em seu sentido mais amplo e que, pela sua gravidade e repercussão na vida do Estado, justifique a intervenção do Governo Federal.

Os atos legislativos e com maior razão os constituintes não podem ser excluídos.

Finalmente, devem ser atos que influam na vida do regime, no funcionamento dos poderes do Estado, nas relações entre eles

e que interessam mais à situação geral do que às relações individuais e que, por conseguinte, não encontrem sua solução através das medidas judiciais ordinárias.

As questões e os fenômenos de estrutura que importem na deturpação do regime instituído pela Constituição Federal é que representam, por isso mesmo, os casos padrões, característicos, que pedem e devem merecer o exame do poder judiciário e a afirmação, quando esta se verificar, da inconstitucionalidade, para o perfeito ajustamento das estruturas estaduais ao modelo federal, naquilo que fôr de cumprimento obrigatório por parte dos Estados-membros.

Dentro dêste entendimento não tenho vacilado em provocar a atenção dêste egrégio Tribunal em numerosos casos e de reiterar agora esta solicitação, dada a gravidade manifesta das teses agora suscitadas.

Não há neste procedimento feição meramente opinativa ou consultiva mas decisória, de cumprimento obrigatório por parte dos Estados e que acautela, quando não atendido desde logo pelo Estado, a suspensão dos dispositivos inconstitucionais pelo Senado (art. 13 e 64 da Constituição), e mesmo a intervenção do Governo Federal.

De tôdas as funções do Supremo Tribunal Federal talvez seja esta a primacial, a maior em suas consequências e eficácia, como guarda da Constituição e seu supremo intérprete.

Cumpra, desde logo, portanto, fixar a posição das Constituições estaduais em face à federal e quando podem os dispositivos daquelas atingir os preceitos e as proibições desta última, ao ponto de exigir o corretivo judicial.

Em outras palavras, é preciso fixar os limites da autonomia estadual no que diz com o direito de auto-organização constitucional.

É o que vamos examinar.

### AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS EM FACE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O sistema federal é por natureza complexo; pressupõe em um mesmo Estado duas ordens constitucionais a que correspondem peculiaridades inerentes à posição relativa de cada poder constituinte dentro do quadro das instituições federativas.

A doutrina se desenvolve largamente em torno desse grave problema que teve o seu grande laboratório de experiências nos Estados Unidos da América.

E as divergências doutrinárias e políticas se desenvolvem de preferência em torno à medida da capacidade autônoma dos Estados, constituindo verdadeira escala de sistemas, desde o da confederação, caracterizado pela soberania dos Estados até o unitário, pela redução das divisões administrativas a meras partículas dos órgãos centrais.

São os dois extremos, da centralização total e da descentralização total de que fala KELSEN.

A federação é o meio termo, é a autonomia política das áreas administrativas dentro da unidade do Estado soberano.

É preciso, entretanto, fixar os limites dessa autonomia política que será sempre relativa em sua constituição porque sempre na dependência da estrutura política, social e econômica do todo, tal como fôr estabelecido na estrutura política da federação.

A medida da autonomia estadual é, sem dúvida, o problema mais crucial da federação e, por mais que o tentem disciplinar e fixar, ao intérprete é necessário socorrer-se dos princípios gerais de direito para fixar-lhe o sentido próprio e a aplicação adequada a cada caso.

As questões dos princípios constitucionais da União, dos poderes implícitos, da competência supletiva e outros semelhantes ainda

se apresentam como questões jurídicas em sua aplicação, mas políticas em sua essência, porque não encontram geralmente solução objetiva no texto constitucional, mas decorrem da prática do sistema e do seu funcionamento.

Por isso mesmo é que a Constituição de 1891, em seu artigo 63 dispunha:

“Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União.”

Não definiu estes princípios, mas determinou que deveriam decorrer do sistema federativo, da forma de governo e dos direitos fundamentais consagrados no texto federal.

Mais elástico teve o texto de 1934, em seu art. 7.º, que discriminava alguns desses poderes, *verbis*:

- a) forma republicana representativa;
- b) independência e coordenação dos poderes;
- c) temporariedade das funções eletivas, limitada aos mesmos prazos dos cargos federais correspondentes, e proibida a reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato;
- d) autonomia dos municípios;
- e) garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público locais;
- f) prestação de contas da administração;
- g) possibilidade de reforma constitucional e competência do Poder Legislativo para decretá-la;
- h) representação das profissões.

No inciso IV, entretanto, não deixou de ampliá-los na forma vaga mas tecnicamente exata, que assim dispunha:

“exercer em geral todo e qualquer poder ou direito que lhes não fôr negado

explícita ou implicitamente por cláusula expressa desta Constituição”.

A Constituição de 1937 estabeleceu princípios peculiares ao sistema ali criado, não sem abrir uma larga margem de colaboração dos Estados com os serviços federais, mas sem fixar com precisão os limites da autonomia política e constitucional dos Estados.

A Constituição vigente dispõe em seu art. 18:

“Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1.º — Aos Estados se reservam todos os poderes que implícita ou explicitamente não lhes sejam vedados por esta Constituição.”

Os Estados, portanto, são obrigados a respeitar na sua organização os princípios firmados na Constituição Federal.

Devem ser, portanto, considerados inconstitucionais todos aqueles preceitos da Constituição e das leis estaduais que colidirem com esses princípios que constituem as bases doutrinárias e políticas do sistema federal.

Tudo que não é vedado pela Carta federal, de modo expresso, ou implícito, pode e deve ser praticado pelos Estados.

É a chamada teoria dos poderes implícitos, já afirmados no art. 65, 2.º, da Constituição de 1891, e que fôra objeto da Emenda X da Constituição americana (ver *McCulloch v. Maryland*—sentença de Marshall e os votos de Evans e Fenzck in “Cases on American Law” — 5.ª ed. págs. 7 e 24).

Ampla, portanto, é a função constitucional e legislativa dos Estados, desde que não atinjam os princípios constitucionais decor-

rentes da forma de governo e da supremacia dos poderes federais.

Mas quais serão esses princípios?

São, em primeiro lugar, os enumerados no art. 7º, VII, da Constituição Federal, serão, em seguida, aqueles que decorrem desses princípios, do sistema federativo, da forma de governo, das garantias essenciais garantidas a todos os cidadãos pela Carta federal.

Estes princípios não precisam ser expressos, podem ser implícitos porque resultam da própria letra da Constituição (*resulting powers*, na feliz expressão de Starey, ou *inherent powers*, conforme a terminologia mais moderna dos julgados americanos (Willoughby — “Const. Law of the United States” §§ 58, 236).

Esta divisão, entretanto, entre os poderes federais e estaduais não exclui uma zona cinzenta comum, em que os poderes se confundem — *Twillight zone* — na expressão usada pela doutrina de Roosevelt em relação ao seu *deal*.

No exame, portanto, das Constituições estaduais em face à federal é preciso verificar se existe algum atrito, se os seus preceitos se harmonizam nos princípios essenciais do sistema.

