

Informante: Egrégio Conselho de Magistratura da Justiça do Estado da Guanabara

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de mandado de segurança n.º 2.018, sendo requerente o Juiz de Direito José Gomes Bezerra Câmara e informante o Egrégio Conselho de Magistratura da Justiça do Estado da Guanabara, acordam os Juizes do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara, em sessão plenária e por votação unânime, conceder a segurança.

Impetrou-se o presente mandado de segurança contra ato praticado pelo Colendo Conselho da Magistratura, mas o mesmo não foi conhecido, ante o disposto no art. 5.º, inciso III, da Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951 e uma vez que não ocorria a hipótese da incompetência da autoridade nem a inobservância de formalidade essencial, existindo votos vencidos.

Interposto recurso ordinário, com fulcro no artigo 101, inciso II, da Constituição, para o Egrégio Supremo Tribunal Federal, dito recurso foi provido para que o Tribunal tomasse conhecimento do mérito do mandado impetrado; acrescentando que, mesmo admitindo-se a constitucionalidade da delegação de poderes ao Conselho da Magistratura para aplicação de penas, haveria necessariamente recurso dessa decisão para o Tribunal Pleno, visto que, na falta de recurso específico, cabia mandado de segurança.

Afastada a questão preliminar do não cabimento da segurança, competirá o exame do respectivo merecimento.

Com efeito, bem assinalou o Desembargador Bulhões Carvalho em seu voto vencido, a competência dada ao Conselho da Magistratura para aplicação de sanção disciplinar de advertência e de censura só começa a existir quando, nos termos do artigo 123 da lei de organização judiciária, a autoridade judiciária “cometer faltas no cumprimento de seus deveres”, o que não se verificou na espécie, bastando lembrar um trecho

do voto do Ministro Pedro Chaves, quando assevera que “não é possível, também, sujeitar-se um Juiz a uma punição por uma falta que não é funcional, pois não era ato de Juiz receber ou deixar de receber a diferença de vencimentos por esta ou aquela razão. Não é possível deixar um Juiz sob a execração de uma punição imposta pelo Conselho Superior da Magistratura, por um fato que não é funcional, sem que tenha sido observado o devido processamento legal”.

Evidenciou-se, assim, que não competia ao Conselho da Magistratura, em última análise, dirimir um fato não derivado de atividade funcional praticado em processo regular, tudo a caracterizar a ilegalidade verificada, reparável por via da segurança.

Rio de Janeiro, 11 de abril de 1967. — *Aloysio Maria Teixeira*, Presidente. — *Nelson Ribeiro Alvez*, Relator.

Ciente. — Rio, 26 de junho de 1967. — *Arnoldo Wald*, Procurador-Geral da Justiça do Estado da Guanabara.

#### AGRAVO DE PETIÇÃO N.º 18.597 (Arguição de Inconstitucionalidade)

Tribunal Pleno. T. J. do Estado da Guanabara

*A constitucionalidade do Decreto n.º 50.776, de 10 de junho de 1961, que abrange normas de licenciamento e fiscalização de associações, decorre do poder regulamentar do Presidente da República.*

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos, estes autos de agravo de petição n.º 18.597, em que são primeiro agravante o Juízo da 6.ª Vara da Fazenda Pública, segundo agravante o Estado da Guanabara, sendo agravado o “Andaraí Atlético Clube”, — os autos da arguição de inconstitucionalidade do Decreto n.º 50.776, de 10 de junho de 1961, levantada, no venerando acórdão de fls. 55, pela Egrégia Sétima Câmara Cível:



Acordam, em sessão plenária, os membros do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara, por maioria de votos, vencidos os Desembargadores Bulhões Carvalho e Cristovam Breiner, em rejeitar a argüição de inconstitucionalidade.

Cuidou-se da argüição, em autos de mandado de segurança, porque a eventual proclamação da inconstitucionalidade do Decreto n.º 50.776, de 10-6-61, traçaria, na espécie, o destino da impetração, resultando daí a essencialidade da matéria.

1. No preâmbulo do Decreto número 50.776, citado, o Sr. Presidente da República fez constar que agia de acôrdo com o art. 87, n.º I, da Constituição Federal, pelos motivos seguintes:

a) era do seu dever preservar o desvirtuamento dos clubes e entidades recreativas, sociais, culturais, literárias, beneficentes, esportivas e congêneres;

b) as verdadeiras entidades da espécie não podiam ser confundidas com casas de tavolagem, face a infiltração de elementos perniciosos, profissionais do jôgo;

c) numerosas entidades da espécie, por inadvertência ou conivência de suas diretorias, estavam entregando a exploração de suas seções de jogos lícitos carteados a terceiros, o que desvirtuava suas finalidades;

d) cumpria ao Governo imprimir às atividades das aludidas entidades sentido efetivamente social e recreativo.

