PROJETO DE CONSTITUIÇÃO — PARECER DA COMISSÃO MISTA

— Parecer n.º 32, de 1966 (C.N.) da Comissão Mista sôbre o projeto da Constituição. (Mensagem n.º 25, de 1966, do Presidente da República).

— Relator: Senador Antônio Carlos Konder Reis.

PARECER

RELATÓRIO

Através de Ato Institucional, que tomou o número 4, convocou o Excelentíssimo Senhor Presidente da República o Congresso Nacional, para se reunir, extraordinàriamente, de 12 do corrente a 24 de janeiro de 1967. O objeto principal da convocação é a discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição que nos foi encaminhado pela Mensagem n.º 25, de 12 de dezembro de 1966. Acompanha-a Exposição de Motivos do Senhor Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

2. A providência é justificada nos "considerandos" do Ato da seguinte forma:

a) a Constituição de 1946, além de haver recebido numerosas emendas, não atende mais às exigências nacionais;

b) sòmente uma nova Constituição poderá assegurar a continuidade da obra revolucionária;

c) ao atual Congresso Nacional, que fêz a legislação ordinária da Revolução, deve caber também a elaboração da Lei Constitucional do movimento de 31 de março de 1964;

d) o govêrno continua a deter os podêres que lhe foram conferidos pela Revolução;

3. O Ato estabelece ainda o rito a que devem obedecer os trabalhos do Congresso Nacional, no que se refere ao exame e deliberação sôbre o projeto de Constituição. Assim, determina:

a) Convocadas as duas Casas em sessão conjunta, recebido o projeto, o Presidente do Congresso Nacional designará Comissão Mista, composta de onze Senadores e onze Deputados, indicados pelas respectivas lideranças e observado o critério da proporcionalidade;

b) nas 24 horas subseqüentes, reunida a Comissão Mista, procederá a eleição de seus Presidente e Vice-Presidente; na mesma sessão o Presidente indicará o Relator;

c) no prazo de 72 horas, o relator dará parecer, que concluirá pela aprovação ou rejeição do projeto;

d) proferido e votado o parecer, será o projeto submetido à discussão, em sessão conjunta das duas Casas do Congresso, procedendo-se à respectiva votação no prazo de 4 dias;

e) aprovado o projeto pela maioria absoluta, será o mesmo devolvido à Comissão perante a qual poderão ser apresentadas, dentro dos 5 dias seguintes, emendas, desde que apoiadas por um quarto de qualquer uma das Casas;

f) se fôr rejeitado o projeto, encerrar-se-á a sessão extraordinária;

g) a Comissão terá 12 dias para sôbre as emendas emitir parecer;

h) as emendas serão discutidas no plenário do Congresso durante 12 dias e, em seguida, votadas em um único turno;

i) cada emenda será submetida à Câmara e, se aprovada por maioria absoluta, ao Senado — caso êste a aprove por igual maioria, dar-se-á por aceita a emenda;

j) concluído o trabalho a 24 de janeiro dar-se-á a promulgação.

4. Os procedimentos determinados pelo Ato, referidos nos itens *a*, *b* e *c*, já se realizaram.

5. Cumpre-nos, pois, prosseguir no rito estabelecido e aceito pelo Congresso, submetendo a esta grande Comissão o presente relatório que conclui com o parecer sôbre o projeto em globo.

6. De logo, chama a atenção o fato de o Ato estabelecer prazo rígido, para a discussão e votação do projeto.

As brilhantes considerações expendidas por Barbosa Lima Sobrinho, na sessão de 8 de julho de 1946 perante a Assembléia Constituinte, são sôbre a matéria esclarecedoras.

Passamos a transcrevê-las:

"Se passarmos dos números das Constituições aos algarismos dos trabalhos das Constituintes chegaremos a conclusões também curiosas.

A primeira Assembléia Constituinte funcionou durante seis meses; não concluiu seus trabalhos; mas de seus debates existem seis temas, coligidos mais tarde e hoje reunidos em dois volumes, — tanto foi bastante para conter todos aquêles seis meses de uma Constituinte composta de grandes oradores.

A Constituinte de 90 a 91 reuniu-se durante três meses e meio e em cêrca de sessenta e poucas sessões, chegou a conclusão de uma Carta Constituinte. Seus debates, no período de tempo que não passou de metade da primeira Constituinte, ocupam três grossos volumes, o que mostra que já se discutia mais em menor lapso de tempo.

Quando passamos à Constituinte de 1934, que funcionou de 10 de novembro de 33 a 16 de julho de 34, vamos encontrar cêrca de 22 volumes de Anais, fora quatro documentos parlamentares, sem contar que não foram impressos todos os trabalhos da Constituinte, porque a publicação se interrompeu no comêço de junho de 1934. Calculo, por isso, que a publicação total precisaria de cêrca de trinta volumes.

À margem dêsses números e dêsses fatos, poderíamos chegar a uma conclusão que temo pareça paradoxal e extravagante, e que eu mesmo não aceito, porque da aproximação dêsses números, teríamos de concluir que a Constituição que durou mais tempo foi uma Constituição outorgada e que a que durou menos foi a mais amplamente discutida." (*In Diário da Assembléia* de 9 de julho de 1946, pág. 3.389).

Ainda sôbre a questão, vale lembrar o pronunciamento de Otávio Mangabeira, naquela mesma Assembléia, em sessão de 13 de março, comentando o Regimento Interno:

"Não concordo com a nobre representação Comunista quando considera reacionário o Regimento votado pela Constituinte; encontro, ao contrário,

neste Regimento, muita coisa de bem feito, e conveniente aos serviços que incumbem a esta Assembléia. Muito bem.)

Há, nêle, sobretudo, um dispositivo, que considero da maior valia: aquêle que assegura, dentro de um prazo certo, matemático, a promulgação da Nova Carta Política. Se, dentro de determinados prazos regimentais, a nova Constituição não estiver votada, promulgar-se-á, automàticamente, como Constituição, a proposição inicial." (*In Diário da Assembléia* de 14 de março de 1946, pág. 414.)

De fato, estabelecia aquêle Regimento, no que toca a prazos, entre outras disposições, as seguintes:

"Art. 25. Setenta e duas horas depois dessa publicação, será o projeto da Comissão submetido englobadamente à aprovação da Assembléia.

Art. 26. Aprovado o projeto, será colocado na ordem do dia da sessão seguinte, para sofrer, englobadamente, uma única discussão, que se não poderá prolongar por mais de vinte dias, findos os quais se dará o encerramento automático da mesma discussão.

Parágrafo único. Nos primeiros quinze dias serão recebidas emendas, que poderão ser fundamentadas da tribuna durante o prazo que os seus autores tiverem para discutir o projeto, ou enviadas à Mesa, com justificação escrita.

Art. 28. Encerrada a discussão do projeto, será êste, com as emendas, enviado à Comissão Constitucional, para interpor parecer dentro do prazo, improrrogável, de quinze dias.

Art. 36. Se os prazos consignados neste Capítulo decorrerem sem que esteja concluída a votação do projeto de Constituição e respectivas emendas, a Mesa da Assembléia promulgará, imediatamente, como lei fundamental do país até a ultimação daquele trabalho, o projeto aprovado no primeiro turno.

Como elemento de informação, acrescentamos: a Constituição francesa de 1830 foi votada em quatro dias, a da Itália, em 1848, em menos de um mês, a Constituição brasileira de 1891, em quatro meses, por haverem os constituintes deliberado só discutirem os pontos principais do projeto.

7. O Ato estabelece, ainda, que o documento base de nossos trabalhos deva ser o projeto encaminhado pelo Govêrno.

Sob êsse aspecto o Ato adota critério diverso daquele fixado pela Constituinte de 1946 cujo trabalho inicial foi cometido a uma Comissão da própria Assembléia. Obedece, contudo, a práticas anteriores.

Em 1890, o trabalho da 1.ª Constituinte Republicana, partiu do projeto elaborado pelo Govêrno Provisório, sob as poderosas inspirações de Rui Barbosa.

Em 33, o trabalho inicial foi a elaboração pela chamada Comissão do Itamarati, que encaminhou, à Assembléia Constituinte, um anteprojeto.

8. O Ato estabelece que, o projeto deve ser votado, inicialmente, em globo.

A norma não é original. Em 1946, o Regimento Interno da Assembléia Constituinte, conforme texto transcrito linhas atrás, determinava a mesma providência.

Finalmente, o Ato convocatório ressalva, até a entrada em vigor da nova Constituição, os podêres que a Revolução conferiu ao Govêrno, e por fôrça dos quais foram editados os Atos Institucionais e Complementares. Há,

pois, uma restrição nos podêres do Congresso.

Tal ressalva, contudo, com efeito apenas no tempo, não afeta as faculdades básicas do Congresso, o qual, se o entender, poderá alterar a proposta do Govêrno e até rejeitá-lo.

Em 1946, também foram apostas ressalvas aos podêres da Assembléia Constituinte. É o que se constata nos artigos 1.º e 2.º da Lei Constitucional n.º 15, de 26 de novembro de 1945, editada pelo Presidente José Linhares:

"Art. 1.º Em sua função constituinte terá o Congresso Nacional, eleito a 2 de dezembro próximo, podêres ilimitados para elaborar e promulgar a Constituição do país, ressalvada a legitimidade da eleição do Presidente da República.

Art. 2.º Enquanto não fôr promulgada a Nova Constituição do país, o Presidente da República, eleito simultâneamente com os Deputados e Senadores, exercerá todos podêres da legislatura ordinária e de administração que couberem à União, expedindo os atos legislativos que julgar necessários."

Na Constituinte de 1933, outra não foi a situação:

Pelo Decreto n.º 21.402, de 14 de maio de 1932, foi criada uma Comissão, sob a Presidência do Ministro da Justiça e Negócios Interiores incumbida de elaborar o anteprojeto da Constituição e fixado o dia 3 de maio de 1933 para a realização das eleições à Assembléia Constituinte. Estabelece, ainda, o mencionado decreto, que a Comissão será composta de tantos membros quantos forem necessários à elaboração do referido anteprojeto, de forma a serem nela representadas as correntes organizadas de opinião e de classe, a juízo do Chefe do Govêrno.

Tendo em vista a necessidade de apressar o funcionamento da Comissão, pelo Decreto n.º 22.040, de 1 de novembro de 1932, foram estabelecidos preceitos reguladores de seu trabalho. Pelo Regulamento baixado o Presidente designa um segundo Presidente que, quando em exercício, terá tôdas as funções e direitos do efetivo. Nomeia, também, uma subcomissão, composta de um têrço dos membros da Comissão, compreendidos neste número os ministros de Estado a ela presentes. Da redação final do Anteprojeto publicado no *Diário Oficial* será enviado um autógrafo especial ao Chefe do Govêrno Provisório.

Finalmente, pelo Decreto n.º 22.621, de 7 de abril de 1933, foi elaborado o Regimento da Assembléia Nacional Constituinte. Êste Regimento inclui os seguintes capítulos:

— Das Sessões Preparatórias;

— Da Instalação da Assembléia;

— Da Comissão Constitucional;

— Do Projeto da Constituição;

— Da Mesa;

— Do Presidente;

— Dos Vice-Presidentes;

— Dos Secretários;

— Da Comissão de Polícia;

— Da Inviolabilidade de Imunidade dos Deputados;

— Da Renúncia;

— Do Subsídio;

— Das vagas;

— Do Comparecimento dos Ministros;

— Das Sessões;

— Das Sessões Públicas;

— Das Sessões Secretas;

— Das Atas;

— Dos Debates;

— Dos Apartes;

— Dos Requerimentos;

— Dos Processos de Votação;

— Da Verificação da Votação;

— Do Adiamento das Votações;

— Da Retirada de Proposições;

— Das Questões de Ordem;

— Da Urgência;

— Da Polícia;

— Disposições gerais;

O problema verificou-se, igualmente, nas Assembléias de 1823 e 1890. Barbalho no seu clássico *Constituição Federal Brasileira* assinala ao comentar o preâmbulo da Constituição de 1891;

"Reunidos em Congresso Constituinte.

São os congressos constituintes assembléias especiais e extraordinárias destinadas a realizar ou reformar a organização política da nação que as elege. Seus podêres constam em geral, do ato de sua convocação e interpretam-se em vista dêle e dos fins para que elas se reúnam. Esta noção implica a solução da importante questão dos limites dos podêres das assembléias constituintes. A natureza delas, sua razão de ser, sua missão, a origem de seu poder e autoridade, fundamentam solução contrária à extensão ilimitada de tais podêres. E, neste sentido, bem alto entre nós falam importantes precedentes históricos.

Quando, proclamado o regime constitucional em Portugal, D. João VI, — jurando, em 26 de fevereiro de 1821, sancionar e cumprir a constituição que ali se estava fazendo, — mandou proceder à eleição dos deputados constituintes brasileiros às côrtes de Lisboa, para essa eleição expedida as instruções publicadas com o decreto de 7 de março daquele ano. O art. 100 dessas instruções menciona nos seguintes têrmos os podêres dos referidos deputados: "... podêres amplos para cumprir e desempenhar as augustas funções que lhes são cometidas e para que, com os mais deputados das côrtes, como Representante da nação portuguêsa, possam proceder à organização da Constituição política desta monarquia, mantida a religião católica apostólica-romana e a dinastia da Casa de Bragança, tomando por bases fundamentais as das Constituições da monarquia espanhola com as declarações e mondificações que forem apropriadas às diferentes circunstâncias dêstes Reinos, com tanto porém que estas modificações ou alterações não sejam menos liberais, e ordenando tudo o mais que entenderem que conduz ao bem geral da nação..."

Aí estão restrições prefixadas à missão dos constituintes.

O decreto de 3 de janeiro de 1822, do príncipe regente D. Pedro, com referenda de José Bonifácio de Andrada e Silva, mandou convocar uma "Assembléia Constituinte e Legislativa", para cuja eleição foram expedidas instruções de 15 do mesmo mês e ano. Estas instruções estabeleciam que os deputados, pelo simples ato da eleição, ficam "investidos de tôda a plenitude de podêres necessários para as augustas funções de Assembléia, bastando para autorização a cópia da ata das suas eleições", e proibiram que fôsse eleito quem não tivesse "decidido zêlo pela causa do Brasil". E a causa do Brasil, então, era a independência com monarquia constitucional.

A exclusão dos que não adotavam tirava à Assembléia a faculdade de constituir por outro modo o país e impunha a forma monárquica constitucional. A limitação de podêres ficou expressa na fórmula de juramento dos deputados; êles se obrigaram a fazer a constituição política do império do Brasil e as reformas indispensáveis, mantidas, porém, a independência, a monarquia, a dinastia de Pedro I e a religião católica (Anaes da Assembléia Constituinte, de 1823, vol. I, pág. 26)."