Esses princípios gerais serão aqueles desenvolvidos no art. 7.º, VII, bem como outros que deles decorrem, porque inerentes ao regime, porque resultam dos princípios essenciais, fundamentais ali fixados.

Entre estes se incluem especialmente aqueles casos em que a matéria é regulada pela Constituição ou a que esta atribuiu competência privativa à União.

Assim devem ser mencionados os casos de inelegibilidade, os de nomeação de prefeitos, autonomia municipal, distribuição de rendas etc. Também devem ser mencionados aqueles casos de competência legislativa da União e tantos outros que seria longo aqui enumerar.



O preceito constitucional de um Estado que atribuisse competência à sua Assembléa para legislar sobre direito eleitoral, civil ou penal, seria manifestamente inconstitucional, não podendo ter execução.

Esses casos não estão, é verdade, expressos no art. 7.º, VII, da Constituição Federal mas decorrem dos preceitos ali traçados e de outros expressos taxativamente na Constituição.

É evidente que essa inconstitucionalidade precisa ser manifesta, acima de qualquer dúvida, segundo a doutrina pacífica.

A inconstitucionalidade não se deve presumir, a legitimidade da norma em face à Constituição é que se deve admitir até prova de que as mesmas colidem.

Atende-se, desta forma, não só a um sábio preceito de política legislativa, que permite o desenvolvimento da Constituição através das leis ordinárias e das normas mesmo de natureza constitucional menos gerais, mas também o respeito à prerrogativa dos outros órgãos e poderes do Estado, instituídos para a proteção das liberdades e para o progresso coletivo.

A norma mais particular é que atualiza a Constituição, dá-lhe vida e permite a perpetuação de seus princípios fundamentais, adotados e harmonizados com as condições peculiares a cada época e a cada região do País.

Por isso também é que a interpretação histórica vem perdendo o seu prestígio, relegada com a interpretação literal do texto para serem substituídos por processos mais vivos e atuais de interpretação que permitem a perpetuação de princípios absolutos através de novos conceitos, ajustados a condições peculiares.

Todas essas considerações justificam certa largueza no apreciar-se a norma estadual

(constitucional ou não) em face da Constituição Federal, exigindo-se aqui também a aplicação da técnica, hoje assentada na apreciação de inconstitucionalidade, de verificar-se quer a colisão entre os dois princípios, quer o exercício pelo Estado de poderes que excedem os limites de sua competência, quer a ofensa de preceitos básicos incluídos na Constituição Federal.

Mas é preciso que seja manifesta, evidente, perceptível ao menor exame e não por longas deduções e invocação de princípios que não aquêles fundamentais ao regime político instituído.

É a lição de todos os autores, desde que a constituição doutrinária americana criou o controle de inconstitucionalidade aplicado no Brasil e elevado à categoria de norma constitucional (ver Willoughby — *the Constitutional Law of the United States* — Beard — *“The Supreme Court and the Constitution”*; Haines — *“The American Doctrine of Judicial Supremacy”*; Lambert — *“Le gouvernement des Juges”*; Pedro Lopes — *“Do Poder Judiciário”*; sobre os *Cases* — ver Evans — *“Cases on Const. Law”*, e a publicação do Senado Americano, 1938 — *“The Constitutions of the United States”*, fl. 419).

É a lição também sempre invocada do ilustre Ministro Castro Nunes, que coloca a exigência de ser manifesta a inconstitucionalidade para ser declarada, à altura de seus princípios que envolve a própria atitude mental do juiz ao examinar a questão (Teoria e Prática do Poder Judiciário, fls. 590).

É esta tem sido a jurisprudência deste egrégio Tribunal.

#### PRELIMINARES LEVANTADAS

O Sr. Ministro Costa Manso fôra escolhido pelo Presidente da Assembléa Legislativa de São Paulo para seu procurador e,

na qualidade de patrono, dirigira uma petição no sentido de dar a conhecer ao S.T.F. a sustentação em que levantava as preliminares que foram lançadas. A petição foi juntada ao processo pelo Sr. Ministro Goulart de Oliveira e apreciada fora do relatório.

As duas preliminares levantadas pelo representante da Assembléia Legislativa paulista eram:

- a) o parágrafo único do art. 8.º da Constituição exige que o ato argüido de inconstitucionalidade seja submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal;
- b) êste mesmo dispositivo limita a aplicação da intervenção, ato de extrema gravidade, aos casos enumerados nas letras de *a* a *g* do inciso VII do art. 7.º. Ampliar essa enumeração seria destruir a federação, pois qualquer outra ofensa ali não relacionada dará lugar a outra medida que não a intervenção.

#### JULGAMENTO DAS PRELIMINARES

O Sr. Procurador-Geral da República, cumprindo a determinação constitucional, submetera ao exame do S.T.F. as impugnações oferecidas pelo Governador de São Paulo. Sobre tôdas as impugnações opinara *personalissimamente* (9), manifestando-se apenas pela inconstitucionalidade de alguns dos dispositivos da Constituição paulista. A solicitação estranha era lícita, pois não será apenas o Procurador-Geral da República a autoridade para ver inconstitucionalidades nos diversos textos legais. No caso em estudo, esta autoridade desempenhara duas funções: a de veicular a representação submetendo-a, na técnica da Constituição, ao S.T.F. e a de opinar como *dever de officio* (10). Deveria, pois, a Côte Suprema conhecer de tôdas as argüições submetidas

ao exame pela Representação n.º 96, ainda aquelas cuja inconstitucionalidade não tivesse opinado o Procurador-Geral da República, desde que pudessem ser enquadradas em algum dos princípios enumerados no art. 7.º, VII, da Constituição Federal.

Pelo entender acima, e por maioria de votos, decidiu o Supremo Tribunal Federal em Acórdão proferido a 3/10/47 sobre a Representação n.º 96.

#### A DECISAO DA CÔRTE SUPREMA

A decisão da Côte Suprema foi proferida em Acórdão datado de 3/10/47, com a seguinte:

"Argüição de inconstitucionalidade; representação do Procurador-Geral da República, nos termos do art. 8.º, parágrafo único, da Constituição Federal. — O Tribunal conhece de tôdas as argüições submetidas ao seu exame pelo Procurador-Geral e não apenas daquelas sobre as quais tenha êle opinado pela procedência da inconstitucionalidade argüida, embora somente possam ser fulminados de inconstitucionais, através a mesma representação, aquêles atos que foram tidos como ofensivos dos princípios enumerados no art. 7.º, n.º VII, da Constituição Federal. — Constituição do Estado de São Paulo, de 9 de julho de 1947; dispositivos declarados inconstitucionais."

A seguir, apresentamos, num quadro comparativo, cada artigo da Constituição paulista que fôra impugnado de inconstitucionalidade com sua respectiva declaração ou não de ofensivo à Norma Fundamental.

(9) Advérbio usado pelo Sr. Ministro Goulart de Oliveira em seu voto sobre as preliminares.  
 (10) Idem para a expressão. O grifo é do voto.