Por tais razões passou à articulação de preceitos no exercício de ação fiscalizadora das associações atrás mencionadas.

2. Explicitado o assunto, cumpre verificar, como apontou o venerando acórdão da Egrégia 7.<sup>a</sup> Câmara Cível, a parte do decreto referente à competência do Presidente da República para, no uso do poder de regulamentar as leis (art. 87, n.º I, da Constituição Federal, hoje artigo 83, n.º II), baixar ato de conteúdo legislativo com as regras de conduta relativas à pratica de jogos em entidades recreativas e congêneres, sem disposição legal e específica anterior e impondo critérios ao poder de polícia, cujo exercício compete

aos Estados, e ainda a parte do referido decreto onde se faz distinção entre associações que tenham sede própria, contrariando o princípio de igualdade perante a lei (art. 141, § 1.º da Consituição Federal, hoje art. 150, § 1.º).

Tais indicações estão versadas no decreto citado, desta forma:

“Art. 1.º — As sociedades, clubes e demais entidades recreativas, sociais, culturais, literárias, beneficentes, esportivas e congêneres, que mantenham ou pretendam manter, em suas sedes sociais, seções de jogos carteados lícitos, devidamente autorizados pelas autoridades competentes de cada unidade da Federação, poderão obter o devido licenciamento para o funcionamento dessas seções, se, obedecidas as leis, decretos e regulamentos que regem suas atividades, preencherem os seguintes itens:

I — Estiverem instaladas em sede própria “.....”

Art. 2.º — As autoridades encarregadas, em cada Estado ou Território Federal, do licenciamento e fiscalização das entidades de que trata este Decreto, ficam impedidas, sob as penas da lei, de expedir alvarás de funcionamento, das seções de jogos lícitos carteados às entidades que, sob quaisquer pretextos, não preencherem os requisitos do artigo anterior e seus itens”.

3. Ora, o poder regulamentar do Presidente da República, que defluía do art. 87, n.º I, hoje art. 83, n.º II, da Constituição Federal, tem por objetivo colocar em execução um preceito, expressa ou implicitamente, contido em determinada lei, ou então completar o mesmo, suprimindo lacunas eventuais, no sentido de sua boa observância.

Por isso é necessário buscar, *in casu*, a matéria-prima, de que se tenha valido o Poder Executivo, sem a qual é de se dar por invadida a esfera legislativa, por atuação *ultra vires*, ensejando inconstitucionalidade, desde que, tanto pela antiga como pela moderna Constituição, o assunto é da alçada do Congresso Federal.

Na categoria de elementos não expostos no decreto citado são encon-



trados os seguintes dispositivos legais:

a) "As sociedades ou associações que houverem adquirido personalidade jurídica, mediante falsa declaração de seus fins, ou que, depois de registradas, passarem a ter destino ou a exercer atividades ilícitas ou contrárias, nocivas ou perigosas ao bem público, à segurança do Estado e da coletividade, à ordem pública ou social, à moral e aos bons costumes" "serão suspensas pelo Governo, por prazo não excedente de seis meses" como preliminar "à ação judicial de dissolução" (art. 6.º e § único c/c o art. 2.º, do Decreto-lei n.º 9.085, de 25 de março de 1946).

b) "Estabelecer ou explorar jôgo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem êle. — Pena — Prisão simples de três meses a um ano e multa de 2 a 15 contos de réis. "Equiparam-se, para os efeitos penais, a lugar acessível ao público".

c) a sede ou dependência de sociedade ou associação, em que se realize jôgo de azar" (art. 50 e § 4.º, letra c da Lei de Contravenções Penais).

4. Para ambos os casos, atrás referidos, no que toca à aplicação da norma geral e também da fiscalização das entidades, o Poder Executivo deveria e deve dispor de meios idôneos, ou sejam, meios adaptáveis aos fins colimados.

Emerge daí a propriedade do decreto regulamentador que, integrando tal conteúdo, agindo *praeter legem*, se situa paralelamente à norma legislativa, possuindo ambos fundamento constitucional e, portanto, se erigem em preceitos obrigatórios, para todo o país, impostos, pela coação, à obediência de todos, mediante formalidades específicas.

