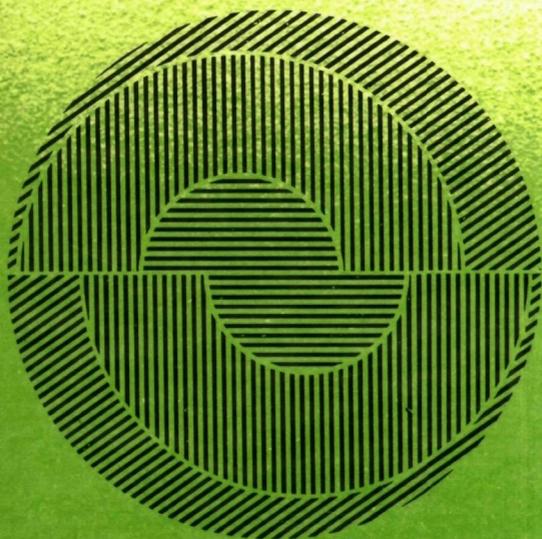


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1977

ANO 14 • NÚMERO 56

Arguição de Relevância

Aspecto político de sua apreciação pelo Supremo Tribunal Federal(*)

IDUNA WEINERT ABREU

Assessora Judiciária do Supremo Tribunal Federal

Criada pela Emenda Regimental nº 3, de 12 de junho de 1975, a “Arguição de Relevância” constitui novo instituto processual destinado, especificamente, a arguir, perante o Supremo Tribunal Federal, a relevância de determinada questão federal; representa, em verdade, ao lado da ofensa à Constituição, válvula de escape aos casos de inadmissibilidade do recurso extraordinário previstos no art. 308 do Regimento Interno do Tribunal e que dizem respeito, unicamente, aos apelos extremos interpostos com fundamento nas letras *a* e *d* do inciso III do art. 119 de nossa Carta Magna.

Posta em vigor a 1º de agosto de 1975, conta a “Arguição de Relevância” com dois anos de efetiva aplicação, durante os quais vem o Supremo Tribunal construindo, lenta mas seguramente, uma doutrina genuinamente brasileira sobre o instituto que criou, à luz da experiência vivida por outros países, mas voltada, sempre, para as peculiaridades do nosso organismo judiciário.

Tema de enorme riqueza, quer quanto ao estudo de seu embasamento constitucional, quer por seus aspectos conceitual, social, econômico, processual, dentre outros, revela a “Arguição de Relevância”, de pronto, a indiscutível conotação política de que se reveste sua apreciação pelo Supremo Tribunal Federal.

Desnecessário se torna repisar argumentos visando à demonstração de que essa atividade política da Corte em nada se relaciona à política partidária, desenvolvida no âmbito dos partidos políticos e destinada, precipuamente, à formação dos quadros de representação popular dos Poderes Legislativo e Executivo.

(*) Trecho adaptado da tese “A Arguição de Relevância da Questão Federal”, examinada e aprovada a 31 de maio de 1977, para obtenção do grau de Mestre em Direito pela Universidade de Brasília.

O que se impõe, isto sim, é caracterizar a origem dessa atuação política e a medida em que a exerce, dentro da atual conjuntura nacional, a nossa Corte maior.

“Política”, quer como substantivo, quer como adjetivo, não possui hoje, é evidente, o mesmo sentido aristotélico de “a arquetônica das ciências”, englobante de todas as formas de saber que objetivassem, teleologicamente, o bem supremo a ser atingido: o Estado que “deveria ser” alcançado.

Dessa concepção unitária inicial resultou, através de lento processo, o desmembramento das demais ciências, conduzindo à definição de “Política”, em nossos dias, apenas como uma das partes da “Ciência Política”, que estuda os valores e os fins do Estado e os meios gerais de sua realização.

O Estado que Kelsen define, em sua “Teoria Pura do Direito”, (1) como “uma ordem jurídica relativamente centralizada, limitada no seu domínio espacial e temporal de vigência, soberana ou imediata relativamente ao Direito internacional e que é, globalmente ou de modo geral, eficaz”, segundo os postulados mais rígidos do positivismo jurídico, encontra em Biscaretti di Ruffia (2) uma conceituação fundada em seus elementos constitutivos, ao afirmar que “in linea pratica, risulta come un assioma di largo accoglimento la constatazione che lo Stato: “é un ente sociale che viene a formazione quando, su un *territorio* determinato, un *popolo* si organizza giuridicamente, sottoponendosi all'autorità di un *governo*.”