QUADRO COMPARATIVO DA ARGUIÇÃO E DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

<i>Dispositivo impugnado</i>	<i>Dispositivo não impugnado</i>	<i>INCONSTITUCIONALIDADE</i>	
		<i>Considerada pelo Proc.-Ger. Rep.</i>	<i>Declarada pelo S. T. F.</i>
6.º	.....	sim	sim (+)
16, § 2.º	.....	sim	sim (+)
21, <i>i</i>	.....	sim	sim (")
21, <i>j</i>	.....	não	não
21, <i>m</i>	.....	sim	sim (+)
37, <i>d</i>	.....	sim	sim (+)
43, <i>d</i>	.....	sim	sim (")
43, <i>f</i>	.....	não	não
44, § único	.....	não	não
45, § 1.º	.....	não	sim (")
65, <i>a</i>	.....	sim	sim (+)
.....	65, <i>b</i>	....	sim (+)
65, <i>c</i>	.....	sim	sim (+)
65, <i>d</i>	.....	sim	sim (+)
.....	66	....	sim (+)
73	.....	não	não
77, § 1.º	.....	sim	sim (+)
85	.....	sim	sim (+)
87, § único	.....	sim	sim (+)
144	.....	não	não
146	.....	não	sim (+)
Das Disp. Trans.	.....	....	....
3.º, I	.....	sim	sim (+)
7.º	.....	não	não
16	.....	não	não
23	.....	não	não
25	.....	não	não
26	.....	não	não
.....	28	...	sim
30	.....	não	não
30, <i>f</i>	.....	sim	sim (+)

(+) — Declaração aprovada por maioria de votos.

(") — Declaração aprovada por unanimidade de votos.

### O PROCESSO NO SENADO

O Ministro José Linhares, Presidente do Supremo Tribunal Federal, pelo Ofício n.º 338, de 26/12/47, remeteu ao Senado Federal a cópia autêntica do acórdão, acompanhado das respectivas notas taquigráficas, proferido pela Suprema Corte na Representação n.º 96 do Procurador-Geral da República.

O Senador Fernando de Melo Viana, Presidente da Câmara Alta, encaminhou a documentação à Comissão de Constituição e Justiça a 29/12/47, data em que, pelo Ofício GP/48, acusou seu recebimento ao S.T.F.

A Comissão de Constituição e Justiça, tendo designado para Relator o Senador Ferreira de Souza, apresentou no expediente de 12/10/48 o Parecer n.º 1.120 que foi lido e aprovado.

Chamamos a atenção para o fato de ter sido essa a primeira vez que se tratava de declarar a inconstitucionalidade de dispositivos de Constituição estadual.

### O PARECER N.º 1.120/48

Devidamente provocado pelo Dr. Procurador-Geral da República, agindo éste mediante solicitação do Governador do Estado de São Paulo, na forma dos arts. 7.º, n.º VII e 8.º, parágrafo único, da Constituição Federal, decidiu o egrégio Supremo Tribunal Federal considerar inconstitucionais os seguintes artigos da Constituição do Estado: 6.º; 16, § 2.º, 21, *i* e *m*, 1.ª parte, 37, *d*, 43, *d*, 44, 45, 65, *a*, *b*, *c*, *d*, 66, 77, § 1.º, 85, 87 e 146, da Constituição do Estado e 3.º, n.º 1 (quanto a prefeitos), 28 e 30, *f*, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a ela anexo. Uma vez publicado e passado em julgado o Acórdão, atendendo à solicitação do digno Presidente desta Comissão, o egrégio Presidente daquele Tribunal enviou ao Senado cópia integral do acórdão acompanhado das notas taquigráficas relativas ao debate.

2. Trata-se de uma forma nova de decretação de inconstitucionalidade de lei ou de decreto do governo local, conferida pela Constituição com o escopo exclusivo de defender os princípios constitucionais da

União. Diverge ela das demais proclamações de inconstitucionalidades nos seguintes pontos:

- 1.º — em que se refere exclusivamente a atos de governos estaduais, quando ao Poder Judiciário também se atribui, em outros processos, o poder de declarar inconstitucionais leis ou atos do Governo Federal;
- 2.º — visar apenas à observância dos citados princípios constitucionais definidos no inciso VII, do art. 7.º, não podendo estender-se a outras inconstitucionalidades, cuja decretação se faz mediante os expedientes processuais comuns;
- 3.º — trata-se de um julgamento *in abstracto*, promovido pelo Procurador-Geral da República, quando as outras inconstitucionalidades só se declaram *in concreto* e por provocação da parte interessada na relação *sub judice*.

3. Dessa diversidade de substância decorrem efeitos diversos.

Começa pela extensão da coisa julgada. A importância ligada pela Constituição à infração dos princípios constitucionais impostos aos Estados-membros como um *minimum minimorum* da Federação, a originalidade do processo, até mesmo da competência do Supremo Tribunal Federal, assim provocado sem forma nem figura de juízo, saindo um pouco do terreno clássico do próprio Poder Judiciário, a ausência de um direito subjetivo violado ou ameaçado, tudo isso nos leva à conclusão de que a decisão tem caráter objetivo e prevalece *erga omnes*, matando, praticamente, a lei ou o ato por ela apreciados.

4. O mesmo não se verifica em relação às inconstitucionalidades proclamadas no final de processos comuns, contenciosos ou não. Resultantes de discussão entre interessados num dado negócio, visam elas imediatamente a esse negócio *in concreto*, e informam a coisa julgada a êle relativa. São inconstitucionalidades com efeito somente *in*-

ter partes, aplicando-se como a coisa julgada comum.

Certo, é possível ao Senado, por força do art. 64 da Constituição, estendê-la a todos, decretando a suspensão da vigência da lei inconstitucional.

5. Aqui ainda se espera a distinção dos dois casos. A coisa julgada *erga omnes* do primeiro não comporta a indiferença de qualquer dos dois outros Podêres da Federação, sobretudo do Legislativo. Há que cumprir a decisão, apagando do direito positivo a norma condenada. Se o não fizer o próprio Estado pelos seus podêres, não pode a União quedar-se inativa, pois está em jogo a sua própria existência.

Como agir, então?

Dois remédios lhe põe a Lei Magna ao alcance: a intervenção decretada pelo Poder Legislativo, na forma do art. 7.º, VII, combinado com o art. 8.º e parágrafo único, da Constituição, e a suspensão da vigência da lei contrária aos princípios constitucionais, decretável pelo Congresso nos termos do art. 13. Esta, aliás, não deixa de ser uma forma de intervenção sem interventor (11) e alheia ao Poder Executivo, uma intervenção que não altera a formação dos podêres estaduais.

6. A escolha entre essas duas providências é uma questão política, depende de Juízo e conveniência. E nisso é soberano o Legislativo, consoante se lê no referido art. 13. A êle cumpre verificar se a medida da suspensão da lei basta para a restauração da legalidade.

A Lei das leis não determinou a obrigatoriedade da intervenção, não a tornou em consequência irresistível do pronunciamento judicial. Abre-lhe, apenas, a possibilidade. Não passa o Legislativo a ser, na hipótese, um executor de sentença, subordinado a uma forma de agir única, sem possibilidade de escolha.