Se a lei, como se viu, veda o exercício de atividades ilícitas ou a prática de atos degenerativos nas associações, bem como os jogos de azar em lugar público ou acessível ao público, tal como sede ou dependência de sociedade ou associação, tornava-se indispensável fornecer à autoridade, encarregada de pôr ordem em tais setores, os meios técnicos de ação, em termos de possibilitar a

fiscalização, de onde surgiriam o exercício do poder repressivo e do poder de polícia preventiva.

Estes, depois de conseguido o controle adequado, por via de decreto que se comenta, se fixaram em torno de autoridades públicas, dentro da esfera jurídica que lhes é peculiar, encontrando-se tais funções comumente integradas na atividade da polícia local e comum, obediente, como as demais, ao princípio da obrigatoriedade escalonada das leis federais.

A referência a este propósito está no próprio art. 2.º do Decreto número 50.776, transcrito, na cominação às autoridades encarregadas... "do licenciamento e fiscalização das entidades".

Tal decreto, portanto, não inovou ao disciplinar os critérios aos quais se devia ater o poder de polícia, que é essencialmente preventivo e que se manifesta por intermédio de regulamentos ou de atos administrativos.

A fiscalização, no caso concreto e no âmbito do poder de polícia, importa em evitar que, em sendo praticados os jogos, degenerem os mesmos em contravenção, para o que bastará a realização de jogos de azar nas sedes dos clubes, ou seja em lugares acessíveis ao público, o que evidentemente significa maneira de tomar conhecimento de possíveis transgressões, não só quanto à ilicitude dos jogos mas também quanto às outras atividades ilícitas que atinjam o bem público, a ordem pública, a moral e os bons costumes (decretos citados).

Em seqüência, aquelas normas de conduta, indicadas pelo venerando acórdão da 7.ª Câmara Cível, significam meios de que se valeu, de fato, o Presidente da República para evitar o desvirtuamento dos clubes e entidades recreativas, entre outros, nada existindo que reflita ato ou atos de conteúdo legislativo.

As limitações dizem respeito à ordem, à segurança e ao interesse público, sem o mínimo afastamento da lei, repete-se, exprimindo desempenho do poder de polícia, que representa essência do Poder Executivo.

5. Não se pode, dêste modo, chegar à inconstitucionalidade do de-



creto, precisamente porque também naquele restante tópico de *sede própria*, o entendimento comum, vitorioso, lógico, é o que a sede tem que ser dêle, clube, em prédio no qual o mesmo se instale, para que a vigilância não se dilua e não em dependências de clube que possam se multiplicar, assumindo caráter explorativo. A sede própria é aí frisada como local de instalação principal.

Tal pensamento ou hermenêutica impositiva afasta qualquer inquirição de inconstitucionalidade porque, cingindo-se ao vernáculo e à motivação do decreto, conforme se viu, não proporciona choque ou desigualdade perante a lei, postando-se como respeitador do que se contém no art. 141, § 1.º da Carta Magna de 1946, reproduzido no art. 150, § 1.º da Constituição Federal de 1967.

Aliás, a arguição já foi objeto de exame pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, a propósito de mandados de segurança, oriundos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, manifestando-se o excelso pretório pela constitucionalidade do Decreto n.º 50.776, de 10 de junho de 1961.

Encontra-se a afirmativa nas decisões proferidas nos Recursos Extraordinários, ns. 52.132, de 16-9-63, e 51.537, de 26-11-63, sendo que na última está em destaque o seguinte trecho:

“Esta Suprema Corte já julgou constitucional o decreto federal número 50.776, de 1961, entendendo que a exigência de sede própria deve ser compreendida como sede em que o clube se acha instalado de maneira permanente, podendo, nessas condições, praticar jogos lícitos carteados”.

Daí resultou o repositório que consta da Súmula n.º 362.

6. Destarte possua, como entendem alguns, ou não possua, como querem muitos, o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal efeitos vinculativos no que concerne à constitucionalidade, positiva ou negativa, de uma lei ou de um decreto (v. artigo 101, n.º III e letras da Constituição Federal de 1946 e também o art. 114, n.º III, e letras da Constituição Federal de 1967), obsta-

culando renovação da arguição pelos restantes tribunais de justiça do País, o fato é que inexistente no Decreto n.º 50.776, de 1961, nos aspectos versados, qualquer eiva de inconstitucionalidade.

Sem custas.

Rio de Janeiro, 11 de abril de 1967.