Da existência de um Estado decorre, necessariamente, a constatação de que os poderes de que está investido deverão ser atribuídos a órgãos determinados para sua realização, sem o que estariam fatalmente frustrados os fins a que se destinou a criação do mesmo.

Jellinek registra, magnificamente, essa circunstância, (3) afirmando que “de la seule nature de l'État, unité, groupe organisé, découle nécessairement l'existence d'organes de l'État. Un État sans organe, c'est une conception irréalisable, synonyme d'anarchie, une *contradictio in adjecto*”, classificando, a seguir, os órgãos estatais em “immédiats” e “médiats”, segundo suas atribuições específicas.

O instrumento regulador do exercício do poder por esses órgãos é a Constituição que, por sua vez, emana de um poder anterior, da efetiva utilização do chamado “poder constituinte”, cujas raízes determinam sua diferenciação em originário, sociológico ou preconstitucional e derivado, ordinário ou instituído, dentre outras classificações admitidas.

(1) KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, Coimbra, Arménio Amado — Editor, Sucesor, 3.ª Ed., 1974, pág. 390.

(2) RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Diritto Costituzionale*, 7.ª Ed., Napoli, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1966, pág. 33.

(3) JELLINEK, Georg. *L'État moderne et son droit*, 2ème partie, Paris, M. Giard & E. Brière — Libraire-Éditeurs, 1913, págs. 225 e segs.

Considerada a distinção básica entre poder constituinte originário e derivado, quanto ao primeiro, dir-se-ia que se encontra profundamente vinculado ao problema da soberania do Estado, na medida em que reflete, com exatidão, sua situação política: ou ele é instrumento de criação de uma nova entidade estatal independente ou se transforma em meio de organização jurídica de novas forças políticas e sociais emergentes.

Quanto ao segundo, diz respeito àquelas atribuições especiais que, em períodos de normalidade, são exercidas pelo Poder Legislativo ordinário, submetido às exigências impostas pelo poder constituinte originário para os casos de emenda ou reforma da Carta Magna.

Georges Burdeau, (4) ao analisar o exercício do poder constituinte originário em Estados abalados por crises políticas, pondera que, "en effet, l'activité du pouvoir constituant originaire est nécessairement révolutionnaire puisqu'elle tend à substituer un ordre nouveau à l'ordre politique et social ancien".

A Constituição ou Carta Política contém, portanto, os dispositivos consubstanciadores das opções políticas do Governo, relativas não apenas à maneira pela qual o Estado é constituído e à discriminação das atribuições dos poderes que o compõem, como também concernentes a todos os setores da vida da nação.

De posse desses conceitos básicos, resta transportá-los para o Estado brasileiro em sua configuração atual e, no contexto, determinar a posição ocupada pelo Supremo Tribunal Federal.

O poder constituinte que deu origem ao documento constitucional em vigor é o mesmo que, em 9 de abril de 1964, editou o primeiro Ato Institucional, proclamando, claramente, no preâmbulo deste, sua natureza revolucionária, até mesmo com detalhes de teorização.

O exercício desse poder é invocado, igualmente, no Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, com a preocupação, agora demonstrada, de dar continuidade ao processo revolucionário, o mesmo podendo ser observado nos Atos Institucionais n.ºs 5 e 6, de 13 de dezembro de 1968, e 1º de fevereiro de 1969, respectivamente.

Diz a Constituição vigente, em seu art. 1º, que "o Brasil é uma República Federativa, constituída, sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios", afirmando, logo a seguir (§ 1º), que "todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido."

Acolhendo a tripartição de poderes preconizada por Locke e desenvolvida por Montesquieu, determina o documento básico que "são Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (art. 6º) e procede à discriminação das atribuições espe-

(4) BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1957, 7ème Ed., pág. 70.

cíficas de cada um deles, o que representa não apenas a nítida separação, como a conseqüente limitação dos mesmos, dentro de suas esferas de atuação.

O Judiciário é, pois, um dos Poderes da União brasileira, colocado, formalmente, em pé de igualdade com os demais.

Situado no ápice desse Poder está o Supremo Tribunal Federal em observância, aliás, de orientação abraçada pelo regime republicano democrático implantado no País, desde 1891.