Poder independente dos demais, tem de colaborar na solução realizando a regra da harmonia.

Cumpra-lhe examinar o caso, estudar as disposições inconstitucionais, analisar-lhes a

razão, perquirir-lhes a natureza, penetrar-lhes o sentido, aprofundar-se mesmo na intenção dos seus autores, para verificar se elas traduzem uma oposição clara ao regime, uma tentativa de lhe forçar os quadros, um expediente antifederativo, um espírito de revolta contra a União.

Há que considerar ainda o caráter excepcional da intervenção, medida extrema, de graves repercussões na estrutura do país, capaz de provocar abalos e à qual só deve recorrer o governo central quando impossível qualquer outra forma de restauração da Lei Federal.

O princípio, a que não fugimos até por imperativo geográfico e quase fatalidade histórica, é o da autonomia do Estado-membro. Contrariá-lo é atingir o regime no seu núcleo, é tocar no que êle tem mais delicado e sensível.

Sempre que a supremacia da União puder ser respeitada por outros expedientes legais, não há como preferir o mais chocante e doloroso.

7. Há de ainda o Legislativo verificar o êxito possível das medidas que escolher, tendo, sobretudo, em vista que a intervenção cessa quando cessado o seu motivo, na forma do art. 14, da Constituição. Há de indagar como agir sobre o Legislativo, como revogar a lei inconstitucional, ou como substituí-la por outra. Há que certificar-se se o Executivo com êle se acumpliciou no ato ou se é a êste indiferente ou dêle vítima. Aliás, a intervenção contra o Legislativo é, nesses casos, difícilíssima. Que meios empregará a União? Cassar mandatos? Nomear legisladores ou determinar nova eleição?

Se não bastar a suspensão de vigência, é que os outros Podêres conspiram também contra a Constituição Federal. Haverá, então, intervenção no próprio Poder Executivo.

8. A hipótese, evidentemente, não exige tal medida que teria de ser feita não pela

(11) Exemplo idêntico foi citado em nosso trabalho A intervenção federal nos negócios peculiares aos Estados-membros (2.ª parte) publicado no n.º 5 da "Revista de Informação Legislativa", à pág. 49.

substituição, ainda temporária, do Governador do Estado, pois foi este, justamente, quem reclamou contra os artigos da Constituição Federal proclamados inconstitucionais, mas, sim, contra a própria Assembléa Legislativa, o que seria difficilimo.

Logo, basta suspender a vigência das normas anuladas, valendo destacar não haver a Assembléa tentado pô-las em execução.

9. Trata-se de lei da competência exclusiva do mesmo Congresso Nacional, ou seja, de lei que independe de sanção. Pouco importa havê-la omitido o art. 66. Foi um lapso do constituinte. Apenas um lapso, pois a redação do art. 13 é precisa:

“Nos casos do art. 7.º, VII, obsevado o disposto no art. 8.º, o Congresso Nacional se limitará a suspender a execução do ato argüido de inconstitucionalidade, se essa medida bastar para o restabelecimento da normalidade no Estado.”

A expressão “Congresso Nacional” traduz uma competência exclusiva. Em nenhum outro ponto da Lei Magna ela é empregada sem este sentido. Sempre que quer aludir à atividade do mesmo Congresso em colaboração com o Poder Executivo, fá-lo o Código Supremo de forma clara, como se lê no art. 65. E tôdas as vêzes em que usou da expressão “Congresso Nacional”, reportou-se aos atos da sua competência privativa, como se lê nos arts. 37, 38, parágrafo único, 39, parágrafo único, 45, 66, 87, VII, VIII, IX, X, XVII e XVIII.

E é perfeitamente lógica a solução. A exigência da colaboração do Poder Executivo na formação das leis pela sanção se liga ao princípio da interdependência dos poderes, mas se justifica também pelo fato de caber ao mesmo Poder Executivo executá-las.

Na hipótese, nenhum desses motivos forçaria a sua exigência quando se trata de suspender a execução de atos inconstitucionais dos governos dos Estados.

Não age o Congresso arbitrariamente nem isoladamente. Pelo contrário. Só lhe é lícito pronunciar-se a respeito depois de fazê-lo o Supremo Tribunal Federal, vale dizer, o ór-

gão máximo do Poder Judiciário. Sempre dois poderes colaborando. Por outro lado, o Executivo, ao qual incumbe executar as intervenções (art. 12), nada tem que ver com esta forma de superintendência da União sobre os Estados. É de considerar a analogia com o art. 64, que atribui ao Senado idêntica função nos casos normais de inconstitucionalidade decretada pelo Judiciário.

10. Nestas condições, embora não se trate de iniciativa privativa sua, cumpre ao Senado, seja porque órgão correspondente aos Estados-membros da Federação, seja pela analogia referida, propor a providência apontada.

Donde oferecer a Comissão de Constituição e Justiça o seguinte

#### PROJETO DE LEI DO CONGRESSO (N.º 47, DE 1948)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — Fica suspensa definitivamente a execução dos arts. 6.º, 16, § 2.º, 21, *i e m*, 1.ª parte, 37, *d*, 43, *d*, 44, 45, 65, *a, b, c e d*, 66, 77, § 1.º, 85, 87 e 146, da Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 9 de julho de 1947, bem como dos arts 3.º, n.º I (quanto a prefeitos), 28 e 30, *f*, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da mesma Constituição, por infringentes da Constituição Federal, conforme decisão do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Sala das Comissões, em 8/10/48. (12)

#### ANDAMENTO

Ainda a 8/10/48, o Projeto de Lei do Congresso n.º 47/48 segue para a Comissão de Redação onde se torna o Projeto de Resolução do Senado n.º 13/48, tendo a expressão “conforme decisão do Supremo Tribunal Federal” sido alterada para “conforme Acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 13 de outubro de 1947”. Na Sessão de 29/11/48, o Presidente do Senado Federal submete ao Plenário uma questão de ordem proposta

(12) Seguem-se as assinaturas: Valdemar Pedrosa — Vice-Presidente, Ferreira de Souza — Relator, Vergniaud Wanderley, Lúcio Corrêa, Olavo Oliveira, Arthur Santos, Filinto Müller e Etelvino Lins.

pela própria Comissão de Redação: de acôrdo com o artigo 13 da Constituição Federal (nos casos do art. 7.º, n.º VII, observado o disposto no art. 8.º, parágrafo único, o Congresso Nacional se limitará a suspender a execução do ato argüido de inconstitucionalidade, se essa medida bastar para o restabelecimento da normalidade do Estado), a suspensão dos dispositivos argüidos de inconstitucionalidade dependeria da aprovação da Câmara dos Deputados. Nesse sentido fôra o parecer do Relator, Senador Ferreira de Souza, na Comissão de Constituição e Justiça. A redação estaria em desacôrdo com o preceito constitucional e "por equívoco considerou-se aprovado com o voto apenas do Senado". Dado o assentimento do Plenário, o processo foi devolvido à Comissão de Redação a fim de ser feita a devida correção.