E mais adiante:

"O mesmo princípio deveria vigorar na república, govêrno democrativo, regime no qual todos os podêres vêm ùnicamente do povo. O Decreto do Govêrno Provisório, de 21 de dezembro de 1889, prometendo a organização do regime eleitoral, o alistamento do novo eleitorado e a preparação de um projeto de Constituição, limitou-se a designar dia para a eleição e reunião dos deputados constituintes; mas o decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890, que publicou a prometida Constituição convocou "o primeiro Congresso Nacional dos representantes do povo brasileiro", determinando que êles trouxessem do eleitorado podêres especiais para julgar e aprovar a Constituição e proceder em seguida na conformidade das suas disposições."

Finalmente,

"Nisto diferente da assembléia de 1823, o Congresso de 1890 em quanto exercia a função constituinte não tinha o poder legislativo ordinário ou normal, que a 1823 (ùnicamente para reformas urgentes) e a nenhum dos dois foram conferidos podêres ilimitados. Os de 1890, na sua tarefa constituinte, devia ùnicamente (porque só essa foi a delegação que teve) julgar da Constituição apresentada pelo Govêrno provisório e eleger o primeiro magistrado da República e seu substitutivo. Assim, ficou fora de sua competência estabelecer outra forma de govêrno que não fôsse a republicana, fazer outra lei que não fôsse a Constituição, e tampouco ingerir-se nos actos da administração pública.

De acôrdo com êsse pensamento foi redigido o art. 17 do regimento do Congresso Constituinte com a formula da afirmação ou solene promessa dos representantes de cumprirem seus deveres, redigida assim:

"Prometo guardar a Constituição Federal que fôr adotada, desempenhar fiel e legalmente o cargo que me foi confiado pela Nação e sustentar a União, a integridade e a independência da República." Emendas supressivas desta fórmula foram apresentadas na discussão, sob o fundamento de ser restritiva da isenção e liberdade dos representantes que acaso viessem com idéias absonas das dominantes no Congresso. Essas emendas, porém, foram rejeitadas na sessão de 19 de novembro de 1890 e por esta forma, apesar de opiniões isoladas que se manifestaram em contrário, ficou reconhecido e consagrado pelo Congresso o princípio da restrição dos podêres constituintes ao projeto e têrmos de sua convocação." (Barbalho, João, Constituição Federal Brasileira. Comentários. Rio de Janeiro, F. Briguiet, 1924.)

A situação expressa no ato convocatório decorre da formulação jurídica que a revolução deu aos podêres da Nação.

Nesse sentido permitimo-nos transcrever dois trechos do preâmbulo do Ato Institucional n.º 1.

"A revolução vitoriosa se investe no exercício do poder constituinte. Êste se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do poder constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como o poder constituinte, se

legitima por si mesma. Ela destitui o Govêrno anterior e tem a capacidade de construir o nôvo Govêrno. Nela se contém a fôrça normativa inerente ao poder constituinte. Ela dita normas jurídicas, sem que nisso seja limitada pela normatividade anterior, à sua vitória."

E adiante:

"Para reduzir, ainda mais, os plenos podêres de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus podêres constantes do presente Ato Institucional. Fica assim bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Êste é que recebe, dêste Ato Institucional, resultante do exercício do poder constituinte inerente a tôdas as revoluções, a sua legitimação."

O Ato Institucional n.º 2 declara, por seu turno: "No preâmbulo do Ato que iniciou a institucionalização do movimento de 31 de março de 1964, foi dito que o que houve e continuará a haver, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, mas também na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução. E frisou que:

a) ela se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que traduz, não o interêsse, a vontade de um grupo, mas o interêsse e a vontade da Nação;

b) a revolução investe-se, por isso, no exercício do Poder Constituinte, legitimando-se por si mesma;

c) edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória, pois graças à ação das Fôrças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representa o povo e em seu nome exerce o Poder Constituinte de que o povo é o único titular.

Não se disse que a Revolução foi, mas que é e continuará. Assim, o seu Poder Constituinte não se exauriu, tanto é êle próprio do processo revolucionário, que tem de ser dinâmico para atingir os seus objetivos."

Essa formulação jurídica, aceita pela opinião pública, através de seus legítimos representantes bem como pelo Poder Judiciário e os demais órgãos da Federação, é que ditou as normas do ato convocatório.

9. É irrecusável, pois, que o Poder Constituinte inerente aos movimentos revolucionárias, que vinha sendo até agora exercido, pelo Govêrno e pelo Congresso que a revolução legitimou expressamente, é pelo Ato Institucional n.º 4, deferido ao Congresso Nacional para que êste, com capacidade ampla, discuta, vote e promulgue a Carta Magna que irá dirigir os destinos políticos do país a partir de 15 de março.

Em vigor a Constituição que vamos votar, estará institucionalizada a revolução e exauridos seus podêres constituintes.

10. Dividido em 5 Títulos, 14 Capítulos, 24 Seções e 180 Artigos, o projeto obedece à sistemática de nossas Constituições republicanas.

11. Nas disposições preliminares, mantém a República, a Federação e o regime representativo.

Consagra o princípio democrático de que todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido.

12. Abandona a denominação de Estados Unidos do Brasil para consignar o nome de Brasil, fórmula só não consagrada nos documentos oficiais.

Em 1946, a idéia constou da emenda de plenário n.º 513, subscrita pelos Senhores Gabriel Passos, Magalhães Pinto, Monteiro de Castro e José Bonifácio, sôbre o preâmbulo daquela Constituição.

13. A matéria de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados e Territórios foi pelo Projeto deferido à lei complementar.

14. O Projeto veda a delegação de podêres, ressalvando, todavia, as exceções nela previstas, e mantém a delegação de atribuição, dando-lhe, no que toca aos Estados, mais amplitude (art. 6.º).

15. A questão da solução dos conflitos internacionais guarda conformidade com os textos tradicionais.

16. A orientação geral que preside o título da Organização Nacional, pode ser resumida, usando-se as palavras de Odilon Braga na Constituinte de 1934, ao examinar o conteúdo do projeto então em estudo:

"O projeto simplificado e recomposto pelas emendas de coordenação atende de maneira a parecer satisfatório a êsses objetivos primordiais. Abandona, em não pequena parte, o modêlo de 91, sem contudo fugir das suas sólidas bases.

Distingue-se dêle porque, de modo geral, amplia e reforça a influência centralizada da União, o que atenua o rigor da separação dos podêres que mais sàbiamente entrosa." (*In Anais da Assembléia Nacional Constituinte*, vol. 16, 1936, págs. 258-259).

17. O principal objetivo de uma Constituinte deve ser a harmonia dos podêres políticos, de modo a que sejam evitados conflitos entre êles, que podem ser permanentes, sendo necessárias fórmulas convenientes para que sejam resolvidos pacífica e legalmente.

Atendendo a êsses objetivos, o Projeto não foge à boa doutrina. Kelsen, na sua *Teoria Geral do Estado*, observa:

"Lo que la teoría tradicional senala como tres poderes o funciones distintas del Estado, no son más que la forma jurídica positiva de ciertos relativos apoyos del proceso de creación jurídica, particularmente importantes desde el punto de vista político. No existe, pues, una yustaposición de funciones más o menos inconexas y aun esencialmente distintas como afirma la teoria tradicional, impulsada por ciertas atendencias políticas — sino una jerarquia, de los distintos grados del proceso credor de Derecho. Esta estructura jerárquica desemboca en una "norma fundamental" en la que se base la unidade del orden jurídica en su automovimiento."

E mais adiante:

"Pero como en el constitucionalismo el monarca es tanto jefe del poder ejecutivo, (en unión de los ministros) como órgano del legislativo (en unión del parlamento) — también el Jefe del Estado en las repúblicas organizadas sobre el princípio de separación participa de algúm modo en el proceso legislativo —, el princípio de separación de poderes no se realiza tampoco en el de una partición de la legislación y la ejecución entre distintos órganos." (Kelsen, *Teoria General del Estado*, Barcelona, Editorial Labor, 1934, págs. 325 e 337.)

18. O Capítulo II trata da "Competência da União". A inovação que é mister ressaltar refere-se à letra b do inciso VII que inclui na competência da União a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interêsses da União, bem como de outras infrações práticas tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme.

O dispositivo visa atribuir à Polícia Federal capacidade para apurar infrações penais e outras que pela sua natureza fogem às possibilidades de ação das polícias estaduais, como por

exemplo, o contrabando e furto ou roubo de veículos automotores.

19. A intervenção federal é objeto dos artigos 10 e 11 do Projeto.

O dispositivo referente à intervenção federal para pôr têrmos à guerra civil (art. 7.º, inciso III da Constituição federal de 46) foi substituído pelo seguinte:

"pôr têrmo a grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção."

O dispositivo reproduz, em outras palavras, o inciso II do artigo 17 do Ato Institucional n.º 2.

Foram acrescentados, em relação ao consignado na Constituição de 1946, como motivos para a intervenção destinada a reorganizar as finanças dos Estados, dois outros:

a) deixar o Estado de outorgar aos Municípios as cotas tributárias a êles pertencentes;

b) adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros em contrário às diretrizes estabelecidas pela União.

No inciso VI do artigo 10, é acrescentada, como motivo de intervenção, a não execução de lei federal. Nesse caso, caberá ao Procurador-Geral da República prover a representação.

O projeto inova, ainda, num ponto: estabelece o prazo de 5 dias para o Presidente da República submeter o decreto de intervenção ao Congresso Nacional.

20. O Capítulo III cuida da competência dos Estados e Municípios.

As alterações notáveis são: a obrigação dos Estados de cumprirem as normas estabelecidas para a União, no que toca à forma de provimento de cargos eletivos, o processo legislativo, a elaboração do Orçamento, a fiscalização financeira e as normas relativas aos funcionários públicos.

Estabelece ainda a proibição de receberam os Deputados estaduais mais que 2/3 do que percebem os federais — norma já estabelecida no Ato Institucional n.º 2, art. 11 — e de os Estados emitirem títulos da dívida pública fora dos limites estabelecidos em lei federal.

21. No que se refere aos Municípios, o projeto altera no sentido de deferir à lei federal os requisitos para sua criação e ratifica o Ato Institucional n.º 2, quanto à não remuneração dos Vereadores. Faculta aos Municípios celebrar, com a aprovação da Assembléia Legislativa, acôrdos para realização de obras ou exploração de serviços públicos de interêsse comum.

22. A competência dos Estados é ampliada, pois que na sua constituição, será regulada a intervenção nos Municípios.

23. O Capítulo IV trata do Distrito Federal e dos Territórios. Nêle encontramos, como regras novas, a competência do Senado para legislar sôbre matéria tributária, orçamentária e relativa aos serviços públicos e ao pessoal dos Governadores de Territórios, de nomeação do Presidente da República.

Atribui, ainda, ao Governador do Território a nomeação dos prefeitos municipais, da área sob sua jurisdição.

24. No que respeita ao sistema tributário, o projeto o define como um complexo de impostos, taxas e contribuições de melhoria, regido pelas disposições constitucionais, leis complementares, resoluções do Senado, e, ainda, nos limites das respectivas competências, pelas leis federais, estaduais e municipais.

O nôvo texto, de modo geral, reproduz disposições constantes da Emen-

da Constitucional n.º 18, de 1965, a qual veio sistematizar o processo tributário, dando-lhe estrutura definida.

A importância que o projeto dá à matéria tributária confirma-se no fato de o mesmo colocar o assunto dentro de um capítulo especial — Do Sistema Tributário — inovando, nesse passo, em relação às Cartas de 1891, 1934, 1937 e 1946.

Outros aspectos, que convém serem expostos, são: o relativo à fiscalização que os Estados e Municípios exercerão, no que tange às arrecadações de interêsse comum; a orientação da política de gastos tendo em vista rigoroso planejamento, principalmente sôbre investimentos em obras públicas; e o atinente à formação de reservas monetárias.

O capítulo da sistematização tributária constitui inegável progresso de nossas instituições financeiras.

25. O Capítulo VI trata do Poder Legislativo.

Foram profundas as modificações procedidas no funcionamento do Congresso, algumas das quais adaptadas dos atos revolucionários que visaram simplificar e dinamizar a tarefa legislativa.

Entre as inovações, podemos destacar: a fixação de prazos para apreciação de tratados internacionais (artigo 46, parágrafo único); redução do prazo para votação de pedidos de licença para processar parlamentares, de 120 dias para 60 dias (art. 33, § 2.º); perda de mandato para o parlamentar que não comparecer, no mínimo, a um têrço das sessões ordinárias (art. 36, n.º III); aumento de 21 para 25 anos de idade mínima exigida para o cidadão poder candidatar-se a deputado federal (art. 29, n.º III).

As duas Câmaras disporão em seus regimentos, sôbre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos (art. 31).

Firma o projeto que caberá às Mesas da Câmara e do Senado declarar extintos os mandatos de parlamentares que perderem ou tiverem suspensos os seus direitos políticos (art. 36, n.º IV, § 2.º).

Incluiu-se, outrossim, no projeto, disposições ao Ato Complementar, sôbre licença de deputados e convocação de suplentes. O suplente era convocado se o titular pedisse licença por mais de 91 dias; agora, só haverá a convocação do suplente se a licença fôr por prazo maior de 120 dias.

Outra inovação: poderão ser criadas comissões parlamentares de inquérito, mistas, de deputados e senadores (art. 38).

O Senado, cuja competência foi muito ampliada pelo projeto, terá, agora, incluída na sua competência privativa, a faculdade de aprovar a escolha dos Governadores de Territórios (art. 44, I).

Incumbirá, também, ao Senado, a discussão e votação dos projetos relativos aos serviços públicos e ao pessoal da administração do Distrito Federal, cujo prefeito, como já ocorre no sistema atual, terá de ser por êle aprovado (art. 44, I e III).

O projeto, na Seção V — Do Processo Legislativo — incluiu dispositivo de Ato Institucional, permitindo ao Presidente da República submeter ao Legislativo projeto de emenda constitucional, com prazo de tramitação fixado em 60 dias, a contar do seu recebimento (art. 50).

Foram igualmente incorporados ao texto constitucional dispositivos de atos revolucionários sôbre o processo especial a que estão sujeitos os projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, em casos especiais (art. 54).

O projeto inova, ainda, relativamente às leis complementares, que só poderão ser votadas por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso (art. 52).

Manteve-se a competência do Congresso para conceder anistia (art. 45, VII), mas sem o caráter de exclusividade que têm na Constituição vigente.

Admitida a delegação de podêres — inovação das de maior relêvo — estabeleceu-se que as leis delegadas serão elaboradas por Comissões do Congresso Nacional, ou de qualquer de suas Casas, ou pelo Presidente da República, e, mais, que não poderão ser objeto de delegação os atos da competência exclusiva do Congresso Naciocional, assim como os da competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado e a legislação sôbre a organização dos juízos e tribunais e as garantias da magistratura, sôbre a nacionalidade, a cidadania e o direito eleitoral e sôbre o sistema monetário e o de medida (art. 54).

Outra inovação do projeto é a constante do art. 57, que dá ao Presidente da República, em casos de urgência, e de interêsse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, podêres para expedir decretos com fôrça de lei sôbre matérias de segurança nacional e de finanças públicas.