Pela singularidade de sua posição não poderiam ser deferidas a essa Corte excepcional as mesmas tarefas atinentes ao exercício regular da atividade jurisdicional, própria dos demais órgãos colegiados ou singulares, componentes do organismo judiciário.

Realmente, foi-lhe, desde logo, reconhecida a magna missão de intérprete máximo da Constituição e seu maior defensor.

Dos oportunos comentários feitos por João Barbalho ⁽⁵⁾ à Constituição Federal Brasileira de 1891, em que examina, minuciosamente, os trabalhos desenvolvidos pelos primeiros constituintes republicanos, conclui-se, facilmente, que embora discordes quanto à composição do novo Tribunal a ser criado, uniram-se os parlamentares em torno da idéia de que ao Poder Judiciário competia, de maneira irrecusável e intrínseca, exercer o controle da constitucionalidade das leis e atos, cabendo ao órgão situado em sua cúpula dar, em todos os casos, a palavra decisiva.

Bryce, citado por Barbalho, bem exprime a filosofia então adotada e que permanece intacta até nossos dias: "O intitulado poder de anular as leis inconstitucionais é antes um dever que um poder, dever que incumbe não menos à Suprema Corte Federal, em Washington, do que ao mais humilde tribunal de qualquer Estado, desde que perante ele se agite pleito em que surja questão desse gênero." (Amer. Commonw., cap. XIII.)

Ao interpretar os dispositivos constitucionais, opera o Supremo Tribunal Federal verdadeiro trabalho de "construção" doutrinária e jurisprudencial sobre matéria constitucional, pela explicitação dos princípios que, nem sempre, se encontram suficientemente compreensíveis.

Pode o Tribunal, no exercício dessa atividade exponencial, no controle da constitucionalidade de leis e atos do Poder público, seja *in casu*, seja em tese, afastar-se do significado a que uma interpretação gramatical, histórica ou sistemática necessariamente conduza? Pode exceder-se nessa obra de criação, indo além daquilo que o exercício legítimo do poder constituinte pretendeu, em realidade, exprimir?

(5) BARBALHO, João. *Constituição Federal Brasileira, Comentários*, Rio de Janeiro, F. Briguiet e Cia. Editores, 1924, págs. 294 a 302.

Francisco Campos, com sua proverbial acuidade, dirigindo-se aos membros da Corte na solenidade de abertura dos trabalhos, em 2 de abril de 1941, afirmava que "se podeis decidir sobre a Constituição e, sobre ela, decidis toda vez que a interpretaís, o que decidis, em suma, é sobre matéria de Governo e, particularmente, sobre a política legislativa do Governo". (6)

E prosseguia, considerando que, "desde que decidis matéria constitucional, estais decidindo sobre os poderes do Governo. Sois o juiz dos limites do poder do Governo e, decidindo sobre os seus limites, o que estais decidindo, em última análise, é sobre a substância do poder".

O poder de governo, no País, se triparte, mas seus componentes devem manter-se harmônicos, embora independentes; esse é um dos princípios basilares da federação, intocável e inafastável.

O Supremo Tribunal Federal é, pois, órgão de natureza híbrida, *judiciário-política*, e seus membros não ascendem a ele através do processo tradicional de promoção; complexo é o ato de sua nomeação, com a participação ativa dos Poderes Executivo (indicação) e Legislativo (aprovação), numa irrefutável demonstração de que devem, não apenas possuir os requisitos constitucionais (parágrafo único do art. 118), como também ser merecedores da confiança da estrutura do poder que governa a Nação, estando em perfeita consonância com a filosofia política de que a Lei Maior é o espelho.

Tornar-se-ia a Corte, nesse contexto, mero porta-voz dos ideais perseguidos pelo poder constituído?

Absolutamente. É exatamente no exercício da relevantíssima missão de guardião-mor da constitucionalidade que o Tribunal se eleva e se valoriza tornando-se, em verdade, rigoroso fiscal da observância dos princípios básicos que regem a federação brasileira, para que a paz e o equilíbrio social possam ser preservados, dentro dos parâmetros que a Constituição fixa.