Na Comissão de Redação o Projeto de Resolução recebeu o n.º 52, já como Projeto de Decreto Legislativo de 1948, sem sofrer qualquer alteração em seu texto. A redação final foi aprovada em 11/12/48 e remetida, pelo Ofício n.º 1.524, à Câmara dos Deputados.

Na Câmara dos Deputados o Projeto tomou o n.º 1.389/49 e foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça. O Deputado Milton Campos, designado relator da matéria, em seu parecer (maio de 1957) declarou estar o processo "desacompanhado de qualquer outro elemento que esclareça o assunto, impossibilitando a revisão, para a qual exige o Regimento Comum (art. 37) seja o projeto acompanhado de todos os elementos informativos, como avulsos, pareceres, emendas, debates e declarações de voto".

O Sr. Milton Campos, antes de solicitar os documentos, observara em seu breve parecer que, "a julgar pelo conteúdo da proposição (suspensão de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal), a competência será exclusivamente do Senado (Constituição, art. 64). Ou o caso se entende como intervenção federal, prevista no art. 7.º, VII, da mesma Constituição,

hipótese em que teria cabimento a lei, elaborada pelo Congresso Nacional (art. 8.º)".

O Sr. Relator, tendo requerido fôsse o projeto enviado à Mesa da Câmara, para que se promovesse sua regularização, teve as providências tomadas pelo Ofício n.º 754, de 4/6/57, que, respondido pelo Senado, em Ofício de n.º 468, de 28/6/57, levou à Comissão cópias do Acórdão do Supremo Tribunal Federal, avulsos contendo o texto do projeto, pareceres e o resumo de sua tramitação na Câmara Alta.

O *Diário do Congresso* (Secção II) de 20/5/65, à página 1.320, 1ª coluna, publicou o

#### PARECER Nº 567, DE 1965

*Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Ofício nº 323-P, de 14 de julho de 1958, do Presidente do Supremo Tribunal Federal, enviando cópia autêntica de julgamento da Representação nº 96, de São Paulo, julgada a 30-10-1947.*

*Relator: Sr. Bezerra Neto*

Os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, realizada a 3 de outubro de 1947, examinando a Representação nº 96, do Sr. Procurador-Geral da República, julgaram, por unanimidade, inconstitucionais, os artigos 21, letra *i*, 43, letra *d*, 44 e 45 da Constituição do Estado de São Paulo e, por maioria de votos, os artigos 6º, § 2º, 21, letra *m*, 1ª parte, 37, letra *d*, 65, letras *a*, *b*, *c* e *d*, 66, 77, § 1º, 85, 87 e 146 da mesma Constituição, e artigo 3º, letra *f*, do Ato das Disposições Transitórias.

II — Em 14 de julho de 1958, o Senhor Presidente do egrégio Supremo Tribunal Federal, em cumprimento ao disposto no artigo 64, da Constituição Federal, remeteu ao Senado, com o Ofício 323-P, cópia autêntica da referida decisão, acompanhada das competentes notas taquigráficas.

III — Diante do exposto, e obediente ao prescrito no artigo 86, letra *b*, do Regimento Interno da Casa, esta Comissão apresenta o seguinte

## PROJETO DE RESOLUÇÃO

Nº 52, DE 1965

*Suspende a execução dos artigos 6º, § 2º, 21, letras i e m, 1ª parte, 37, letra d, 43, letra d, 44, 45, 65, letras a, b, c e d, 66, 77, § 1º, 85, 87 e 146 da Constituição do Estado de São Paulo, de 9 de julho de 1947, e dos artigos 3º, nº 1 (quanto a prefeitos), 28 e 30, letra f, do Ato das Disposições Transitórias.*

*Art. 1º — É suspensa a execução dos artigos 6º, § 2º, 21, letras i e m, 1ª parte, 37, letra d, 43, letra d, 44, 45, 65, letras a, b, c e d, 66, 77, § 1º, 85, 87 e 146 da Constituição do Estado de São Paulo, de 9 de julho de 1947, e dos artigos 3º, nº 1 (quanto a prefeitos), 28 e 30, letra f, do Ato das Disposições Transitórias da mesma Constituição, julgados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.*

*Art. 2º — Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.*

Sala das Comissões, em 14 de maio de 1965. — *Aloysio de Carvalho*, Presidente. — *Bezerra Neto*, Relator. — *Jefferson de Aguiar* — *Menezes Pimentel* — *Edmundo Levi* — *Argemiro de Figueiredo* — *Josaphat Marinho*.

## SUBSÍDIOS AO ESTUDO

O material transcrito a seguir poderá servir de subsídios ao estudo que conduzimos até aqui.

## AS NORMAS ESTADUAIS E A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, EM TESE, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (13)

*José Carlos Barbosa Moreira* — Professor da Faculdade de Direito da PUC-RJ e Procurador do Estado da Guanabara.

1. Sabe-se que, ao declarar inconstitucional uma lei *incidenter tantum*, como questão prejudicial, na apreciação de um caso concreto, o Supremo Tribunal Federal — como, aliás, qualquer côrte judiciária — não revoga nem anula a lei, mas simplesmente deixa de aplicá-la, por incompatível com a norma hierárquicamente superior.

Em nôvo julgamento, ao apreciar caso diverso, tanto o próprio Supremo Tribunal Federal quanto outro tribunal do País, seja qual fôr, pode dar pela constitucionalidade da lei — antes julgada inconstitucional — e, por conseguinte, aplicá-la. Isso apenas se tornará impossível se o Senado Federal, usando da atribuição que lhe confere o art. 64 da Constituição, suspender a execução de lei que o Supremo Tribunal Federal, por decisão definitiva, haja declarado inconstitucional. Daí em diante, e só daí em diante, a lei está riscada do sistema jurídico positivo, não mais incide, nem podem os tribunais (quer o Supremo Tribunal Federal, quer os outros) dar-lhe aplicação.

Será que as coisas se passam diferentemente na hipótese de declaração da inconstitucionalidade *em tese*, quando o Supremo Tribunal Federal, por provocação do Procurador-Geral da República, *ex vi* do art. 8º, parágrafo único, da Constituição, declara inconstitucional, incompatível com algum dos princípios arrolados no art. 7º, VII, uma norma integrante do sistema jurídico positivo de qualquer Estado? A primeira vista, pode parecer que sim, porque o julgamento não se prende necessariamente a nenhum caso concreto, de modo que seria difícil recorrer à mesma explicação formulada para o outro caso, ou seja, à doutrina de que o Poder Judiciário se limitou a aplicar à controvérsia a norma constitucional, deixando de aplicar a norma hierárquicamente inferior que com aquela não se compadecia. Quando exerce a atribuição referida no art. 8º, parágrafo único, da Constituição, o Supremo Tribunal Federal não está julgando uma causa específica, individual, concreta, de cujo desate a arguição de inconstitucionalidade fôsse mera questão prejudicial: ao contrário, essa arguição constitui o próprio *objeto principal* do julgamento (14). Assim, tem-se a impressão de

(13) Artigo publicado à pág. 511 da Revista "Jurídica", n.º 87, de 1964. (Divisão Jurídica do Instituto do Açúcar e do Alcool.)