As demais disposições da Seção V, são iguais ou semelhantes às da Constituição de 1946.

Quanto ao orçamento, o projeto se inspira no que dispõe os Atos Institucionais ns. 1 e 2 e os Atos Complementares ns. 18 e 21.

No concernente à fiscalização financeira e orçamentária, levou-se em conta, do mesmo modo, a experiência revolucionária, tornando mais rápido e eficaz o processo legislativo (Seção VII).

O projeto alterou profundamente o sistema de fiscalização financeira. Uma corrente de opinião defende com entusiasmo a formulação da proposta. Outra a combate com igual veemência, sob a alegação de que os novos critérios amesquinham as atribuições do Tribunal de Contas. A matéria será, certamente, objeto de exame do Plenário, que nos encaminhará sugestões válidas.

26. O Capítulo VII relativo ao Poder Executivo compreende sete seções, sob as seguintes denominações: Do Presidente e do Vice-Presidente da República; Das Atribuições do Presidente da República; da Responsabilidade do Presidente da República; Dos Ministros do Estado; Da Segurança Nacional; Das Fôrças Armadas; e dos Funcionários Públicos.

Em relação à Constituição vigente, nesse caso, destacam-se as inovações referentes à inclusão de uma seção sôbre a segurança nacional (Seção V) e as modificações dos títulos atinentes às Fôrças Armadas (Seção VI) e aos funcionários públicos (Seção VII), agora insertos, como seções, no Capítulo do Poder Executivo.

Embora possa dizer-se que o projeto, em cotejo com a Constituição de 1946, não apresenta alteração substancial no que concerne às condições de elegibilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República, o mesmo não acontece em referência ao processo de eleição para os citados postos, uma vez que se consagra a modalidade indireta de escolha, mediante a manifestação de um colégio eleitoral, composto dos membros do Congresso Nacional e de Delegados indicados pelas Assembléias Legislativas dos Estados (art. 74).

Institui-se, ainda, para a referida eleição, a exigência de candidaturas partidárias e *quorum* eleitoral de maioria absoluta de votos, em primeiro

escrutínio, e de maioria simples, no segundo, na hipótese de não se atingir o número fixado para o processo inicial (art. 75).

O mandato do Presidente da República é fixado em quatro anos, a iniciar-se após o compromisso de posse perante o Congresso Nacional (art. 75, § 2.º).

O prazo para a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República, estabelecido em trinta dias na Carta vigente, é reduzido para dez dias, sem a ressalva do motivo de doença, consignado no Estatuto vigente (art. 76, § 2.º).

A presidência do Congresso Nacional, conforme a nossa tradição política, é deferida ao Vice-Presidente da República, o qual, nessa função, terá apenas votos de qualidade (art. 77, § 2.º).

A sucessão, relativa ao cargo de Presidente da República, é mantida, também, dentro de nossa tradição constitucional, consoante a seguinte ordem: Vice-Presidente, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado e Presidente do Supremo Tribunal Federal. Na hipótese de vaga dos cargos de Presidente e de Vice-Presidente da República, proceder-se-á a nova eleição, dentro de trinta dias da última vaga, completando os eleitos o restante do período (artigos 78 e 79).

Relativamente às atribuições do Presidente da República, é conveniente assinalar a previsão sôbre a outorga, por lei, de delegação de poder, para que os Ministros de Estado, em certos casos, possam praticar atos compreendidos nas referidas atribuições, limitada essa concessão aos casos previstos nos itens VI, XVI e XX do art. 81 do projeto, ou seja: os referentes ao provimento de cargos públicos; à autorização a brasileiros para a aceitação de pensão, emprêgo ou comissão de Estado estrangeiro; e ao poder de conceder indulto e comutar penas (art. 81).

Na seção atinente aos crimes de responsabilidade do Presidente da República, a novidade que se apresenta é a da caducidade do processo, pelo seu arquivamento, se o julgamento não estiver concluído no prazo de 60 dias (art. 83, § 2.º).

Na seção própria dos Ministros de Estado, tendo em conta a preceituação constitucional vigente, nada de nôvo se apresenta, valendo consignar a condensação da matéria, posta, assim, em têrmos mais acessíveis (artigos 84, 85, 86).

A segurança nacional é objeto de dispositivos, reunidos em seção própria, que definem: a responsabilidade de pessoa natural ou jurídica; objetivo do Conselho de Segurança Nacional, bem como de sua composição, cabendo à lei regular a organização, competência e funcionamento do citado órgão (arts. 87, 88 e 89).

No conjunto de dispositivos que versem sôbre as Fôrças Armadas, o projeto repete, pràticamente, a preceituação constante da Carta de 1946, excluída a relativa ao Conselho de Segurança Nacional a qual, como foi salientado, integra, agora, seção especial (arts. 90, 91 e 92).

A última seção do Capítulo VII — Do Poder Executivo — é a que diz respeito aos Funcionários Públicos. Nela são mantidos os princípios fundamentais da doutrina jurídico-administrativa, que estabelecem a acessibilidade de todos os brasileiros aos cargos públicos e o ingresso, nos mesmos, mediante concurso. Apenas, no particular, são fixadas normas mais rígidas dentro dessas garantias, a fim de preservar-lhe a incolumidade (artigo 93).

A exigência prévia de concurso pú-

blico para o provimento dos cargos da administração do Estado é uma das correções impostas pelo texto em exame. Outra é a proibição de assemelhações, tendo em vista o processo de remuneração da função pública (art. 94).

Dentro do instituto da acumulação, duas são as modificações adotadas: a primeira, relacionada com a permissão de o aposentado poder exercer cargo em comissão ou atribuições provenientes de contratos, sem incorrer na referida proibição constitucional (art. 95, § 3.º); e a segunda, referente à autorização do exercício cumulativo de dois cargos de médico (art. 95, IV).

Na parte que envolve o processo de estabilidade, mantém-se coerência com o princípio de acessibilidade, eliminando-se a possibilidade de extensão dessa garantia aos não concursados (art. 97).

Sôbre a disponibilidade, que na Carta vigente é concedida com proventos integrais, adotou-se o critério de concessão dos mesmos em condições de proporcionalidade com o tempo de serviço público (artigo 97, § 2.º).

Dentro do sistema de aposentadoria, apresentam-se as seguintes modificações fundamentais: a que autoriza a aposentadoria voluntária à mulher aos 30 anos de serviço (art. 98, § 1.º); e a que veda a percepção, na inatividade, de remuneração superior à auferida na atividade. (art. 99, § 3.º).

Como fecho da seção própria do funcionário público, inscreve-se o princípio da paridade entre os servidores dos Três Podêres, consagrado pelo Ato Institucional n.º 2, de 1965 (art. 104).

27. No Capítulo do Poder Judiciário, o projeto observa as disposições da Emenda Constitucional n.º 16, apresentando outras alterações.

Foi, em têrmos gerais, mantida a competência do Supremo Tribunal Federal.

Contudo, nos casos de mandados de segurança e de *habeas corpus*, ficou clara a transformação do Supremo Tribunal em segunda instância; no tocante aos recursos extraordinários, houve reformulação de hipóteses (art. 112, II e III).

Foi atribuído ao Supremo Tribunal o papel de regular, em seu próprio regimento interno, questões de importância para o seu funcionamento e a marcha dos processos de sua competência (art. 113).

Foram criados mais dois Tribunais de Recursos, com sede na Guanabara e em São Paulo. A Exposição de Motivos do Senhor Ministro da Justiça justifica a medida referindo-se a dados estatísticos de 1964 (São Paulo, 36,39% e Guanabara 27,16% no movimento daquela Côrte) (art. 114, § 1.º).

Cabe observar que a Constituição de 1946 previu a criação de outros Tribunais de Recursos.

Quanto à Justiça Militar, as inovações do projeto já constam do Ato Institucional n.º 2, sendo que o projeto assegura recurso para o Supremo Tribunal Federal quando houver extensão de jurisdições militares a civis (artigo 120, § 1.º).

Sôbre a Justiça Eleitoral, a Justiça do Trabalho, a Justiça dos Estados e o Ministério Público, não há alterações de monta a considerar.

No que toca à Justiça do Trabalho, a proposta suprime a ressalva expressa da Constituição de 46, quanto à competência da Justiça ordinária para julgar os dissídios relativos a acidentes do trabalho.

As normas para ingresso no Ministério Público Federal foram expres-

samente estendidas ao Ministério Público dos Estados.

O Título II — Da Declaração de Direitos — inclui cinco capítulos.

No Capítulo I — Da Nacionalidade — não houve modificações substanciais, se cotejada a matéria com o que dispõe a atual Constituição. O mesmo se verifica em relação ao Capítulo II — Dos Direitos Políticos. No que tange às inelegibilidades, obedeceu-se ao que dispõe a Emenda Constitucional n.º 14 (arts. 143 a 147).

O Capítulo III — Dos Partidos Políticos — constitui matéria nova, de indiscutível importância.

O Projeto dá às agremiações partidárias um destaque especial e estabelece os princípios que devem ser observados na sua organização, funcionamento e extinção (art. 148).

O organização dos partidos firma-se no respeito ao regime representativo e democrático, na pluralidade de agremiações e na garantia dos direitos fundamentais do homem (art. 148, I).

Cabe ressaltar, ainda, que o Projeto levou na devida consideração o problema da fiscalização financeira dos partidos e da disciplina partidárias (artigo 148, II e III).

São proibidas as coligações partidárias (art. 148, VII). Exigidos requisitos mínimos para existência dos partidos (art. 148, VI).

O ilustre membro desta Comissão, Senador Heribaldo Vieira, ao proferir parecer sôbre o projeto da Lei Orgânica dos Partidos, alinhou argumentos bastantes para que sejam, em princípio, acolhidos os dispositivos propostos.

O Capítulo IV — Dos Direitos e Garantias Individuais — pràticamente repete disposições inscritas nas Cartas anteriores.

A inovação consiste no fato de o texto ter-se limitado a enunciar os institutos, transferindo à lei ordinária o estabelecimento dos têrmos em que serão exercidos, tendo sempre em vista o interêsse nacional, a realização da justiça social, e a preservação e o aperfeiçoamento do regime democrático (art. 150).

No Capítulo V — Da Suspensão dos Direitos e Garantias Individuais — a Seção I, sôbre o estado de sítio ficou estruturada tendo em vista o que prescreveram os Atos Institucionais ns. 1 e 2.

A decretação do estado de sítio importa desde logo, na suspensão de determinadas garantias constitucionais.

O Presidente da República a fim de preservar a integridade e a independência do País, o livre funcionamento dos podêres e a prática das instituições, poderá, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, adotar outras medidas desde que estabelecidas em lei. (art. 158, § 3.º).

O estado de sítio, salvo em caso de guerra, não será superior a sessenta dias, podendo ser prorrogado por igual prazo, mas em qualquer caso, o Presidente da República submeterá o seu ato ao Congresso Nacional, acompanhado de justificação, dentro de cinco dias, e, se o Congresso não estiver reunido, será convocado imediatamente pelo Presidente do Senado (artigo 153).

Também o Congresso Nacional durante a vigência do estado de sîtio, poderá, mediante lei, determinar a suspensão de garantias constitucionais, sem prejuízo das medidas previstas no artigo 152 (art. 154).

Aos atingidos pelas medidas do estado de sítio é reservado o direito de recorrer ao Poder Judiciário, se se verificar a inobservância de qualquer das prescrições relativas ao estado de sítio (art. 156).

No Título III — Da Ordem Econômica e Social — a proposta contém alguns preceitos novos, que consubstanciam as alterações introduzidas em várias Emendas Constitucionais, bem como dá uma redação mais clara, específica e positiva às normas e preceitos já existentes na Constituição de 1946.

Assim é que, desde o seu primeiro artigo (157), ao invés de estabelecer, genèricamente, como na de 1946 que "a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social", etc., o nôvo dispõe taxativamente: "a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social", com base nos princípios que especifica, quais sejam:

1.º) a liberdade de iniciativa;

2.º) a valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

3.º) a função social da propriedade;

4.º) a harmonia e a solidariedade entre os fatôres de produção;

5.º) o desenvolvimento econômico;

6.º) a repressão do abuso do poder econômico caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

Para a consecução dêsses fins, propõe uma alteração substancial: a que diz respeito à desapropriação de propriedades territoriais, por utilidade pública, pela União.

A Constituição de 1946 vinculava tal desapropriação ao pagamento de "prévia e justa *indenização em dinheiro*" (§ 16 do art. 141).

O texto do Projeto resolve o problema ao estabelecer, no § 1.º do artigo 157, que "a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinqüenta por cento do Impôsto Territorial Rural, como pagamento de preço de terras públicas."

Nos §§ 2.º ao 6.º são disciplinadas as modalidades de desapropriação, a emissão de títulos, bem como outras vantagens a serem concedidas aos proprietários cujas terras tenham sido desapropriadas.

O § 8.º do art. 157 mantém o caráter intervencionista do Estado no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade "quando indispensável por motivo de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvida com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, *assegurados os direitos e garantias individuais*".

No tocante aos trabalhadores, o projeto, enquanto a Constituição de 1946 estabelece que "a legislação do trabalho e a da previdência social *obedecerão* aos seguintes preceitos" (art. 157) "*assegura* aos trabalhadores, nos têrmos da lei além de outros", os direitos que especifica. Entre êstes, cumpre notar, no inciso XII, ter sido mantida a estabilidade, com a inclusão do fundo de garantia por tempo de serviço equivalente.

Um aspecto a salientar é o que diz respeito ao *direito de greve.*

A nova Carta *assegura* (art. 158) o direito "a greve, salvo o disposto no art. 157, § 7.º" (item XIX), ou seja "a greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidos em lei."

A matéria tem dado origem às discussões mais variadas no campo jurí-

dico, pois alguns juristas entendem que, estando o artigo constitucional relativo à greve no título da "ordem econômica e social", que se aplica a todos os cidadãos, e não havendo no título relativo aos funcionários públicos, ou em qualquer outro, uma disposição proibitiva, o *direito à greve* teria que ser reconhecido também, aos funcionários públicos, ficando ùnicamente, o seu *exercício* a ser regulado pela lei ordinária.

O nôvo texto resolve definitivamente a questão.

O § 1.º do art. 158 contém a disposição adotada pela Emenda Constitucional n.º 11, de 1965 segundo a qual "nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total". Evita-se, assim a criação de leis dando vantagens extraordinárias, mas impossíveis de serem aplicadas por falta de base financeira.

De acôrdo com o disposto no § 2.º do art. 158 ficou estabelecido que a parte da União, no custeio da previdência social (item XVI do art. 158), será atendida "mediante dotação orçamentária, ou com o produto de contribuição de previdência arrecadado, com caráter geral, na forma da lei."

Cumpre salientar, ainda, a inclusão da disposição contida no parágrafo único do art. 159 — que diz respeito à liberdade de associação profissional ou sindical — mediante a qual compreende-se, entre as funções delegadas de poder público a que se refere o artigo, "a" de "arrecadar", na forma da lei, contribuições para o custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interêsse das categorias por êles representadas. Há, assim, um maior fortalecimento das atividades sindicais.