Ao estabelecer o exato significado do texto constitucional, deduzido não apenas da letra da norma, como de seu "espírito", dela emanante, quer diante de um caso concreto, quer em tese, atuam os membros da Corte com a mais absoluta liberdade, dando o órgão de cúpula do Poder Judiciário, nesse processo, execução ao sistema de freios e contrapesos que rege a estrutura de poder no País e que se destina a coibir os abusos cometidos por detentores de parcelas do mesmo, no uso de suas atribuições.

A propósito da atividade política desenvolvida pelo Supremo Tribunal, cumpre lembrar a intensa luta que o órgão similar norte-americano, a Suprema Corte, sustentou com o Presidente Roosevelt na década

(6) CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Forense, 1942, pág. 367.

de trinta e que resultou na infrutífera tentativa pelo mesmo feita, em 1937, no sentido de aumentar em 6 (seis) o número de seus "Justices".

No Capítulo segundo de substanciosa obra publicada sob o título "Hugo Black and the Supreme Court — A Symposium", (7) John P. Frank analisa a participação do então Senador Hugo Black na campanha deflagrada pelo Presidente Roosevelt com vistas ao combate à depressão econômica que assolava o país, e que antecedeu o acesso do ilustre parlamentar, em 1937, à Corte Suprema norte-americana.

"In this very bitter battle, the Supreme Court seemed clearly to the New Dealers to be siding with the enemy. Vital elements of the New Deal program had been invalidated by the Court", assinala John P. Frank, lembrando, ainda, que "others were severely menaced. Even state legislation dealing with elementary economic problems had been held unconstitutional."

Pressionado pela resistência que o Tribunal maior do país impunha à implantação de seu programa econômico, decidiu o Presidente norte-americano solicitar ao Congresso autorização para aumentar o número de Ministros, que seriam por ele indicados dentre os adeptos da chamada política do "New Deal", que preconizava.

Nesse mesmo terreno político parece situar-se a atividade do Supremo Tribunal no processo de apreciação e julgamento das "Arguições de Relevância", tendo em vista a natureza da inovação introduzida pela Emenda ao Regimento nº 3, de 1975.

Efetivamente, no exame da relevância de determinada questão federal versando matéria financeira, tributária, penal, administrativa, civil etc., não pode deixar a nossa Corte Suprema de levar em conta a política que o Governo, globalmente considerado, vem colocando em prática no setor, à vista, inclusive, dos reflexos que sua decisão poderá produzir sobre os segmentos da população direta ou indiretamente envolvidos na lide.

Aliás, Francisco Campos, antes lembrado, continuando a análise que fazia, dos poderes atribuídos à Corte, registrou magnificamente a abertura política que o exercício desses poderes ensejava, dizendo que "o poder de limitar envolve, evidentemente, o de reduzir ou de anular. E eis, assim, aberto ou franqueado à vossa competência, todo o domínio da política: a política tributária, a política do trabalho, a política econômica, a política da produção e da distribuição, a política social em suma, a mais política das políticas, a "Polis" na sua totalidade — a sua estrutura, os seus fundamentos, a dinâmica das suas instituições e do seu governo". (8)

(7) FRANK, John P. *Hugo Black and the Supreme Court, a Symposium*. Edited by Stephens Parks Strickland, The Bobbs-Merrill Company, Inc., Indianápolis, Kansas City, New York, 1967, Chapter Two, pages 39 to 74.

(8) CAMPOS, Francisco. *Op. cit.*, pág. 367.

A colocação não é nova, por conseguinte.

Reconhecido o processo evolutivo experimentado pelo Supremo Tribunal no que concerne à sua competência para a apreciação e o julgamento das questões políticas, seria válida a afirmação de que o exame da relevância de uma questão federal suscitada consubstancia uma "questão política"?

Em parte sim, parece ser a resposta, embora não mais segundo os mesmos cânones que nortearam as magistrais lições de Rui Barbosa ⁽⁹⁾ sobre o assunto, tão bem absorvidas e ampliadas por Pedro Lessa ⁽¹⁰⁾ e que tinham sua inspiração primeira na obra de constitucionalistas norte-americanos e na memorável campanha desenvolvida por Marshall em suas decisões, no sentido de consolidar a competência constitucional da Suprema Corte. ⁽¹¹⁾

Fundando-se, pois, essencialmente, no modelo norte-americano que influenciara a elaboração da Carta Política de 1891, empreendeu o insigne jurista baiano valioso trabalho de dissociação das questões judiciais e políticas, situando estas dentro dos limites fixados ao exercício do poder *discricionário* dos órgãos de governo, ou seja, relacionados à maneira de exercitar esse poder, sua conveniência e oportunidade, mesmo que em confronto com os direitos individuais assegurados aos cidadãos.