(14) Cf. Alfredo Buzaid, Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade no direito brasileiro, pág. 135 e segs. (Nota de J.C.B.M.)



que o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, não estando prêso a um caso particular, mas dirigindo-se imediatamente à norma discutida, deixaria de uma vez por tôdas definida a matéria, no sentido de que vincularia o próprio Supremo Tribunal Federal e os outros tribunais à decisão proferida. A norma estadual, porventura julgada contrária aos “princípios constitucionais sensíveis” (15), estaria, por força da decisão mesma, eliminada, cancelada, expungida do sistema jurídico, reduzida ao nada mais total e absoluto. Nenhum tribunal, para o futuro, poderia aplicá-la a qualquer controvérsia ajuizada, porque nenhum tribunal — nem mesmo o próprio Supremo Tribunal Federal — poderia discordar da decisão fulminante para declarar constitucional (e, portanto, válida, com incidência sobre os fatos a cuja disciplina visava) a norma fulminada.

2. Tal raciocínio, entretanto, não resiste a uma análise mais acurada. A sua falsidade ressalta clara se considerarmos a natureza do julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal na ação a que alude o art. 8.º, parágrafo único, da Constituição Federal, e a que se costuma chamar, aliás imprópriamente, “representação”. A declaração de inconstitucionalidade da norma estadual não é um fim em si mesma. O Supremo Tribunal Federal, ao formulá-la, apesar de pronunciar-se *em tese*, não está respondendo a uma consulta desinteressada, por meio da qual se pretendesse apenas estabelecer *erga omnes* a certeza jurídica sobre a validade ou a invalidade da norma. A conclusão bem diversa leva a interpretação sistemática do art. 8.º e dos dispositivos conexos da Carta de 1946.

Em que contexto se insere o art. 8.º com seu parágrafo único? Numa série de dispositivos pertinentes à intervenção federal. O legislador constituinte arrolou as várias hipóteses em que à União é lícito intervir nos Estados, e nesse rol incluiu a de ofender qualquer dêles algum (ou alguns) dos princípios discriminados no art. 7.º, VII.

Para a Constituição Federal, a salvaguarda de tais princípios assume maior relevância que a dos outros nela incorporados, a ponto de justificar o emprêgo de sanção especial contra os Estados transgressores.

A quem, no entanto, se haveria de reconhecer competência para julgar se realmente ocorreu a violação? Atribuí-la ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo da União seria abrir larga porta para intervenções abusivas. A pretexto de defesa dos “princípios constitucionais sensíveis”, fácil seria ao Governo Federal punir as unidades federadas que ouzassem tomar posição, não contra os preceitos constitucionais, mas contra os interesses políticos da União. Não têm sido raros, infelizmente, em nossa história republicana, episódios desse teor... Era indispensável, assim, pôr um freio às ilegítimas veleidades intervencionistas. O recurso de que se valeu o legislador constituinte foi o de exigir o prévio pronunciamento do Judiciário, pela sua mais alta Córte, sobre a suposta infração dos princípios do art. 7.º, VII. Não pode o Presidente da República nem o Congresso Nacional sujeitar à intervenção o Estado, por esse fundamento, sem que antes o Supremo Tribunal Federal — órgão técnico e, presumivelmente, menos exposto às deformações do juízo pela paixão política — declare se, na verdade, determinada norma do sistema jurídico estadual é incompatível com um (ou mais de um) dos referidos princípios.

3. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que, aqui também, de certo modo, a decisão sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma — formulada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da “representação” que lhe faça o Procurador-Geral da República — constitui ainda, se nos é lícito usar a expressão fora do sentido costumeiro, uma “questão prejudicial”. Ao apreciar caso concreto, se declara inconstitucional uma lei, o Supremo Tribunal Federal (como qualquer outra córte judi-

(15) Assim lhes chama Pontes de Miranda, Comentários à Constituição de 1946, 3.ª ed., tomo II, pág. n.º 55. (Nota de J.C.B.M.)

ciária) está decidindo questão prejudicial *em relação ao julgamento principal*; na hipótese do art. 8.º, parágrafo único, da Carta de 1946, está decidindo questão prejudicial *em relação à legitimidade da intervenção*. No fundo, é como se o Supremo Tribunal Federal dissesse: o Governo da União pode intervir no Estado, porque este realmente ofendeu tal ou qual princípio; ou então: não pode intervir, porque não houve ofensa.

Tanto isso é verdade, que não cabe "representação" do Procurador-Geral da República *contra lei federal ou municipal*, nem contra norma estadual que, embora incompatível com qualquer outro princípio da Constituição Federal, *deixe intatos os enumerados no art. 7.º, VII*. De maneira alguma poderia o Supremo Tribunal Federal pronunciar se *em tese* sôbre a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de normas federais ou municipais, nem de normas estaduais fora das hipóteses taxativamente previstas naquele dispositivo (16). Isso mostra que o instituto consagrado no art. 8.º, parágrafo único, tem uma finalidade essencial muito diferente da que teria se o seu mecanismo fôsse acionável para resguardar indiscriminadamente todos os mandamentos da Constituição Federal. Essa finalidade essencial é a de *regular o exercício da intervenção federal nos Estados*.

4. Declarada, *ex hypothesi*, a inconstitucionalidade de norma estadual, cabe ao Congresso Nacional (art. 8.º, *caput*), por meio de lei, decretar a intervenção. Mas é óbvio que, no comum dos casos, para corrigir a violação à Constituição Federal, bastará atalhar a incidência da norma violadora. Por isso o art. 13 dispõe:

*"Nos casos do art. 7.º, VII, observado o disposto no art. 8.º, parágrafo único, o Congresso Nacional se limitará a suspender a execução do ato argüido de inconstitucionalidade, se essa medida bastar para o restabelecimento da normalidade no Estado."*

Não havendo, pois, outra razão para intervir, o processo interventivo, previamente legitimado pelo pronunciamento do Su-

premo Tribunal Federal, se consumará mediante a simples suspensão, pelo Congresso Nacional, do ato estadual inconstitucional — entendida a palavra *ato*, aí, em sentido amplo, como ato de qualquer dos Podêres estaduais, inclusive do seu Poder Constituinte (17). Se, por exemplo, se tratar de norma inserida em texto de Constituição Estadual, uma vez declarada pelo Supremo Tribunal Federal, em julgamento de ação direta, a incompatibilidade entre tal norma e qualquer dos princípios do art. 7.º, VII, ficará o Congresso habilitado a, nos termos do art. 13, suspender a execução do dispositivo da Carta do Estado onde se inscreveu a norma constitucional.