30. O Título IV trata da Família, da Educação e da Cultura e nêle são mantidas as normas já tradicionais de proteção, pelos podêres públicos, à família, à maternidade, à infância, à adolescência. O casamento é indissolúvel e gratuita a sua celebração, como na Constituição vigente. (artigo 166).

A educação é direito de todos, devendo inspirar-se nos princípios de liberdade e solidariedade humanas. (art. 167).

Garante-se a liberdade de cátedra e exige-se concurso para seu provimento, no ensino médio oficial e no superior (art. 168).

Também livres são as artes, as ciências e as letras, sendo dever do Estado o amparo à cultura (art. 169).

Sob a proteção especial do poder público ficam os documentos, obras e locais de valor histórico, as paisagens e monumentos naturais notáveis e as jazidas arqueológicas.

Inovação merecedora de especial enfoque é a da concessão de bôlsas aos estudantes de grau médio ou superior, carentes de recursos, que demonstrem efetivo aproveitamento (art. 167, § 3.º).

31. Através de disposições gerais e transitórias, o projeto aprova e exclui da apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964, assim como os do Govêrno federal, baseados em Atos Institucionais; as resoluções das Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores que hajam cassado mandatos eletivos ou declarado o impedimento de Governadores, Prefeitos e Vereadores, fundados nos referidos Atos Institucionais e finalmente, os atos de natureza legislativa expedidos com base nos mesmos Atos Institucionais e Complementares (art. 170).

Destaca-se, também, entre as disposições gerais e transitórias, a que diz

respeito à posse do Presidente e do Vice-Presidente da República, eleitos a 3 de outubro do corrente ano (art. 172). Do mesmo modo, cumpre destacar o respeito ao mandato em curso dos Prefeitos cuja investidura deixará de ser eletiva e bem assim, nas mesmas condições, os eleitos a 15 de novembro de 1966 (art. 174).

Determina-se que a redução da despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios prevista no Projeto deverá efetivar-se até 31 de dezembro de 1970 (art. 177).

O projeto extingue o Conselho Nacional de Economia (art. 178).

Os Estados, dentro de sessenta dias, adaptarão as suas Constituições ao disposto no Projeto; caso contrário, será decretada a intervenção federal para êsse fim. Até 15 de abril de 1967, o Governador do Estado apresentará o respectivo projeto (artigo 179).

Finalmente, determina-se a entrada em vigor da nova carta no dia 15 de março de 1967 (art. 180).

32. Não poucas disposições do Projeto, tem merecido a atenção da opinião pública. Os seus mais autorizados porta-vozes, em pronunciamentos de repercussão, emitiram opiniões, fizeram críticas e apresentaram sugestões que não nos escaparam à atenção.

Julgamos conveniente, com base naqueles pronunciamentos, examinar mais detalhadamente tais pontos que podem ser chamados de polêmicos. Para fazê-lo buscaremos, quando oportuno pela autoridade e sabedoria dos autores que elegemos, argumentos capazes.

33. O projeto reforça os podêres da União e enriquece-lhe a competência. Muitos vêem nessa orientação do projeto a morte da Federação.

Há mais de 30 anos João Mangabeira examinava a questão em têrmos de atualidade. Ouçamo-lo:

"Não vou ao extremo de alguns sociólogos, e dos mais ilustres, que afirmam tender todo o regime federativo para o unitário e ser esta, em suma, a forma definitiva do Estado. Mas a verdade é que, em geral, a federação subsiste e se desenvolve na linha do fortalecimento dos podêres da União. Tomem-se as nações mais diversas: a Alemanha, a Suiça, a Argentina, os Estados Unidos.

Em tôdas elas crescem, em número e eficiência, os podêres da União, contrasteando os Estados e mantendo graças a isto, íntegra, coesa e cada vez mais forte a Nação, de que êles são apenas partes integrantes. A história constitucional dos Estados Unidos não é senão a do aumento dos podêres da União. As emendas constitucionais, a legislação do Congresso, a jurisprudência da Suprema Côrte, graças à teoria dos podêres implícitos e dos resultantes — têm modificado ali o regime federativo de 87 e transformado os podêres da União nesta fôrça formidável e irresistível, que tem feito a grandeza norte-americana. Jefferson, revoltado com a orientação centralizadora do presidente da Suprema Côrte, dizia que "Marshall anda lidando por fazer uma nova Constituição". Se, porém, Marshall e Hamilton, os grandes pregoeiros e defensores dos podêres da União, resurgissem hoje, não reconheceriam nos Estados Unidos a federação que êles, com suas tendências centralizadoras, na imaginação prefiguravam. Tanto a realidade ultrapassara o sonho.

O regime federativo em que as fôrças centrípetas não predominarem, fatalmente terminará na desordem e no desmembramento."

E noutra passagem, o mesmo Mangabeira prossegue eloquente:

"A impugnação mais generalizada contra o anteprojeto é que êles, embora declarando, no art. 1.º, manter o regime federativo, em verdade, pela adoção de medidas centralizadoras, o restringe, o subverte e o aniquila. Todavia, os que assim opinam descuidam-se de precisar os característicos essenciais ao Estado federal e que o distinguem do unitário. Parece considerarem que a federação tem uma forma definida, certa, invariável, como o contôrno de uma figura geométrica. Mas, ao contrário do que pensam, o regime federativo não se vasa num molde permanente. Como assinalei da subcomissão, a Constituição Norte-Americana não é o metro de irídio conservado em Paris, como Padrão da décima milionésima parte do quarto do meridiano terrestre. A federação é uma forma de Estado; um sistema de composição de fôrças, interêsses e objetivos, variável no tempo e no espaço, e inerente e peculiar a cada povo. Plasma-se, por isso mesmo, de acôrdo com as necessidades e os sentimentos de cada Nação. O regime federativo dos Estados Unidos não é o do Canadá; nem êste o da Austrália. O Brasil não é nenhum dêsses, nem o Argentino ou o Mexicano. O da Alemanha não é o da Áustria, nem o da Suíça ou o da Rússia. Examinemos apenas, à luz de certas divergências, o sistema federativo em dois povos vizinhos, os mais livres e civilizados do globo, oriundos em grande parte, da Inglaterra, e nos quais ela insuflou o seu espírito, transmitiu os seus costumes e imprimiu o cunho de suas leis.

Nada mais diferente, todavia, que a federação nos Estados Unidos e no Canadá. No primeiro, os podêres não enumerados pertencem aos Estados; no segundo, à União. Naquele, a igualdade da representação estadual no Senado; neste, a desigualdade a partir de 24 até 4 senadores por província. Nos Estados Unidos, nenhuma norma quanto à Constituição dos Estados ou à organização de seus podêres, a não ser a garantia da forma republicana, assegurada pela União, na seção 4.ª do art. 4.º, no Canadá, uma longa série de regras, ora gerais para tôdas, ora especiais para uma das províncias. São as minuciosas prescrição dos arts. 58 a 90 da Constituição Canadense. No primeiro, nenhuma lei estadual poderá ser invalidada senão pelo Poder Judiciário, e se ela fôr inconstitucional; no segundo, qualquer lei provincial poderá ser desaprovada pelo govêrno da União. Num, o chefe do Poder Executivo federal é eleito pelo povo; noutro, nomeado pelo rei da Inglaterra. Naquele, a constituição federal é um ato dos Estados confederados, livremente reunidos na Convenção de Filadelfa; neste, é uma lei do Parlamento Inglês — O British North American Act 1.857. Nos Estados Unidos, a Constituição Federal e as estaduais podem ser reformadas sem intervenção estranha, uma vez cumpridas as regras nelas prescritas; no Canadá, a Constituição federal só por um ato do Parlamento Inglês poderá ser reformada, ao passo que as das província se reformam por deliberação de suas Assembléias." (Mangabeira J., *Em Tôrno da Constituição*, São Paulo, 1934).

34. A intervenção foi regulada na Constituição de 1891 em um só artigo. A êle se referiu Campos Sales, na Constituição, como sendo o coração da República.

Os casos de intervenção eram sòmente quatro:

1891

Art. 6.º — O Govêrno Federal não poderá intervir em negócios peculiares dos Estados salvo:

1.º) Para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro;

2.º) para manter a forma republicana federativa;

3.º) para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos;

4.º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

A prática dêste famoso artigo resultou numa das maiores distorções do regime. Rui Barbosa dissecou-a várias vêzes em sua contínua campanha reformista. Sôbre sua interpretação escreveu todo um livro de 400 páginas, polemizando com o Presidente da República, que era o maior jurista que ocupou o alto pôsto: Epitácio Pessoa.

O tom permissivo do artigo teve como resultado transformá-lo em instrumento eficiente da chaga da Primeira República — o oligarquismo.

É isto que diz Rui em página clássica.

O regime de 1891 degenerou numa ditadura, que manteve as oligarquias:

"Para a ditadura em que degenerou o regime presidencial no Brasil, ditadura central, derredor de cujo onipotência gravitam, subservientes, as ditaduras locais, não era admissível a intervenção como instrumento de corrigir nos Estados, a desordem e a intranqüilidade ali criadas pelos seus governos, senão protegendo-os na exploração da intranqüilidade e a desordem; não era justificável, para manter contra êsses governos, a forma republicana, quando êles a cerceassem, ou abolissem, esbulhando as populações dos seus direitos eleitorais; não era tolerável, senão enquanto se restringisse a servir, para assegurar a execução de sentenças pronunciadas em casos individuais, e se abstivesse de reagir contra as situações de geral desrespeito às leis da União, constitucionais, ou ordinárias, mantendo-as contra as administrações estaduais, que com elas acabassem, nas suas garantias mais sagradas, em grosso e por atacado." (Barbosa, R., *O Art. 6.º da Constituição*, Rio, 1920, pág. 123).

O temor de tocar na Carta de 1891, degenerou naquilo que Rui caracteriza dessa maneira:

"Jurisprudência de sofismas e apostasias, de pusilanimidades e conchavos, de abdicações da liberdade e felonias contra a Constituição — tudo no empenho, ora de salvar, por meio de ditaduras estaduais, a ditadura federal, ora de salvar a ditadura federal por meio das ditaduras estaduais." (*Op. cit.*, pág. 127).

De tôda essa polêmica célebre resultou, por parte dos nossos homens públicos, a convicção de que o temor da reforma estava resultando realmente na deterioração progressiva do regime. Daí a tendência para reformular o conceito de intervenção.

A reforma de 1925-26 caracterizou-se, como é sabido, pela sua timidez. Mas exatamente um dos pontos considerados essenciais foi o instituto da intervenção.

Coube a um dos espíritos mais realistas e mais íntimos dos problemas econômicos do país a iniciativa de focalizar, nas cláusulas da intervenção, um nôvo aspecto da realidade brasileira, resultante da triste experiência. Foi Paulo de Frontin que, juntamente com Joaquim de Sales, apresentou a emenda de que resultou o n.º IV no nôvo artigo 6.º:

"Reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrar pela cessação do pagamento de sua dívida fundada, por mais de dois anos."

O princípio introduzido teria que produzir suas conseqüências. O aspecto econômico da federação irrompia no campo constitucional com tôda a fôrça de uma realidade gritante. O escândalo das unidades, que se davam ao luxo

de manter todo um aparelhamento estatal e não cumpriam os mais elementares deveres de uma entidade civil em matéria financeira, deveria cessar.

O princípio permaneceu, no texto de 1934. Mas enfraqueceu em vez de desdobrar-se em seus corolários no texto de 46: a "dívida" aparece como "dívida externa fundada". Tal restrição tem provocado protestos de vários comentadores. De fato, estabelece uma preferência injustificável para com os credores estrangeiros.

A matéria é grave, principalmente, se exigirmos conformidade com a realidade, não sòmente no caso brasileiro, mas no conceito universal de federação hoje em crise.

Dêle diz Pontes de Miranda:

"A intervenção nos Estados-membros constitui, pelo menos teòricamente, o *punctum dolens* do Estado Federal. Aí se entrecruzam as tendências unitaristas e as tendências desagregantes. Pràticamente a intervenção era remédio político contra pequenas unidades federativas, e tão-sòmente isso." (Pontes de Miranda, F. C., *Comentários à Constituição de* 1946, 2.ª ed. São Paulo, 1953, pág. 453).

Era êsse exatamente um dos pontos que Oliveira Viana considerava mais afastados da realidade brasileira por fôrça das idéias exóticas ràpidamente incorporadas ao nosso meio, conforme se lê em *Evolução do Povo Brasileiro* 2.ª ed. S. Paulo, 1933, pág. 252.

Ora, acontece que estas influências exteriores conduzem hoje a um maior realismo no tratamento das relações entre o Govêrno Federal e os Estados em todos os países que adotaram o sistema federal. É o próprio conceito de federalismo que evolui para formas mais amplas e complexas.

Em magnífico ensaio sôbre êsse tema, sob o título de *A Crise do Federalismo*, compendiou o dr. Dario de Almeida Magalhães os diversos tipos de federalismo em todo o mundo e as tendências crescentes para a intervenção do poder central. (V. *Digesto Econômico* 120 (11-12) 1954).

É de Laski, em seu ensaio sôbre *The American Democracy* êste conceito realista:

"A evolução acelerada dos E. U. A. é para a centralização; desde Teodoro Roosevelt a balança dos podêres se deslocou dos Estados Unidos para a União." "A União passou a intrometer-se fortemente na política e na administração dos Estados. E se generalizou então a opinião do malôgro do federalismo que se considera regime absolutamente obsoleto."

De Burns & Peltason, num estudo sôbre o nôvo sistema americano, colheu o mesmo jurista êste conceito:

"O federalismo estilo 1787 e o federalismo de hoje são tão diferentes como os estilos das roupas dessas duas épocas. O objetivo a alcançar, porém, continua o mesmo, conciliar as exigências da unidade e da diversidade, da coesão nacional e do espírito local."

"Afirmações dogmáticas em favor do Govêrno nacional *versus* governos estaduais são menos úteis do que a questão pragmática: como podem os governos federais e estaduais trabalhar juntos a fim de assegurarem govêrno mais eficiente e responsável para a maior parcela do povo?"

Que não se trata de uma crise passageira, afirma Mac Laglin escrevendo em 1935:

"O fato mais evidente na história constitucional dos Estados Unidos nos últimos 30 ou 40 anos é a expansão das atividades do Govêrno Federal."

O rol das autoridades invocadas por Dario de Almeida Magalhães encerra-se com essas graves e tenebrosas pala-

vras de Charles Beard em seu livro *The American Leviathan*:

"as unidades locais, deixadas a própria sorte afundariam no mais baixo nível a sua educação, saúde e cultura."

Não se trata de uma voz isolada, nem de um pessimismo momentâneo. Quase não há estudos acêrca do equilíbrio entre a União e os Estados-membros nas federações que não chegue monòtonamente às mesmas conclusões realistas.