— *Aloysio Maria Teixeira*, Presidente. — *Valporê Castro Caiado*, Relator.

Francisco Pereira Bulhões de Carvalho, vencido, com o seguinte voto:

A votação da presente arguição de inconstitucionalidade revestiu-se de aspectos curiosos, dando em resultado a manifesta contradição entre as premissas e a conclusão do acórdão supra, como é fácil demonstrar.

O Andaraí Atlético Clube, que tem seu registro como personalidade jurídica desde 1945 (fls. 6) e está licenciado pelo Conselho Nacional de Desportos (fls. 7), tendo sede permanente em prédio de que é locatário à Rua Barão de Drumond, n.º 24, requereu à autoridade policial licença para realizar em sua sede não somente competições esportivas, como também jogos carteados ou não, que não sejam considerados de azar.

Indeferida esta última licença com fundamento no Decreto n.º 50.776, de 1961, art. 1.º, n.º I, porque o referido decreto só permite a prática de jogos admitidos em lei em relação aos clubes que tenham “sede própria” e o requerente tem “sede alugada” (fls. 13), impetrou o Clube o presente mandado de segurança, que foi concedido pela sentença de primeira instância sob o fundamento de que na expressão “sede própria”, usada pelo citado decreto, “está necessariamente abrangido o imóvel arrendado, sob pena de discriminação inconstitucional” (fls. 27).

A sentença de primeira instância, portanto, ladeou o problema da declaração de inconstitucionalidade do art. 1.º, n.º I, do citado Decreto número 50.776, de 10 de junho de 1961, por entender que, ao exigir “sede própria” para os clubes poderem manter em suas sedes jogos carteados lícitos, o citado decreto teve em vista excluir apenas os clubes que não tivessem sede nem de sua propriedade nem de sua locação e que



pretendessem utilizar-se pura e simplesmente de sede de outro clube.

Assim sendo, a sentença limitou-se a interpretar o decreto de maneira a evitar a flagrante inconstitucionalidade que haveria em discriminar entre clubes que fôsem suficientemente ricos para comprar a própria sede e os que, pela modéstia de seus recursos, tivessem como sede própria um imóvel alugado.

Com isso, porém, não se conformou o Estado da Guanabara, que agravou, sustentando que como "sede própria" o decreto tinha em vista somente a sede de propriedade do clube e não a sede de que o clube fôsse simples locatário (fls. 29).

E sustentou que essa discriminação entre clubes ricos e pobres não seria inconstitucional.

Essa interpretação encontrou guarida até mesmo na Procuradoria da Justiça (fls. 45) e na Procuradoria Geral da Justiça (fls. 58).

Na discussão perante a Sétima Câmara Cível somente se discutiu a inconstitucionalidade dessa discriminação sugerida pelo parecer do Ministério Público, sendo que a maioria julgou relevante a arguição de inconstitucionalidade, enquanto um voto vencido admitia a constitucionalidade da citada discriminação (fôlha 55).

Por ocasião da votação da matéria perante o Tribunal Pleno, o ilustrado relator da arguição quis submeter a voto a preliminar da relevância da arguição, o que não era possível ser discutido já que a Egrégia 7.<sup>a</sup> Câmara entendera relevante a arguição e exigira do Tribunal Pleno se pronunciasse sobre seu mérito.

Verifico agora pela leitura do acórdão supra que o pensamento do ilustrado relator da arguição era sustentar a preliminar do não conhecimento da arguição precisamente pelo fundamento adotado pela sentença de primeira instância, isto é, o de que o texto incriminado do Decreto n.º 50.776 comportava uma interpretação que evitava a arguição de inconstitucionalidade.

Esta também fôra a orientação preferida pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, que a consignou na sua Súmula n.º 362: "A condição de

ter o clube sede própria para a prática de jôgo lícito não o obriga a ser proprietário do imóvel em que tem sede".

A obscuridade, *data venia* com que a questão foi posta em discussão perante o Tribunal Pleno e que se refletiu na discussão em plenário levou à manifesta contradição com que está redigido o presente acórdão e, portanto, ao meu voto vencido.

O que a E. Sétima Câmara Cível entendeu relevante fôra a arguição da inconstitucionalidade de dispositivo que discriminasse entre clubes que tivessem sede de sua propriedade e clubes que tivessem sede em imóvel alugado (fls. 55).