5. A partir dessa suspensão, nem o Supremo Tribunal Federal, nem qualquer outro tribunal poderá mais admitir a incidência da norma. *Não porque se haja de concordar, no novo julgamento, com a classificação da norma como inconstitucional e violadora dos princípios do art. 7.º, VII*, mas simplesmente porque, tendo sido suspensa a sua execução, ela deixou de produzir os efeitos normais de regra jurídica. Ao apreciar caso em que se invoque a norma suspensa, o tribunal, a rigor, nem sequer deverá entrar na discussão da sua validade à luz da Constituição Federal: dirá, apenas, que não a aplica por estar suspensa.

Antes da suspensão, porém, o tribunal só poderá negar aplicação à norma se se convencer, êle também, da sua inconstitucionalidade. Esse juízo fica reservado ao tribunal como em qualquer hipótese de argüição de inconstitucionalidade, independente do que haja decidido, na ação direta, o Supremo Tribunal Federal.

(16) A presente Lei, n.º 4.337, de 1/6/64, consagrou expressamente no art. 1.º a tese aqui exposta e já antes abraçada pela maior parte da doutrina (Nota de J.C.B.M.). Vide nosso trabalho publicado na "Revista de Informação Legislativa", n.º 4, pág. 124.

(17) Cf. A. Buzaid, *ob. cit.*, pág. 120; Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, 3.ª ed., t. II, pág. 73; Sampaio Dória, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, pág. 73 e 88/9; Themístocles Cavalcanti, *Constituição Federal Comentada*, vol. I, pág. 232. Cf. o art. 1.º da Lei n.º 4.337, verbis "ato dos podêres estaduais" (Nota de J.C.B.M.).

O verdadeiro problema não é o de saber se a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal produz efeitos *ex tunc* ou *ex nunc*. É claro que, para o próprio tribunal que considera inconstitucional determinada norma, esta nunca pode ter incidido: já nasceu inválida. Mas a questão é outra: está o Supremo Tribunal Federal, e estão os demais tribunais, vinculados — antes da suspensão da norma pelo Congresso — à decisão que julgou a norma incompatível com a Constituição Federal? Nos casos em que tal decisão é proferida *incidenter tantum*, e em que cabe ao Senado Federal (art. 64 da Constituição Federal) suspender a execução da lei, ninguém duvida de que, incorrendo a suspensão, os tribunais são livres de considerar constitucional a norma, conquanto haja o Pretório Excelso, por decisão definitiva, dito o contrário. O próprio Supremo Tribunal Federal pode voltar atrás de seu primeiro entendimento e, noutra hipótese perfeitamente análoga, aplicar a norma — o que, aliás, já tem acontecido com frequência. Por que se há de pensar diferentemente no que tange à declaração de inconstitucionalidade proferida em ação direta, como questão prejudicial da legitimidade de intervenção no Estado? Não há nenhum dispositivo constitucional de que se infira que, neste caso, a declaração pelo Supremo Tribunal Federal desde logo se torna vinculativa, obrigando o próprio Supremo Tribunal Federal e os outros tribunais a procederem como se, a partir do julgamento, a norma declarada inconstitucional deixasse, *ipso facto*, de integrar o sistema jurídico positivo.

6. Ao contrário: o que se depreende da interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais pertinentes é que o julgamento pelo STF não cria, até a suspensão da norma pelo Congresso, nenhum óbice à sua aplicação por outro tribunal que a considere compatível com a Constituição Federal. Com efeito: o art. 13 refere-se à suspensão da execução do ato (*latu sensu*) declarado inconstitucional. Tal suspensão é privativa do Congresso Nacional. Ora, se o

Congresso *suspende* a execução, é que o ato (no caso, norma) até aí continuava a produzir efeitos. Não se iria suspender o que já estivesse, anteriormente, excluído do mundo jurídico. Portanto, a adotar-se a tese de que o mero pronunciamento do Supremo Tribunal Federal obriga todos os tribunais do país a negarem aplicação à norma fulminada — como se a sua incidência tivesse ficado, desde logo, excluída — transformar-se-ia em letra morta o art. 13. O ato do Congresso Nacional, suspendendo a execução da norma, cairia no vácuo: *já não encontraria, na verdade, o que suspender*.

Mas isso, além de contrário ao bom senso, redundaria em consagrar verdadeira invasão da competência de um Poder por outro. Se a Constituição deu ao Congresso, e não ao Supremo Tribunal Federal, a atribuição de suspender a execução, não é lícito a ninguém aplicar a Constituição de tal modo que se desloque o efeito suspensivo para ato do próprio Supremo Tribunal Federal. A tanto equivaleria sustentar que a decisão de inconstitucionalidade por este proferida, na ação direta, impede, por si só, qualquer posterior aplicação judicial da norma fulminada. Teríamos o Poder Judiciário a usurpar a atribuição expressamente conferida ao Legislativo pelo art. 13 da Constituição Federal.

7. Outra conseqüência necessária de semelhante tese seria a de reduzir o processo interventivo, na hipótese de norma estadual infringente dos "princípios constitucionais sensíveis", a ato singular do judiciário. Realmente: se, com a mera decisão de inconstitucionalidade, a norma estadual ficasse banida, de uma vez por todas, do sistema jurídico positivo, estaria, *ipso facto*, consumada a intervenção federal — que, em casos tais, tem por fim, justamente, eliminar a norma. Demonstrada *ut supra* a irrelevância do ato de suspensão pelo Congresso, o que se conclui é que o Supremo Tribunal Federal, declarando inconstitucional a norma, estaria não apenas resolvendo questão prejudicial da legitimidade da intervenção, mas sim *efetivando, ele próprio, essa inter-*

*venção*, cujo fim já estaria atingido, sem necessidade de qualquer providência ulterior. Ora, teríamos aí completamente subvertido o sistema da Constituição Federal em matéria de intervenção, no qual se exige, sempre, a participação de pelo menos dois dos Poderes da União (18).

O Poder Executivo sozinho não pode intervir, nem o Legislativo sozinho. Qualquer ato de um desses dois Poderes tendente à intervenção só se torna eficaz mediante a colaboração de outro Poder federal. Seria esdrúxulo, para dizer o menos, admitir que seja lícito ao Poder Judiciário, *por ato exclusivo seu*, cancelar norma jurídica estadual e, portanto, consumir a intervenção, que no caso visa precisamente a tal cancelamento, e com ele se exaure. Na sistemática da Constituição, o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, declarando inconstitucional a norma, é condição da intervenção, é requisito prévio da sua legitimidade, mas não é, nem pode ser, o processo interventivo na sua integridade. Qualquer interpretação que conduza a ter por suficiente, para consumir a intervenção, o referido pronunciamento, é interpretação que frontalmente se choca com aquela sistemática — e, pois, deve ser rejeitada.