O dr. Raul Machado Horta, ilustre catedrático da Universidade de Belo Horizonte, não chega a outra conclusão em estudo sôbre a Evolução do federalismo, 1957 (*Digesto Econômico*, 134 (3-4) 1957).

"Analisar o federalismo moderno dentro do esquema e critérios oferecidos pelo federalismo clássico e liberal é incorrer em êrro de perspectiva.

"O fortalecimento da competência da federação determina o crescimento da área governamental federal sôbre a área governamental estadual ou local. Êsse crescimento corresponde ao chamado movimento centralizador do federalismo, expressão que há alguns anos teria sentido paradoxal, mas que hoje decorre de verificação tranqüila."

Causas, segundo o mesmo autor:

1 — As guerras e as crises econômicas;

2 — O intervencionismo estatal;

3 — A complexidade da estrutura econômica contemporânea.

E para encerrar com uma autoridade mundial, leiamos R. N. Barghava em seu estudo *"Recent trades of federalison*, aparecido em *Public Finance*, n.º 3, 1954, pág. 257:

"A drenagem contínua de recursos federais para os Estados é um dos traços do moderno federalismo, que procura a fórmula de conciliação entre a autonomia dos Estados-membros e a indispensável cooperação financeira do govêrno federal."

Eis, portanto, o problema que o Projeto enfrenta: enquadrar a federação dentro das exigências da nossa realidade, que não permite permanecermos nas linhas clássicas de 1891, mas, dentro do espírito da autonomia local, adaptarmos o nosso sistema ao nosso quadro verdadeiro, de acôrdo com uma tendência universal.

Como conceber a cooperação financeira, que é essencial ao conceito moderno e humano de federação, sem enquadrá-la nos planos econômicos e financeiros, sem os quais não se concebe um govêrno de tipo atualizado?

Saibamos tirar os corolários do princípio da intervenção econômica e financeira introduzido em nosso sistema federal pela mão de um grande realizador, que foi Paulo de Frontin.

Aceito o princípio de que a União tem por obrigação impedir o esmorecimento da atividade dos Estados-membros; somado o conceito jurídico do equilíbrio entre localismo e centralismo ao conceito econômico da cooperação; não é possível deixar de trazer para a letra da nova Carta esta conseqüência fatal: a cooperação exige enquadramento nas normas preestabelecidas, sem o que teríamos agravado o quadro das injustiças a que se referia Rui Barbosa no esbôço do pandemônio oligárquico da Primeira República. Assumindo a responsabilidade da reorganização financeira dos Estados-membros é dever da União verificar se essa organização financeira está enquadrada nos planos gerais de atividade do país.

O assunto, certamente, merecerá a atenção e contará com as luzes da inteligência dos Senhores Congressistas.

35. O projeto, no que diz respeito à reforma tributária, mantém as carac-

terísticas essenciais da Emenda Constitucional n.º 18, aprovada pelo Congresso Nacional, com simplificação e reordenamento dos seus dispositivos.

Como é sabido, os objetivos fundamentais da nova discriminação de rendas foram: 1) filiar os impostos aos diferentes fatos econômico — geradores — renda, produção, circulação, serviços — ao invés de classificá-los jurìdicamente em função da competência tributária; 2) pôr fim à proliferação de tributos sob diversas nomenclaturas, desvinculadas da atividade econômica geradora; 3) eliminar a múltipla incidência do impôsto de vendas e consignações e unificar a alíquota interestadual.

As inovações introduzidas no nôvo texto constitucional cingem-se aos seguintes dispositivos:

1) Dar maior flexibilidade ao poder tributário da União, conferindo-se-lhe um poder residual de criar novos tributos, desde que não tenham bases de cálculo e fato gerador idêntico aos impostos já previstos na Constituição e que não se incluam na competência tributária dos Estados e Municípios (art. 18, § 6.º).

2) Permitir aos Estados aplicarem o impôsto de circulação sôbre o combustível vendido a veículos rodoviários, para compensá-los da redução de 60 para 40 por cento da participação estadual e municipal no impôsto único sôbre combustíveis (artigo 27, I).

3) Unificar o sistema de cobrança do impôsto de circulação, que alimentaria um "Fundo de participação", o qual seria distribuído na proporção de 80 por cento para os Estados e 20 por cento para os Municípios (art. 23, § 7.º).

O primeiro dêstes dispositivos visa a dar maior flexibilidade ao sistema fiscal, ante a impossibilidade de previsão, a longo prazo, das necessidades tributárias da União. Mutações na atividade econômica podem outrossim tornar conveniente a imposição de novos tributos fora dos estritamente configurados na nova Constituição.

O segundo dispositivo reconhece o fato de que a enorme responsabilidade da União na construção e manutenção de rodovias-tronco não encontrava contrapartida na distribuição da receita, canalizada esta em sua maior parte, para os Estados e Municípios. Êstes receberão grande refôrço de receita, através do "Fundo de Participação dos Estados e Municípios e do D. Federal", ao qual pertencem automàticamente dez por cento da receita do impôsto federal sôbre a renda e dez por cento do impôsto sôbre produtos industrializados. Para compensar os Estados da diminuição de sua participação no Fundo Rodoviário, foi-lhes facultado tributarem, pelo impôsto de circulação, a operacão de distribuição, ao consumidor final, dos combustíveis e lubrificantes utilizados por veículos rodoviários. Destarte, os Estados de maior renda encontrarão compensação predominantemente na receita do Fundo de Participação (art. 25) e subsidiàriamente na receita do impôsto de circulação sôbre combustíveis, enquanto que, para os Estados de maior renda, esta última receita adicional sobrepujará a primeira, em ordem de importância, habilitando a tôdas as unidades da Federação recompor um nível de investimentos rodoviários não inferior ao que teriam no antigo sistema.

O terceiro dispositivo restaura o sistema originalmente previsto no projeto de discriminação de renda, subseqüentemente endossado através da Emenda n.º 18. Previa-se, então, um sistema único de arrecadação estadual, para distribuição subseqüente aos Municípios da sua parcela do impôsto de circulação de mercadorias. A Emenda n.º 18 consagrou o princípio

de arrecadação direta, pelos Municípios, da alíquota que lhes compete no impôsto de circulação. A experiência prática recentemente adquirida com o detalhamento da legislação implementadora do impôsto de circulação revelou os inúmeros óbices resultantes da divisão da responsabilidade de exatória entre Estados e Municípios. Não apenas se manteriam inùtilmente máquinas arrecadadoras superpostas, como se criariam indesejável disparidade nos níveis de tributação entre Municípios, criando obstáculos à circulação intermunicipal, e sobretudo o perigo de se estabelecer de nôvo a incidência em cascata, pela possibilidade de virem os Municípios a tributar mercadorias já tributadas pelo Estado e vice-versa.

36. No capítulo do Poder Legislativo, sem oferecer qualquer alteração quanto às suas composição e estrutura, o projeto estabelece profundas reformas no que se refere à elaboração das leis.

O processo legislativo é ampliado com a regulamentação da elaboração da lei complementar da Constituição para cuja votação é exigido *quorum* especial, e com a inclusão dos institutos: lei delegada e decreto-lei.

A importância da lei complementar como instrumento de execução da Constituição foi magnìficamente ressaltada no discurso que Afonso Arinos pronunciou na sessão da Câmara, a 12 de maio de 1947, quando da votação do requerimento que pedia a criação de uma Comissão de Leis complementares da Constituição.

Começando por lembrar que "nenhuma Constituição é completamente escrita" e que "tôdas necessitam, para construção do seu mecanismo de textos complementares que os interpretem e os enriqueçam", afirma "devemos acentuar desde logo o caráter extraordinário dessa legislação complementar". É o que faz o Projeto, segundo nosso entendimento.

No que tange à lei delegada, as considerações formuladas pela Comissão Especial de Juristas, composta pelos Doutores Hermes Lima, San Thiago Dantas, Medeiros Silva, Gonçalves de Oliveira e Brochado da Rocha, constituída em março de 1956, ao apresentar ao Ministro Nereu Ramos sugestões sôbre a Reforma Constitucional, que passamos a transcrever, refletem, a nosso ver, o consenso do pensamento jurídico brasileiro sôbre a matéria:

"Pelo terceiro dos parágrafos sugeridos acredita a Comissão haver estabelecido uma nova modalidade de colaboração entre o Executivo e o Legislativo na feitura das leis. Atualmente, fixadas no texto constitucional, só há duas modalidades nessa colaboração: a iniciativa do Presidente e o veto. Dado, porém, o caráter da legislação moderna destinada a regular a vida de uma sociedade, como a nossa, que cresce e se industrializa a olhos vistos, a possibilidade de autorizar o Legislativo a que o Executivo elabore projetos definitivos da lei, representa ajuda inestimável, pois entrosa a experiência e o aparelhamento do Govêrno com as atribuições específicas e soberanas do Congresso.

Êsse entrosamento representa na prática a conjugação de podêres que, sendo independentes, são igualmente harmônicos (art. 36 da Constituição). Independência e harmonia são faces simultâneas da mesma realidade política. Fazer que elas se realizem concretamente, e através de um processo rápido, em benefício do bem público, foi o pensamento da Comissão. Pensa a Comissão havê-lo alcançado, superando nesse objetivo a questão da delegação de podêres como é posta em seus têrmos estritos.

Entende a Comissão que a prática das delegações legislativas é normal

nos regimes presidenciais, inclusive no americano e no nosso. Trata-se de delegações de colaboração, e não de delegações-renúncias. Nem nos Estados Unidos, nem entre nós, jamais se entendeu que uma delegação legislativa confundiria podêres que, por sua natureza, são constitucionalmente distintos. Nos Estados Unidos, a prática das delegações é quase tão velha quanto a Constituição. No famoso caso Hampton (J. W. Jr. & Company, v. United States, 1928) a Suprema Côrte, num julgado de que foi relator o Chief-Justice Tapt, esclareceu: "Não quer isto dizer (referia-se à separação de podêres) que os três ramos não sejam partes coordenadas do mesmo govêrno e que cada qual dêles, no campo de suas atribuições, não possa invocar a ação dos demais ramos até onde a ação invocada não constitua invasão da área constitucional de outro ramo. Na determinação do que é permitido fazer ao buscar a ajuda de outro ramo, a extensão e o caráter da ajuda devem ser fixados de acôrdo com o senso comum e a inerente necessidade da coordenação governamental."

Na delegação exprime-se, antes de tudo, a inevitabilidade de colaboração entre Legislativo e Executivo através de formas que o rigor lógico abstrato das interpretações doutrinárias desconhece, mas a experiência impõe. Eis por que são tantos, entre nós, os constitucionalistas, publicistas, jurisconsultos e homens públicos que proclamam o inelutável das delegações e sua conveniência.

Apesar de suas reservas teóricas à prática das delegações no sistema presidencial, admitia-as Rui Barbosa sob o aspecto dos regulamentos delegados.

Em recente conferência, Seabra Fagundes assinalou que a ação do Poder Executivo na feitura das leis tem sido admitida por todos os povos. A delegação é mais comum sob o regime parlamentar, porém nada impede, porque tudo é uma criação do legislador constituinte, que, convindo à prática do regime presidencial, sob êsse seja ela admitida. No campo das instituições políticas o que vale primordialmente é a funcionalidade e a eficiência, é a utilidade das fórmulas na sua transplantação à realidade ambiente, e não a harmonia das regras com modelos teóricos."

Depoimentos antigos e modernos sôbre as vantagens das delegações não faltam em nossa literatura política. Defenderam-nas na Constituinte de 1946, entre outros Agamenon Magalhães e Barbosa Lima Sobrinho. Na atualidade, o deputado Afonso Arinos, discorrendo da tribuna da Câmara sôbre o assunto, assim se pronunciou:

"Tanto o presidencialismo como o parlamentarismo clássico sofreram últimamente consideráveis adaptações de estrutura, forçados pelo problema do trabalho. A delegação de podêres legislativos é a mais importante destas adaptações. Ainda quando formalmente negada, como em um dos mais infelizes dispositivos de nossa Constituição, é o resultado da pressão invencível do fato econômico sôbre o direito público."

Não pensa de modo diverso o deputado Bilac Pinto, que enumera, entre as causas diretas do desenvolvimento da delegação legislativa, a modificação das condições econômicas que determinaram a extensão do contrôle governamental a setores sociais e industriais da maior complexidade no mundo moderno.

A voz dêsses dois eminentes parlamentares e professôres, junta-se a de Themístocles Cavalcanti ao ponderar "que a falta de delegação de podêres, que é vedada pela Constituição de maneira expressa, constitui, assim, a crítica que pode ser feita ao nosso mecanismo normativo porque é um retardamento na evolução do sistema legislativo."

Além disto, conclui Themístocles Cavalcanti, "há um sem número de leis de natureza técnica que exigem certo número de normas que só podem ser elaboradas por especialistas e que são deformadas na elaboração por um órgão tão numeroso como o Congresso Nacional" (*O Sistema Constitucional Brasileiro*, no volume Quatro Estudos, pág. 46, publicação do Instituto de Direito Público e Ciência Política).

Também o eminente Pontes de Miranda reconhece a inevitabilidade das delegações legislativas. Pensa do mesmo modo João Mangabeira, cuja autoridade é ímpar no campo do nosso direito público e constitucional. — (Brasil, Ministério da Justiça e Negócios Interiores. *Reforma Constitucional.* Rio de Janeiro, D.I.N., 1956, pág. 26-28).

A delegação é medida aceita hoje em dia, de maneira quase universal, pelas constituições dos países civilizados.

As características do Estado moderno, o avanço da ciência, o progresso das técnicas e a integração cada vez mais intensa dos interêsses das nações, obrigam a uma flexibilidade maior no processo legislativo, de que a delegação de podêres vale como importante fator.

A tese está de tal modo generalizada que, como assinala Carlos Maximiliano, "das próprias palavras dos publicistas que verberam o abuso das delegações legislativas, conclui-se que em todos os países são elas usadas em larga escala." (Maximiliano, C., *Comentários à Constituição Brasileira*, Rio, Freitas Bastos, 1954.)

Hoje não podemos mais argumentar à base de teoria de Montesquieu que deu, em conseqüência, uma divisão quase radical entre os podêres do Estado.

Atualmente, há de se compreender, como quer Espínola que "é uno o Poder Estatal, existe íntima correlação entre tôdas as suas manifestações, o que torna inadmissível o isolamento daqueles órgãos, um dos outros, fechando-se cada qual na esfera de suas atribuições". (Espíndola E. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio, Freitas Bastos, 1952).

Como já se escreveu, "Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário valem em suas atividades específicas mas só valem na medida em que contribuem para a consecução de um fim último comum: a plenitude do Estado, encarado êste como instrumento do bem geral. Cada um em seu território, com seus métodos, seus elementos e seus recursos, hão, os três, em conjunto, de perseguir uma ordem político-social onde se satisfaçam as solicitações nacionais, no que tange aos seus anseios de desenvolvimento, de paz e de justiça." (Figueiredo P. "Delegação de Podêres", *Revista de Informação Legislativa*, 3. set. 1964. pág. 77).