Em vez de, preliminarmente, não conhecer da arguição de inconstitucionalidade sob o fundamento de que o dispositivo impugnado comportava interpretação que excluía a discussão sobre sua constitucionalidade e remeter os autos para que a E. Sétima Câmara julgasse o mérito da demanda, o presente acórdão julgou praticamente o mérito, ou seja, o de que, sendo o impetrante do mandado locatário de sua própria sede não recairia na sanção do dispositivo invocado do Decreto n.º 50.776.

O que não é possível é que, conhecida a arguição de inconstitucionalidade, tal como fôra posta pela E. 7.<sup>a</sup> Câmara Cível, o Tribunal rejeitasse essa arguição no seu mérito, o que implicaria em dar como constitucional a interpretação discriminatória sugerida pela citada Câmara.

Se o que foi pôsto em votação foi a interpretação de que o decreto em questão discriminava entre clubes ricos e pobres, a conclusão lógica a que chegou também em suas premissas o presente acórdão é que, com essa interpretação, o decreto seria inconstitucional.

Sem discutir a moralidade ou conveniência de se permitir a prática de jôgo carteadado lícito na sede dos clubes esportivos, e sendo certo que todos os melhores clubes esportivos, sem distinção, têm em suas sedes seção destinada à prática d'esses jogos carteadados, e aliás com a frequência dos elementos sociais mais categorizados, seria absurda a tese sustentada pela douta Procuradoria Ge-



ral de que prática semelhante deveria ser vedada a clubes esportivos mais modestos, somente porque têm sua sede própria em prédio alugado.

A longa fundamentação do presente voto vencido tornou-se necessária para evidenciar que, se confusão houve na discussão e votação da matéria, não decorreu da minha interferência e que, se contradição há, é no acórdão supra e não neste voto vencido. — *Bulhões de Carvalho*.

Cristovam Breiner, vencido, *data venia*, por entender que a inconstitucionalidade da medida discriminatória, entre sede própria e sede em prédio alheio, fere o princípio de igualdade perante a lei. Assim, a arguição da inconstitucionalidade adotada na sentença de fls. 26, tem todo cabimento. O decreto federal referido criou um discrimen inaceitável. Permitir jôgo é sempre injurídico, pelo caráter lesivo dessa prática aos bons costumes, o segundo esteio da normalidade da convivência social. O primeiro é a ordem pública. Dessa injuridicidade, partiu o poder público no malsinado decreto, para a distinção de sociedades civis que estejam ou não instaladas em sede própria. Se a sede é propriedade da Associação, o jôgo é permitido. Se não, não. A razão é quase insensata. A associação civil não depende de propriedade de sua sede, de prédio em que se instale. Isso não é exigência do Código Civil. Nem podia sê-lo, evidentemente.

Daí não poder a autoridade conceder jôgo, para a proprietária de sua sede e negar para a não proprietária. Nem se justifica que, em gente de cultura jurídica mediana, se cuide de tais condições, sem dúvida, ridículas. O que deve haver é tratamento igual aos iguais. E no caso não houve, ferido o princípio universal da igualdade perante a lei.

Logo, o decreto é inconstitucional, bem como sua aplicação. Lamento ter de votar pela concessão de jôgo, esse câncer social tão veementemente escalpelado pela maior pena brasileira, a de Rui Barbosa. Mas o critério moral, aqui, foi excluído. Joguem quanto queiram. Deixem-se corroer

pelo câncer moral da futilidade, que esse é o efeito de tão infeliz concessão legal por decreto.

Ciente. — Rio, 26 de junho de 1967. — *Arnoldo Wald*, Procurador Geral da Justiça do Estado da Guanabara.

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 59.328

### Guanabara, Supremo Tribunal Federal

Relator: O Sr. Ministro Evandro Lins e Silva

Recorrentes: Francisco Rosa Elena Campello de Sena Rosa e outros

Recorrido: Estado da Guanabara

*Pela demora no pagamento de preço da desapropriação não cabe indenização complementar além dos juros.*

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em Primeira Turma, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, não conhecer do recurso.

Brasília, 12 de maio de 1966 — A. C. Lafayette de Andrada, — Presidente; *Evandro Lins e Silva*, Relator

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Evandro Lins e Silva — Trata-se de ação ordinária, julgada improcedente em 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> instâncias, proposta pelos ora recorrentes, visando a obter a atualização da indenização que lhes é devida, pela expropriação do imóvel de sua propriedade, alegando-se demora no pagamento do preço da desapropriação.

O recurso extraordinário, com fulcro nas letras *a* e *d* do art. 101, III, da Constituição, foi admitido pelo despacho de fls. 148, pelos dois fundamentos, dizendo o ilustre Presiden-