8. De todo o exposto, conclui-se que, apesar de declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em ação direta, a norma estadual subsiste enquanto não fôr suspensa pelo Congresso Nacional, de maneira que tanto o próprio Supremo Tribunal Federal como qualquer outro tribunal do País terá, diante da sua eventual invocação, a mesma liberdade de apreciação que teria se não tivesse havido o pronunciamento, ou se este houvesse ocorrido a respeito de caso concreto, *incidenter tantum*. Se o tribunal (o próprio Supremo Tribunal Federal ou outro), em julgamento posterior ao da ação direta, se convence de ser a norma compatível com a Constituição Federal, pode e deve aplicá-la; só não a aplicará se, por juízo seu (e não por vinculação à anterior decisão do Supremo Tribunal Federal), der também pela inconstitucionalidade.

Após a suspensão é que a norma se torna inaplicável por qualquer tribunal; não porque haja obrigatoriamente de ser considerada inconstitucional, mas simplesmente porque o tribunal já não a encontra, para ser aplicada, no sistema jurídico positivo. Neste caso, o tribunal nem sequer dirá que deixa de aplicar a norma por ter sido declarada inconstitucional (e, aliás, pode suceder que ele não esteja de acordo com a tal declaração): dirá, tão-somente, *que não, a aplica por estar suspensa*. Noutras palavras: a suspensão da norma pelo Congresso é ato que obriga, sem dúvida, o próprio Supremo Tribunal Federal e os outros tribunais; a mera declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, essa não.

9. (19)

#### PEDIDOS DE INTERVENÇÃO FEDERAL

Desde a proclamação da república até nossos dias foram feitos 40 pedidos de intervenção federal nos Estados.

Para maiores pormenores, podem eles ser encontrados no Supremo Tribunal Federal assim distribuídos:

- a) de 1 a 8 — no Arquivo (subsolo);
- b) de 9 a 40 — na Seção Jurídica, escrituradas em livro especial (3º andar).

Conforme veremos pelas datas, os pedidos de 1 a 8 foram feitos em época anterior à promulgação da vigente Constituição, pelo que não constam da escrituração da Seção Jurídica do S.T.F.

Relacionamos, a seguir, esses processos pela ordem de entrada e lembramos que, em nosso trabalho anteriormente publicado nesta *Revista*, transcrevemos as partes dos casos mais expressivos (20).

(18) É o que frisa, com razão, S. Dória, ob. cit. 2.º vol., pág. 82.

(19) Nesta parte, José Carlos Barbosa Moreira cita a interpretação que Pontes de Miranda dava, antes da Lei n.º 4.337, de 1-6-64, à maneira de se cumprir o art. 8.º da Constituição Federal. E como encerra seu artigo.

(20) A Intervenção Federal nos Negócios Peculiares aos Estados-membros, 2.ª parte — "Revista de Informação Legislativa", n.º 5, págs. 24 e segs.

QUADRO-SINOPSE DOS PEDIDOS DE INTERVENÇÃO DIRIGIDOS AO S.T.F.

ANO	Número do Pedido	Estado	Requerente	Ministro Relator	Decisão
1935	1	Bahia	Matheus Olímpio de Mello Juiz Federal do Estado	Hermenegildo de Barros	Indeferido
1936	2	Maranhão	Desembargador Carlos Augusto de Araújo	Bento de Faria	Indeferido
1936	3	Ceará	Severino Alves de Souza	Eduardo Espinola	Indeferido
1938	4	Pará	Herdeiros de Antônio José de Lemos	Plínio Casado	Não se conheceu do pedido
1938	5	Sergipe	Presidente do Tribunal de Apelação	Carvalho Mourão	Não se conheceu do pedido
1944	6	São Paulo	Higino Borges dos Santos e outros	Orozimbo Nonato	Indeferido
1944	7	Rio de Jan.	Dulce Leite Pinto	Waldemar Falcão	Improcedente
1945	8	M. Gerais	Anibal Fernandes Ramos e outros	Goulart de Oliveira	Indeferido
1948	9	Alagoas	Mário Gomes de Barros	Edgard Costa	Prejudicado
1948	10	São Paulo	Jacob da Silva	Barros Barreto	Prejudicado
1948	11	Piauí	Presidente do Tribunal de Justiça	Anibal Freire	Indeferido
1949	12	E. Santo	Nilo Freitas Bruzzi	Anibal Freire	Indeferido
1949	13	São Paulo	Antônio de Almeida Cintra	Hahnemann Guimarães	Indeferido
1950	14	M. Grosso	Célio Ferreira de Vasconcelos	Luiz Gallotti	Deferido
1950	15	R. G. Norte	Elói Castriciano de Souza	José Linhares	Não se conheceu do pedido
1951	16	Sergipe	Edelzio Vieira de Mello	—	Arquivado
1951	17	São Paulo	Antônio de Almeida Cintra	Abner de Vasconcelos	Indeferido
1953	18	Pará	Lourenço do Valle Faiva e outros	Nelson Hungria	Indeferido
1953	19	Sergipe	Tribunal de Justiça	Lafayette de Andrada	Arquivado
1953	20	M. Gerais	Afonso Infante Vieira Filho	Nelson Hungria	Indeferido
1954	21	São Paulo	Sociedade Civil Butantã	Barros Barreto	Prejudicado

<i>ANO</i>	<i>Número do Pedido</i>	<i>Estado</i>	<i>Requerente</i>	<i>Ministro Relator</i>	<i>Decisão</i>
1954	22	Alagoas	Lourival de Mello Motta	Orozimbo Nonato	Indeferido
1954	23	Goiás	Juiz de Direito da Comarca de Goiás	—	Não se conheceu do pedido
1955	24	São Paulo	Clarice de Magalhães Castro	Lafayette de Andrada	Desistência
1955	25	Maranhão	Presidente do Tribunal de Justiça	Hahnemann Guimarães	Deferido
1956	26	R. G. Norte	Governador do Estado	Afrânio Costa	Arquivado
1960	27	Pará	Juiz de Direito da Comarca de Vertentes	Rocha Lagoa	Arquivado
1960	28	Piauí	Presidente do Tribunal de Justiça	Luiz Gallotti	Prejudicado
1961	29	Sergipe	Presidente do Tribunal de Justiça	Ary Franco	Prejudicado
1962	30	E. Santo	Presidente do Tribunal de Justiça	—	Em andamento
1962	31	R. G. Norte	Presidente do Tribunal de Justiça	Villas Boas	Indeferido
1963	32	E. Santo	Tribunal de Justiça	Hermes Lima	Prejudicado
1963	33	Bahia	Rosalvo Ribeiro Santos e sua mulher	Ribeiro da Costa	Em andamento
1963	34	Acre	Rogério Nogueira	Evandro Lins	Prejudicado
1964	35	Bahia	Elísio Alves de Oliveira e outros	Luiz Gallotti	Arquivado
1964	36	Acre	Daniel Israel	Lafayette de Andrada e em nova distribuição Gonçalves de Oliveira	Em andamento
1965	37	Acre	Anibal Miranda Ferreira da Silva	Luiz Gallotti	Em andamento
1965	38	Amazonas	Tribunal de Justiça	Hahnemann Guimarães	Desistência
1965	39	Acre	Rogério Nogueira	Gonçalves de Oliveira	Em andamento
1965	40	R. G. Norte	José Bezerra Cavalcanti	Villas Boas	Em andamento