O velho brocardo romano — *delegatus non potest delegare* — já não cabe na teoria política moderna. Em qualquer país democrático, estão profundamente entrelaçadas as esferas de atividade dos três podêres, inclusive nos países, como o Brasil, onde se veda a delegação.

Basta considerar, por exemplo, que, no regime da Constituição vigente, o Poder Legislativo exerce entre outras, as seguintes funções executivas: cria Comissões Parlamentares de Inquérito, aprova Tratados, aprova nomeação de Embaixadores, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Prefeito do Distrito Federal, Procurador-Geral da República, etc., e, também, as seguintes funções judiciárias: elabora leis interpretativas, promove o *impeachment* do Presidente da República, julga o Presidente da República.

O Executivo, a seu turno, tem iniciativa de leis, o poder de sanção e

de veto, o poder regulamentar — que são atribuições legislativas, e, por outro lado, exerce, também, funções judiciárias, como a justiça administrativa, o contencioso administrativo, o poder de perdoar.

Finalmente, o Poder Judiciário não só atua dentro da esfera legislativa — quando controla a constitucionalidade das leis ou quando as interpreta, como ainda, dentro da órbita executiva, com as justiças especializadas.

A delegação de podêres, pràticamente existente, apenas é institucionalizada no Projeto, mas com as devidas cautelas.

Ademais, é oportuno ressaltar, com Machado Paupério, que "a delegação permanece sempre delegação", não excluindo, por conseguinte, "a competência originária para exercer, em sua plenitude, o poder delegado."

A verdade, como salienta Francisco Campos, é que "a legislação perdeu o seu caráter exclusivamente político de quando se cingia apenas às questões gerais ou de princípios para assumir um caráter eminentemente técnico". (Campos, F. *Direito Constitucional*. Rio, Fa. Revista Forense, 1942).

É, portanto, normal a delegação de podêres, seja do Legislativo para o Executivo seja dêste para aquêle, e, até mesmo, em certos casos, no que concerne às atribuições do Judiciário.

Seja como fôr, é preciso ter sempre em consideração como observa Themístocles Cavalcanti, que, "quando o Legislativo estabelece normas gerais e deixa ao Poder Executivo as suas particularidades não renuncia à sua competência". (Cavalcanti, T. B., *A Constituição Federal Comentada*, RJ, J. Konfino, 1948).

O Projeto, como se vê, está, nesta parte, perfeitamente adequado à teoria política moderna, que inspirou constituições de países democráticos dos mais evoluídos, como a Itália e a França.

Para ilustrar nossas considerações sôbre a matéria, permitimo-nos recordar que, no Brasil, embora a Constituição de 1891 (art. 15) proibisse implìcitamente, a delegação de podêres, ela foi feita por diversas vêzes, como nos casos que se seguem: a Lei n.º 917, de 29.12.1902, que autorizava o Poder Executivo a reorganizar a Polícia do Distrito Federal, transferiu ao Presidente da República o poder de legislar; o Decreto número 16.588, de 6.12.24, estabelecendo a condenação condicional, foi resultado de expressa delegação, contida no Decreto n.º 4.577, de 5-9-22; finalmente, o Código de Menores (Decreto n.º 17.943-A, de 12.10.22) resultou também, de uma delegação.

O instituto do decreto-lei e acolhido no projeto, sob a guarda de disposições acauteladoras:

a) só poderá ser baixado em casos de urgência e de interêsse público relevante;

b) não resulte aumento de despesa;

c) referir-se, exclusivamente, à segurança nacional e finanças públicas;

d) publicado, poderá o Congresso aprová-lo ou rejeitá-lo dentro de sessenta dias.

Essas ressalvas, segundo nos parece, não confundem o nôvo processo com os chamados "podêres especiais" largamente utilizados pelos países europeus — notadamente a Bélgica — onde os *"Arrêtés-loi"* fugiram ainda que raro ao contrôle do Parlamento.

Outrossim, nada impede que o Congresso especifique no texto constitucional os assuntos de segurança nacional e finanças públicas que possam ser objeto dos decretos-leis.

Cuidamos que a solução do Projeto, nesse passo, se compadece com a prá-

tica parlamentar inglêsa, onde o regime representativo cresceu e se aperfeiçoou ao longo dos séculos, e com os dispositivos constitucionais em vigor na França e na Itália.

Certos decretos e regulamentos são depositados no Parlamento inglês para os seus membros sôbre êles se pronunciarem, para criticá-los ou recusá-los, segundo as normas estabelecidas nas leis de delegação. No caso do Projeto em estudo, tais normas são inscritas na Constituição. O prazo é hoje, na Inglaterra, de 45 dias, segundo lei de 1946. Em certos casos, a aprovação expressa e solicitada; em outros basta o simples decurso do prazo, sem impugnação, para a validade do Ato.

É possível também a entrada em vigor imediatamente, sem prejuízo da homologação ou anulação do texto *a posteriori*. Essas duas últimas fórmulas são as mais usadas: vigência imediata do texto, que poderá ser anulado por resolução de qualquer das Câmaras e vigência condicionada à prévia aprovação do Parlamento.

A Constituição francesa de 1958, por seu turno, enumerou no artigo 34, as matérias que constituem o objeto das leis votadas pelo Parlamento; os demais são do domínio dos regulamentos (art. 37). O Executivo, ademais, pode, para execução de seu programa, solicitar autorização do Parlamento para baixar ordenanças, durante certo prazo, sôbre matéria definida como de natureza legislativa. Essas ordenanças entram em vigor, depois de ouvido o Conselho de Estado, desde a sua publicação, mas caducarão se o projeto de lei de ratificação não fôr apresentado, na conformidade da lei de habilitação (art. 38).

Além dêsses podêres, o Presidente da França tem a faculdade de submeter ao *referendum* popular, em certas condições, projetos de lei de sua autoria sôbre a organização dos podêres públicos (art. 11).

O artigo 77 da Constituição italiana autoriza o Govêrno, em casos de urgência e necessidade, expedir sob sua responsabilidade, provimentos provisórios com fôrça de lei, os quais deverão ser submetidos à aprovação das Câmaras e perderão a eficiência se não forem convertidos em lei, dentro de sessenta dias de sua publicação.

Em síntese, o Projeto, nesse Capítulo, concede meios ao Executivo para adaptar a administração a uma política, sem contudo isentá-lo do contrôle e da fiscalização do Congresso nem fazê-lo capaz de prescindir da colaboração do Poder Legislativo.

37. As disposições do Projeto relativas aos orçamentos públicos procuram disciplinar a despesa segundo os princípios fundamentais das finanças públicas, criando normas que evitem os erros e excessos observados nos últimos anos e que em grande parte foram responsáveis pelo processo inflacionário a que se viu submetido o país.

O Projeto reafirma, em têrmos mais absolutos do que na Constituição de 1946, o princípio da legalidade de tôda a despesa pública, abrindo uma única exceção para os créditos extraordinários.

A experiência dos últimos anos mostra que do total da despesa realizada pelo Govêrno federal apenas uma parcela, cada vez menor, era votada pelo Congresso Nacional. Os artigos 46 e 48 do Código de Contabilidade Pública autorizavam realização de despesas ilimitadas, por deliberação do Poder Executivo, e sem qualquer autorização legal. De outro lado, a legislação ordinária multiplicou os fundos e as entidades autárquicas excluídos do orçamento aprovado pelo Congresso Nacional.

A instituição do processo legislativo mais capaz e rápido torna possível dispensar todos êsses expedientes, criados

para fugir ao princípio da legalidade da despesa pública.

A fixação do prazo para que o Congresso Nacional delibere sôbre os projetos de lei que autorizam a despesa, permite o restabelecimento do princípio fundamental de que nenhuma despesa pode ser executada, por qualquer dos Podêres, sem prévia aprovação legislativa.

Na elaboração orçamentária, o projeto cria ao lado do orçamento anual — subdividido em custeio e capital — a figura de orçamento plurianual de investimentos, instrumento indispensável para a programação das obras cujo prazo de execução excede o período anual de vigência da Lei de Meios. O projeto inova ainda a Constituição de 1946 ao deixar para a lei complementar a fixação do exercício financeiro, e ao prever a competência federal para regular a elaboração e organização dos orçamentos públicos.

Outro princípio fundamental em finanças públicas, reafirmado pelo Projeto, em têrmos bem mais eficazes, é o da universalidade do orçamento. Não obstante êsse princípio já constar da Constituição de 1946, a experiência da sua execução conduziu a que o orçamento anual da União previsse menos da metade da despesa federal, tornando impraticável a gestão eficiente da despesa pública.

O projeto prevê que o orçamento anual compreenda obrigatòriamente as despesas e receitas relativas a todos os Podêres, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta.

O critério da Constituição é a dependência ou não do Tesouro Nacional. Tôda entidade de qualquer natureza, que receba subvenções à conta do orçamento, deve obrigatòriamente ser consolidada no orçamento anual para que possa haver contrôle sôbre as repercussões de sua atividade na caixa do Tesouro.

Essa regra não prejudicará, todavia, a descentralização administrativa, pois a inclusão, no orçamento, dos órgãos da administração indireta será feita mediante dotações globais de receita e despesa.

Por fôrça dêsses dispositivos, o projeto amplia a participação do Congresso Nacional na autorização de despesa pública, através da votação dos tetos de despesa dos órgãos da administração indireta, que até agora fogem completamente a qualquer contrôle do Congresso.

A nulidade e universalidade do orçamento são reafirmadas também através da proibição de créditos especiais por prazo superior ao exercício financeiro.

Adotou-se, em nosso país, a prática da criação de um verdadeiro orçamento paralelo, através da votação de vultosos créditos especiais, com vigência por períodos de até 5 anos. O projeto adota o princípio de que a despesa autorizada por crédito especial ou extraordinário que se prolonga no exercício financeiro subseqüente, deve ser consolidada no primeiro orçamento anual aprovado, para que êste espelhe, efetivamente, tôda a despesa autorizada para cada exercício.

Outra inovação do projeto é a exigência de prévia lei para inclusão no orçamento anual de dotação para início de projeto, programa, obra ou despesa cuja execução se estenda por mais de um exercício financeiro. A experiência da realização da despesa pública no regime da Constituição de 1946 mostra os incalculáveis prejuízos sofridos pelo país com a pulverização de recursos, permitida pela prática generalizada de se iniciar, com base em pequenas dotações orçamentárias, obras de vulto cuja execução se prolonga por vários exercícios. O Projeto impõe a programação das despesas que excedem de um exercício

financeiro, exigindo a prévia inclusão do projeto ou programa em orçamento plurianal de investimentos ou sua aprovação em lei que fixe desde logo o montante anual da dotação destinada a custear a obra durante todo o período de sua execução.

Outra medida adotada pelo Projeto é a proibição de vinculações da receita pública a determinados órgãos ou despesas, ressalvadas apenas as vinculações previstas na própria Constituição. A multiplicação de vinculações desta natureza em leis ordinárias levou a que, nos últimos anos, mais da metade da receita federal estivesse legalmente vinculada a órgãos ou espécies de despesas, enrijecendo a despesa pública em condições insuportáveis e impedindo o ajustamento dos orçamentos à conjuntura econômica.

O Projeto prevê que a iniciativa das leis que criem ou aumentem despesa pertence exclusivamente ao Poder Executivo, único poder que possui os órgãos técnicos indispensáveis à elaboração dos projetos ou programas, e ao qual cabe a responsabilidade da execução orçamentária.

Impõe ainda o Projeto o princípio do equilíbrio entre receita e despesa dos orçamentos públicos, admitindo o desequilíbrio orçamentário apenas quando instrumento para execução de política econômica proposta pelo Presidente da República e aprovada pelo Senado Federal. A prática de *deficits* orçamentários, fora desta hipótese, ou dos casos que autorizam a abertura de créditos extraordinários, pressupõe a aceitação da expansão de meios de pagamento como método de financiamento das despesas públicas. Essa possibilidade foi a principal causa do processo inflacionário brasileiro e a exigência constitucional de orçamentos equilibrados é indispensável para que se evite, no futuro, os sacrifícios que tal política impôs ao país. O equilíbrio orçamentário não acarreta nenhuma outra limitação quanto à política econômica que possa ser adotada pelo Govêrno, pois o orçamento da receita compreende todos os fundos recebidos pelo Govêrno, inclusive o produto de operações de crédito. Dada essa natureza do orçameto, o equilíbrio orçamentário corresponde apenas à proibição de financiamento da despesa pública mediante empréstimos ou emissões de papel-moeda não prèviamente orçados.

Na parte do crédito público, o Projeto atribui ao Senado competência para disciplinar o acesso dos Estados e Municípios ao mercado de capitais, permitindo, quando o exigirem as condições econômico-financeiras do país, que o Senado fixe limites globais de empréstimos, condições de juros e prazos, ou suspensão temporária da emissão de obrigações estaduais e municipais.

38. No Capítulo do Poder Executivo, o Projeto dita regra para eleição do Presidente e do Vice-Presidente diferente daquela inscrita nas outras Constituições do País. O sistema estabelecido é o da eleição indireta através de um Colégio Eleitoral composto dos membros do Congresso Nacional e de delegados indicados pelas Assembléias Legislativas dos Estados.

Se é verdade que a tradição brasileira tem consagrado o pleito direto para a eleição presidencial, não é menos verdade que, no decorrer da história republicana, inúmeros foram os casos de eleição indireta para a mais alta magistratura da Nação.

As razões políticas da opção que o Govêrno fêz podem ser conhecidas através das seguintes opiniões expressas pelo atual Ministro da Justiça, em pronunciamento de 17 de agôsto de 1965:

"Neste período de 40 anos, sòmente um Presidente da República, o Marechal Dutra, terminou normalmente

seu mandato e não sofreu, posteriormente, sanções políticas de caráter punitivo. Também os Vice-Presidentes Café Filho e João Goulart, que assumiram o poder como sucessores, não tiveram êxito feliz.

Êste exemplo mostra que o processo de escolha do Presidente da República é falho. A eleição direta provoca a crise com a solução golpe de Estado, ou impede o eleito de governar.

A verdade é que a agitação começou com a disputa, nas urnas, do cargo de primeiro mandatário. Rui Barbosa derrotado duas vêzes, criou condições para a candidatura oposicionista de Nilo Peçanha, mas o resultado foram os 4 anos de estado de sítio, sem os quais o vencedor do pleito não teria governado. Em 1930 a disputa entre Getúlio Vargas e Júlio Prestes gerou a revolução e a ditadura, o mesmo aconteceu em 1937, com o prélio entre José Américo e Armando Salles. A Campanha Juscelino contra Juarez teve como desfecho a atitude do Ministro da Guerra, em 1955.

Não se modificou o clima quando as oposições venceram com Getúlio Vargas, em 1950 e Jânio Quadros, em 1960. O traumatismo da campanha pela eleição, direta, ou degenera o processo eleitoral ou impede o vencedor de governar, em clima de paz e segurança.