O controle da constitucionalidade de tais atos, intrinsecamente políticos, estaria, pois, vedado ao Poder Judiciário; ele só seria possível no exame das questões de natureza estritamente judicial, caracterizadas pela possibilidade de ocorrência de lesões a direitos individualizados, provocadas por atos de órgão do Poder Público, na utilização de competência *não discricionária*; só poderia, portanto, ser exercitado *in casu*, a requerimento da parte interessada, e com efeitos limitados à contenda, ou seja, restrito aos dissídios particulares.

"Se fosse lícito levantar a questão de constitucionalidade *principal*, em vez de incidentemente", dizia Rui, em 1893, ⁽¹²⁾ "tratar o exame do ato inconstitucional como objeto *imediato* da causa, e intentá-la, solenemente, *como meio revogatório da lei*, ou do decreto, que se censura, a questão, ainda que de sua índole não o fosse, viria a se tornar política, pela sua forma, pela sua direção, pelo seu alcance. Política, porque abriria combate

(9) BARBOSA, Rui. *Os Actos Inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal*, Capital Federal, Companhia Impressora, 1893, pág. 125 e segs.

(10) LESSA, Pedro. *Do Poder Judiciário*, Rio de Janeiro, Typ. da Livraria Francisco Alves, 1915, pág. 54 e segs.

(11) MARSHALL, John. *Decisões Constitucionaes de Marshall*, traduzidas por Américo Lobo, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1903.

(12) BARBOSA, Rui. *Op. cit.*, pág. 128.

entre os poderes da União, entregando a uma autoridade soberana de cassação sobre os atos dos outros.”

Longe estava o ilustre jurista de imaginar, à época, que a situação que então colocava em termos teóricos viria a consolidar-se muitas décadas depois, quando a declaração de inconstitucionalidade, em tese, pelo Supremo Tribunal, tornou-se legítima, inicialmente, para o efeito da intervenção federal nos Estados (parágrafo único do art. 8º da Constituição de 1946) e ganhou foros de competência privativa do Tribunal, em 1967, pela absorção, ao texto constitucional, da Emenda nº 16, de 1965, ao documento de 1946.

Não ocorreu, todavia, o choque entre os Poderes da União, imaginado por Rui Barbosa, vez que se deferiu, privativamente, ao Senado Federal, a chamada “Câmara Alta” do Poder Legislativo, a tarefa de suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarado inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (inciso VII do art. 42 da Constituição em vigor).

Sobre a exata extensão dos poderes conferidos ao Senado Federal, desenvolveu o Senador Accioly Filho ⁽¹³⁾ judiciosos argumentos, em pareceres dados em projetos de resolução originários de declarações definitivas de inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, e que revelam, outrossim, a posição que o órgão vem assumindo, no sentido de nítida ampliação de tais poderes.

O que se torna evidente, por conseguinte, a esta altura, é a grande transformação experimentada pelo nosso mais alto Tribunal no que concerne à sua atuação no julgamento das chamadas “questões políticas”.

De órgão predominantemente judiciário, segundo o modelo adotado em 1891, detentor, embora, de atribuições específicas, evoluiu o Supremo Tribunal Federal no sentido de tornar-se um partícipe do Governo, de colaboração efetiva no processo de concretização das metas políticas preconizadas pelo poder constituinte e que encontram seu repositório primeiro na Constituição, aparando, sempre que assim se impuser, as arestas representadas pelos abusos cometidos por órgãos do Poder Público no desempenho de suas atribuições peculiares.

Tornaram-se os principais instrumentos dessa evolução, sem sombra de dúvida, as figuras da “Representação por Inconstitucionalidade” e, hoje, da “Arguição de Relevância da Questão Federal”.

Corte Constitucional por excelência, cumpre ao Supremo Tribunal Federal assumir, de forma integral e destemida, a luta pela consolidação do importante papel político que, no seio da Federação brasileira, lhe compete representar.

(13) ACCIOLY FILHO. Pareceres, in *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, nº 48, out./dez./75, págs. 265 a 266.