É preciso, portanto, mudar o processo de escolha do Presidente da República, instituindo-se a eleição indireta, por um colégio eleitoral restrito, com a participação dos representantes dos partidos políticos entidades de classe. Com isso a campanha dos candidatos ficará limitada no tempo e visará a um eleitorado qualificado. A agitação e o traumatismo, que a escolha do Presidente de ambiente e de ressonância. De fato a disputa pela presidência, no próximo período presidencial, começou antes do início do atual, com a fórmula JK-65 e a posição tomada, desde o começo dos respectivos mandatos, pelos Governadores de São Paulo, Minas Gerais e Guanabara. O país vive em agitação permanente visando ao pleito presidencial.

Mas a identificação da eleição indireta com o parlamentarismo é arbitrária. Ela vigora nos Estados Unidos, dentro do modêlo clássico do presidencialismo, ainda que tenha perdido, na prática, algumas de suas características". (Medeiros Silva, C. "Presidencialismo Sem Crises", *Visão*, 27 (9): 20, 27 ag. 1965.)

Sôbre a matéria, a palavra do ilustre Presidente desta Comissão, pronunciada a 25 de maio do corrente ano, na Convenção da Aliança Renovadora Nacional, constitui uma lição Ouçamo-la:

"Verdade é, porém, que outra categoria existe de impugnantes digna de nosso respeito, pela sinceridade com que apresentam e sustentam ser a eleição direta o mais democrático processo de escolha dos representantes do povo.

É para êsses, é para os sinceros e sòmente para os sinceros que passamos a examinar a atualizada questão de qual o sistema eleitoral — o direto ou indireto — deve ser o preferido.

Desde logo, é preciso que seja reconhecido que a escolha de um ou de outro suscita, aparentemente, apenas problemas de ordem técnica. O que importa não é pròpriamente êste ou aquêle sistema e sim, que o sistema praticado seja com indispensável probidade, a fim de que os eleitos possam representar autênticamente aquêles que foram chamados a elegê-los.

Fraudado o processo da eleição direta, ou sendo o processo de eleição indireta manchado pela fraude, não há que considerar legítimos os que foram proclamados eleitos. De outra parte, quem conhece, além da teoria, a prática dos sistemas eleitorais não pode deixar de concluir que o processo da elei-

ção direta é, em substância, um processo de eleição indireta.

Por outras palavras, ninguém pode contestar que ao eleitor, em face de legislações eleitorais as mais diferentes, nunca é dado votar no candidato que êle quer, seguindo suas próprias inspirações, indicar e eleger. Em verdade, as candidaturas registradas, os nomes inscritos nas leis eleitorais, nas listas dos eleitores, são inicialmente escolhidos por um grupo reduzido dos participantes das cúpulas dos partidos, quando não o são, o que ainda é pior, realmente indicados por um chefe voluntarioso, mediante cooptação visível ou disfarçada.

Houve, certa vez, quem, combatendo o sistema eleitoral norte-americano, alegasse que na eleição direta os eleitores do segundo grau se vêem inelutàvelmente forçados a escolher o candidato preferido pelos eleitores de primeiro grau o que importa dizer que o primeiro eleitor ao segundo confere verdadeiro mandato imperativo.

Por outro lado, podemos também, dizer, informados pelas nossas experiências e com apoio em cuidadosos estudos, que na eleição direta o eleitor que corresponde ao do primeiro grau da eleição indireta fica adstrito a escolher o candidato escolhido pelo eleitor que corresponderia ao eleitor do segundo grau na eleição indireta. Para quantos se ponham a discutir, sem exato conhecimento de elementos esclarecedores da questão, convém lembrar o que tem sido entre nós a legislação relativamente a eleições diretas e indiretas. Na Constituição do Império, até as nomeações de Deputados e Senadores para a Assembléia-Geral e dos membros dos Conselhos Gerais das províncias eram feitas por eleições indiretas, cabendo às massas dos eleitores, através de Assembléias paroquiais, eleger os eleitores de província, e êstes é que ficavam credenciados para a escolha dos representantes nacionais e provinciais.

O sistema da Constituição citada, mantido no Ato Adicional prevaleceu até que fôsse votada e promulgada em 1881 a Lei Saraiva a Lei n.º 3.029. Os que estudam a história da vida eleitoral do país, nesse período de 6 décadas, aprende que não censurava a eleição indireta por ser indireta, mas sim pelas fraudes, pelos abusos, pelos vícios que a prática do processo eleitoral facilitava. Por isso mesmo quando depois na promulgação da Lei Saraiva os vícios e os defeitos, enfim os males dos pleitos eleitorais continuaram sendo sentidos, foi geral a decepção de quantos punham no processo constante do Direito positivo, a essência ou a razão de ser dos vícios criticados.

Proclamada a República e convocada a Constituinte, o anteprojeto de Constituição foi baixado com o Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890, projeto que foi subscrito e revisto por Rui Barbosa e teve como signatários, entre outros, os republicanos Campos Sales, Benjamin Constant, Quintino Bocaiúva e Cesário Alvim. No art. 44 daquele projeto estabeleceu-se que a escolha do Presidente da República e do Vice-Presidente da República seriam feitas mediante eleição indireta.

O processo de eleição indireta, com modificações quanto à organização do colégio eleitoral, continuou sendo preferido em sucessivas alterações do texto primitivo, até que, por iniciativa de Júlio de Castilhos, acabou sendo adotada a eleição por sufrágio direto da Nação e maioria absoluta de votos.

Digno de nota é que, durante a vigência da Constituição de 1891, em obediência a dispositivo que atribuiu ao Congresso a apuração das eleições com qualquer número de membros presentes, o que na verdade havia, como bem o prova o ocorrido na eleição disputada entre Rui Barbosa e Hermes da Fon-

seca, era o processo indireto, mediante o qual os congressistas acabavam escolhendo o Presidente da República, fôsse qual fôsse a votação lançada nas atas das seções eleitorais. Fique desde já consignado como fundamento de posterior observação que nas Disposições Transitórias da Constituição de 1891, coube ao Congresso Nacional eleger o Presidente da República e o Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil para o primeiro período presidencial. É de todos sabido que foram principalmente as incorreções e os vícios das eleições processadas durante os 40 anos da Primeira República que motivaram a criação da Aliança Liberal e a Revolução subseqüente. Reclamada até pelas armas a reconstitucionalização do País, elaborou-se um anteprojeto para ser oferecido à Constituinte, que se reuniu em 10 de novembro de 1933. Naquele projeto constava que a eleição presidencial seria feita por escrutínio secreto e maioria de votos da Assembléia Nacional, presente a maioria de seus membros, 30 dias depois de aberta a vaga. A constituição elaborada pela Constituinte que se reuniu em 1933 preferiu o processo da eleição direta do Presidente e do Vice-Presidente da República, mas admitiu simultâneamente, que, quando a vaga ocorresse nos dois últimos anos do período presidencial, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal elegessem o Presidente substituto. Observe-se também, para posterior comentário, que nas Disposições Transitórias da Constituição de 1934 foi determinado que, nas 48 horas seguintes à promulgação da Constituição, a Assembléia elegesse, o que vale dizer, indiretamente elegesse o Presidente da República.

Na Carta Constitucional de 1937, atribuiu-se ao Presidente da República a prerrogativa de indicar outros candidatos à Presidência na sua sucessão. Criava-se um colégio eleitoral que ficava incumbido de eleger o Presidente da República, caso não fôsse usada aquela prerrogativa. E sòmente se concebia a eleição direta quando, como é óbvio, o candidato do Presidente da República não fôsse o escolhido pelo colégio eleitoral. Na Constituição de 1946, o Presidente e o Vice-Presidente da República deviam ser eleitos simultâneamente em todo o País, 120 dias antes do têrmo do período presidencial. Entretanto, o processo de eleição indireta está consignado no § 2.º do art. 79, quando as vagas de Presidente da República e de Vice-Presidente da República vierem a ocorrer na segunda metade do período presidencial, cabendo, então, ao Congresso Nacional eleger aquêles que preencherão as referidas vagas. Observamos que no art. 1.º das Disposições Transitórias da citada Constituição de 1946, conferiu-se à Assembléia Constituinte a atribuição de eleger o Vice-Presidente da República para o primeiro período presidencial. Das considerações feitas, extraímos, com segurança, as seguintes conclusões: o processo de eleição indireta foi o preferido no primeiro reinado e na maior parte do segundo reinado do Império, o processo de eleição indireta foi o preferido pela maior parte dos elaboradores de anteprojetos de Constituições republicanas. Mesmo admitido preferencialmente o processo de eleição direta, simultâneamente se admitiu o processo de eleição indireta para escolher os Chefes da Nação. Razoàvelmente havemos de reconhecer que não é o processo de eleição direta o único que torna legítima a representação do povo, em se tratando da escolha do Presidente e do Vice-Presidente da República. Destarte, não basta que se diga que o Chefe da Nação foi escolhido por processo indireto ou mediante eleição direta para que se possa concluir que êle é ou não expressão da vontade popular." (Aleixo, Pedro, Discurso pronunciado na Convenção de Arena, em 25 de maio de 1966.)

O corajoso depoimento sôbre o assunto prestado por Rui em carta de 15 de março de 1892 a José Carlos de Medeiros Mallet, merece citação:

"Entretanto, no plano da Constituição formulado pelo Govêrno Provisório, êste escrutínio não expunha a nação aos abalos, que necessàriamente o hão de caracterizar sempre sob o regime que a Constituinte de 1890 instituiu. Nós adotaremos, como nos Estados Unidos, a eleição de dois graus, organizando um eleitorado especial, a semelhança do que passa na América do Norte para a seleção do Presidente.

Essa forma eleitoral não calha por certo ao rigor do ideal democrático. Mas o ideal está sempre longe e tanto mais longe há de ficar, e tanto mais há de recuar de nós e tanto mais há de tardar em vir bem-aventurar-nos, quanto mais levianamente nos quisermos acercar dêle por aproximações violentas e precoces. Se o povo da grande República anglo-saxônica ainda não se reputa habilitado a eleger por sufrágio imediato o seu Presidente, muito menos, quer me parecer, poderemos nós aspirar sensatamente a posse real dessa capacidade. E, portanto, reivindicando-a prematuramente, por atos de impaciência pueril, correremos a aventura, fatal segundo tôdas as probabilidades, de levar, pela nossa incompetência ao descrédito, talvez ao ridículo, a instituição que, oportunamente implantada num Estado de cultura política menos imperfeita, acharia então solo adequado para lançar raízes estáveis e benfazejas. Mas na pretensão, cândida como a própria inocência, de desbancar tôdas as democracias existentes, a República brasileira, logo ao primeiro balbuciar envergonhou-se das preocupações conservadoras do Govêrno Provisório, decretando para a eleição presidencial o mais puro dos tipos encontrados nas tradições da democracia intransigente: o voto popular direto." (Barbosa, R. Carta crítica à Constituição de 1891. *Documentação*, 2.379 a 2.383, set. out. 1946).

O art. 45, item VII, inclui a concessão da anistia entre as atribuições do Poder Legislativo, a serem exercidas mediante lei, com a sanção do Presidente da República. Retoma, assim, o Projeto, o sistema de 1891, no qual, como esclarece Carlos Maximiliano:

"A lei de anistia segue a regra geral: é sancionada e, portanto, pode ser vetada pelo Presidente da República." (Maximiliano, C. *Comentários à Constituição Brasileira*, 2.ª ed. 1923, n.º 331, pág. 423.)

A Constituição de 1934 incluiu a matéria na competência exclusiva do Congresso Nacional, e a de 1946 seguiu o mesmo critério.

O assunto, pela sua importância, comporta um exame para se verificar a orientação seguida no nôvo texto.

Não há discutir-se que ao Congresso deve necessàriamente caber a concessão da anistia, porque a "competência para anistiar é ligada à competência para legislar sôbre crimes, delitos e contravenções", "quem faz a lei é que anistia" — na expressão de Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. I, páginas 272-274).

Essa "simetria forçada", no dizer do acatado constitucionalista (op. e loc. cit.) foi abandonada no instante em que se excluiu o Executivo da participação de sua concessão. E isto em matéria de excepcional relevância para a vida política do país, em que mais necessária se torna a co-participação dos Podêres da República na decisão e na fixação dos seus limites.

João Barbalho adverte que a anistia "não se inspira só nos sentimentos de humanidade e clemência, mas não menos ou principalmente no bem do Estado, em ponderosas razões de ordem pública" (Barbalho, J., *Constituição*

Federal Brasileira, Rio, 1924, pág. 179). Em síntese, — servindo-se da expressão de José Gomes da Silva (vb. Anistia, *in Rep. Enciclopédico do Direito Brasileiro*, de J. M. de Carvalho Santos, vol. 2, pág. 279) a anistia "é o mais flexível instrumento de ação política."

O conceito e a extensão da anistia, a princípio restritos a delitos políticos, ganhou, posteriormente, outras áreas, passando a cobrir "infrações administrativas, faltas de ordem administrativas, crimes de imprensa, militares e até aos comuns" (vide *Rep. Encicl.* cit.)

Ainda recentemente tivemos o Decreto legislativo n.º 18, de 1961, que ao conceder anistia a crimes políticos, estendeu-a a enorme gama de outras infrações desde punições trabalhistas, e faltas ao serviço dos servidores civis, militares e autárquicos, a convocados desertores insubmissos e refratários e até a estudantes que "por falta de freqüência no mesmo período estejam ameaçados de perder o ano!"

O ilustre Senador Antônio Balbino, no exercício do cargo de Consultor-Geral da República, sustentou, em longo parecer, que essa anistia, que teria incluído "matéria vetável" não poderia prevalecer com a extensão que lhe deu o decreto legislativo (vide *Arquivos do MJNI*, vol. 82, junho de 1962, págs. 35-41). Mas êsse esfôrço não parece ter logrado maior êxito, quando lemos nessa mesma publicação (*Arquivos do MJNI*, v. 85, mar., 1963), o parecer do Assistente Jurídico do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Dr. Paulo Fernandes Vieira, que, arrimado em boas razões doutrinárias e até jurisprudenciais, concluía que nenhuma inconstitucionalidade existia no texto, dado o amplo conceito da *lex oblivionis* nos dias modernos. Se assim é, excluir o Executivo da participação normal que lhe reserva a Constituição no processo legislativo não encontra justificativa capaz.

Em síntese, o Projeto afastando-se da experiência das Constituições de 1934 e 1946, nesta parte, dado sobretudo o amplo conceito de anistia que êle não restringe, entendeu que a concessão da medida não deve ficar na competência exclusiva do Congresso Nacional; por isso restaura o sistema de 1891.

A nossa sensibilidade aconselha, neste passo, face a sua importância, aguardar os subsídios jurídicos-constitucionais que, partidos da representação popular, deverão se constituir em preciosos elementos de elucidação.

3. Na parte expositiva dêste relatório, assinalamos as alterações introduzidas no capítulo do Poder Judiciário.

Examinemos algumas delas que têm provocado censuras ou aplausos.

No que se refere a julgamento de *habeas corpus* o projeto suprimiu, na hipótese da letra *h*, I, do artigo 101 da Constituição de 1946, a faculdade que tinha o Supremo Tribunal Federal de conceder a ordem, no caso do perigo de se consumar a violência antes que outro Juiz ou Tribunal pudesse conhecer do pedido.

Nos casos de recurso extraordinário, foram mantidas as 4 letras do art. 101, item III da Constituição de 46, com a redação alterada. Em relação às letras *a* e *d*, que são os casos mais freqüentes dêsse recurso, a nova redação modifica substancialmente a possibilidade da sua interposição. Quanto à letra *a*, só permite o recurso em relação à lei federal, quando a decisão do Tribunal local lhe negar vigência. Os críticos do Projeto afirmam que o texto, como está formulado, permite a interpretação de que tal recurso só é cabível quando a decisão recorrida deixar de aplicar lei federal, entendendo que a mesma está revogada. E acrescentam que o espírito do recurso ex-

traordinário, nessa hipótese, sempre, foi, desde a primeira Constituição Republicana, no sentido de que é o mesmo cabível, desde que haja violação ou afronta à letra da lei federal. É a maneira através da qual o Supremo Tribunal Federal faz com que todos os Tribunais se vejam obrigados a aplicação das leis federais de acôrdo com o que nelas está escrito e também de acôrdo com o pensamento do legislador federal. Daí resulta a unidade na aplicação e interpretação das leis federais. Os defensores da redação proposta alegam que ela teve a alta inspiração de reduzir os trabalhos da Suprema Côrte do país e resultou da experiência que os últimos trinta anos vinham indicando.

Quanto à letra *d* há uma inovação da maior importância, que é a contida no parágrafo único do artigo 112. Segundo êsse parágrafo o recurso extraordinário, em casos de dissídio jurisprudencial entre Tribunais dos Estados, só pode chegar ao Supremo através de provocação de seus Presidentes.

Opiniões autorizadas afirmam que os Presidentes dos Tribunais não dispõem de meios para saber, em todos os casos julgados, qual a possível divergência que haja com decisões de outros Tribunais. Para que isso ocorresse, seria necessário que êle dispusesse de um aparelhamento adequado, de modo a que, em tempo hábil, pudesse êle próprio, conhecendo a divergência, recorrer *ex officio* para o Supremo.

Na prática a parte interessada, diante do texto do projeto, representará ao Presidente do Tribunal, indicando os acórdãos divergentes. Se o Presidente não acolher a representação, descabendo o agravo no sistema proposto, poderá a parte utilizar o mandado de segurança sob a alegação de abuso do poder. Os que apontam os aspectos acima aduzem que o próprio projeto já oferece solução para que o Supremo encontre os meios de evitar o congestionamento de seus serviços, referindo-se, em têrmos elogiosos, ao dispositivo que atribui ao Supremo o poder de regular, através do seu regimento, o processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária ou de recursos (letra *e* do parágrafo único, do artigo 113).

É ainda apontada outra medida positiva na ampliação da competência do Supremo, objeto da Emenda Constitucional n.º 16, a que permite a declaração de inconstitucionalidade da lei em tese, não só quando se trata de lei estadual, mas também quando se trata de lei federal. Essa medida é da mais alta importância porque a inconstitucionalidade das leis só era antes declarada, através dos processos que as partes levavam ao conhecimento da Suprema Côrte.

Os nossos juristas, e muitos e bons os há no Congresso, certamente socorrerão o relator, no esclarecimento da controvérsia.

40. Outra matéria que merece referência especial é a do Capítulo IV, do Título II, que versa sôbre os Direitos e Garantias Individuais. O ilustre jurista Seabra Fagundes, através da imprensa (*Jornal do Brasil*, 14-12-66 — página 7), fêz um estudo crítico que, pela isenção em que está vasado, merece ser transcrito:

"O projeto, ao discriminar os direitos e garantias individuais, afasta-se da tradição constitucional brasileira, preferindo uma forma sintética, em que não enuncia nenhuma das respectivas características. Deixa isto à lei (arts. 149 e 150). Tenho para mim que as Constituições, tendo por objetivos essenciais a afirmação e garantia dos direitos do indivíduo, e a delimitação do exercício do Poder por parte dos governantes, não há mal em que sejam minuciosas e até casuísticas se para bem atingir êsses objetivos isso fôr ne-

cessário. Não subestimo o valor técnico no redigi-las (e sei que o responsável, em grande parte, pelo teor do projeto, é um exímio e douto legista, dos mais sérios e capazes que o País já tem conhecido), mas entendo que se fôr preciso dêle abrir mão para que, na prática, os textos cubram melhor as situações a que se endereçam, vale a pena prejudicar a concisão pela objetividade do teor. Êsse pensamento, aliás, transparece da Declaração Universal dos Direitos do Homem, tôda ela minuciosa e explicativa. Para concretizar o sentido dessas minhas considerações, exemplificarei. A propósito da liberdade de manifestação do pensamento a Constituição atual dispôs aperfeiçoando a de 1934:

"É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar, pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do poder público. Não será, porém, tolerado propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe." (art. 141, § 5.º).

Em face dêsse texto, que provou bem até hoje, o próprio movimento de março apenas o alterou para substituir "processo violentos para subverter a ordem política ou social", por "propaganda de subversão da ordem" (AI n.º 2, art. 12), o direito à manifestação do pensamento não poderá ser mutilado, pelo legislador, naquilo que tem de essencial. A censura de imprensa, por exemplo, não poderá ser instituída, desde porém que o texto constitucional apenas assegure, como está no projeto, o direito à "livre manifestação de pensamento e de informação" (artigo 149, III), o Congresso poderá, legislando a respeito, admitir restrições que não aquelas hoje consideradas essenciais. Sim, porque cumprindo à lei estabelecer "os têrmos em que os direitos e garantias individuais são exercidos" (art. 150), fica ao legislador condicionar a menores ou maiores exigências à manifestação do pensamento. O que deixamos dito quanto a êsse direito se aplica, *mutatis mutandis*, aos direitos à inviolabilidade do domicílio, ao uso do mandado de segurança, a apreciação jurisdicional de lesões de direitos individuais, à liberdade de reunião, etc., cujos pontos essenciais hoje colocados acima da vontade do legisdor, amanhã poderão ser por êle atingidos. Conheço bastante o Ministro Carlos Medeiros Silva, para saber que não lhe passa pela mente desamparar, para o futuro, através da redação adotada, posições jurídicas assentes como a da liberdade de imprensa (que o presente Govêrno, aliás, tem sabido respeitar com nobreza) e a do conteúdo peculiar do mandado de segurança, mas que uma vez, aberta a porta da lei, em campo tão delicado, o futuro nos reserve novidades desagradáveis. Mesmo que o Congresso um dia não se desmande, o certo e que terá, em potencial, a faculdade de mutilar os direitos individuais. E êstes não devem nunca ficar, como se fôssem um favor, à mercê do que dêles queiram fazer os legisladores."

Ressalta claro do pronunciamento que acabamos de reproduzir que o problema de que se trata é, acima de tudo, de técnica legislativa. O Projeto preferiu a forma sintética enunciando exclusivamente os institutos e deixando à lei ordinária a faculdade de caracterizá-los. A Constituição de 46 preferiu forma diversa, admitindo incluir no mandamento constitucional critérios de reconhecimento. O curioso, vale notar, é que no caso, os receios e as suspeitas de uma possível deturpação dos referidos institutos se voltem para o Congresso. Cumpre

ainda ressaltar a elevação com que, no trato da matéria, Seabra Fagundes situou o principal responsável pelo projeto, justamente ao examinar matéria em que não se põe de acôrdo.

Acreditamos que os debates nesta Comissão e no Plenário do Congresso hão de fornecer elementos de convicção capazes de permitir a adoção de um texto que, sem comprometer a síntese, livre de risco a proteção dos direitos e das garantias individuais.

Ainda neste Capítulo figura o artigo 151, que estabelece:

"O abuso de direito individual ou político de qualquer pessoa natural com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção importará na suspensão por dois a dez anos daqueles direitos, declarada mediante representação do Procurador-Geral da República ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo da ação civil ou penal que couber."

A finalidade do dispositivo é, sem dúvida, dentro da linha lógica da evolução do Direito permitir ao sistema social eleito condições de sobrevivência. Realmente, nas condições atuais não é admissível que um sistema social se deixe minar nas suas próprias raízes, oferecendo tôdas as oportunidades a quem lhe deseje a ruína.

A tese que o inspirou não pode ser outra. A sua leitura permite-nos buscar a fonte inspiradora: o artigo 18 da Constituição alemã, de 8 de maio de 1949 (texto em vigor em 1 de abril de 1959).

"Articulo 18. Pierde los derechos fundamentales de la libertad de opinión, particularmente de la libertad de prensa (articulo 5, inciso 1), la libertad de enseñanza (articulo 5, inciso 3), la de reunión (artículo 8), de la asociación (artículo 9), el secreto de las comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas (art. 10), así como el derecho de propriedad (artículo 14) y el asilo (artículo 16, inciso 2), quien para combatir el régimen fundamental de libertad y democracia abuso de los mismos. La pérdida y la extensión de la misma será dictada por el Tribunal Constitucional Federal."

Ainda que concordemos plenamente com a tese, segundo a qual o sistema social fundado nos princípios de liberdade, solidariedade e respeito à dignidade da pessoa humana, deva armar-se de instrumentos capazes de permitir-lhe a defesa, consideramos a matéria de tal relevância e capaz de provocar tamanhas repercussões, já que atinge não só direitos políticos mas também individuais que julgamos indispensável um estudo aprofundado do dispositivo no momento dos debates. Para êle, certamente iremos contar com a inteligência, a sensibilidade e o bom senso dos componentes desta Comissão e de Plenário.

Registre-se em abono do Projeto, nesta parte, o fato de para matéria de tamanha magnitude e tão grave, ter estabelecido a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar as representações do Procurador-Geral da República sôbre a suspensão de direitos políticos e individuais, na hipótese prevista no citado art. 151.

41. Importante alteração do projeto é a transferência da competência de decretação do estado de sítio do Congresso, que é o princípio da Constituição de 1946, para o Presidente da República.

Êste já tinha êste poder no intervalo das sessões.

O que se pretende é que êle possa agir com a mesma eficiência de que dispunha naquele intervalo, submetendo imediatamente seu ato ao Congresso dentro de cinco dias, convocação feita pelo Presidente do Senado. A autoridade do Congresso para sus-

render o estado de sítio permanece intacta.

Outra alteração é a conceituação dos motivos de decretação da medida. A Constituição de 1946 falava em "comoção intestina grave ou de fatos que evidenciem estar a mesma a irromper", o que exigia que a comoção a irromper fôsse desde logo considerada grave, o que històricamente é impossível de prever-se.

A fórmula do projeto é "grave perturbação da ordem, ou ameaça de sua irrupção".

A grande estranheza vem, porém, daquilo que alguns menos avisados têm chamado de estado de emergência, assemelhando-o ao art. 16 da Constituição francesa, ou seja, o estado que permite medidas extraordinárias (art. 152, § 3.º).

Basta cotejar os dois dispositivos para se dissiparem as dúvidas:

Artigo 16 da Constituição francesa:

"Quando as instituições da República, a independência da Nação, a integridade de seu território ou a execução de seus compromissos internacionais forem ameaçados de maneira grave e imediata e quando o funcionamento regular dos podêres públicos constitucionais fôr interrompido, o Presidente da República tomará as medidas exigidas por estas circunstâncias após consultas oficiais ao Primeiro Ministro, aos Presidentes das Assembléias, assim como ao do Conselho Constitucional. Disso êle informará à Nação por uma mensagem. Estas medidas devem ser inspiradas pela vontade de assegurar aos podêres públicos constitucionais, dentro do menor prazo, os meios de cumprir sua missão. O Conselho Constitucional será consultado a respeito. O Parlamento se reúne de pleno direito. A Assembléia Nacional não pode ser dissolvida durante o exercício dos podêres excepcionais."

O § 3.º do art. 152, do projeto, dispõe:

"A fim de preservar a integridade e a independência do país, o livre funcionamento dos podêres e a prática das instituições, quando gravemente ameaçados por fatôres de subversão ou corrupção, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá tomar outras medidas estabelecidas em lei."

É evidente a diferença que se caracteriza principalmente pela limitação determinada no texto da proposta, segundo a qual as providências que podem ser adotadas se restringem à órbita legal.

Na Constituição em vigor já temos vários estados de sítio, diversificados conforme o motivo de sua decretação:

1 — o estado de sítio devido à comoção intestina grave sem caráter de guerra civil, ou a fatos que evidenciam estar a comoção intestina a irromper;

2 — o estado de sítio em caso de comoção intestina grave, com caráter de guerra civil;

3 — o estado de sítio devido à existência ou iminência de guerra externa.

Pontes de Miranda observa:

"Alguns não têm prestado atenção à diferença entre as três espécies: no art. 206, I, diz-se que o Congresso Nacional pode decretar o estado de sítio em caso de comoção intestina grave, ou de fatos que evidenciem estar a mesma a irromper.

No inciso II, cogitou-se da decretação pelo Congresso Nacional em caso de guerra externa; no art. 207, alude-se a estado intercalar entre os dois acima referidos, que é o de comoção intestina grave com o caráter de guerra civil.

Sem se atender à sutileza que aliás corresponde à velha distinção entre guerra externa e guerra civil, não se pode apanhar com exatidão o pensamento do legislador." (Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição*. Rio, 1953, pág. 316).

O que o Projeto faz é exatamente reconhecer a situação de fato e estabelecer-lhe os princípios.

A respeito da aplicação de estado de sítio, cumpre destacar o que se refere à campanha de Rui Barbosa contra os abusos da instituição na 1.ª República. Cremos que não será fugir à confissão de nossa modéstia, no que toca ao conhecimento da obra de Rui Barbosa, se afirmarmos que em todos os seus trabalhos, as partes principais focalizadas pelo patrono dos juristas brasileiros não eram tanto os atos das autoridades durante o período excepcional, mas dois de seus aspectos:

1) A garantia dos congressistas, que o Projeto assegura, fazendo depender sua suspensão da própria Câmara, que decidirá pela maioria absoluta e impedindo até que no recesso os Presidentes das duas Casas adotem a providência, ainda que *ad referendum* do Congresso.

2) A cessação dos efeitos do estado de sítio após sua extinção. Êsse o ponto pelo qual se bateu ardentemente Rui Barbosa em trabalhos que foram compendiados por Levi Carneiro na introdução do volume respectivo das *Obras Completas*.

A permanência dos efeitos das medidas tomadas pela autoridade no momento do perigo foi o grande escândalo das primeiras aplicações do instituto entre nós. Elas correspondiam realmente a uma transferência dos podêres judiciais ao Executivo.

É a isso que se opõe o art. 155 dizendo claramente: "Findo o estado de sítio cessarão os seus efeitos". A lição de Rui está aí aproveitada. Êste o ponto em que êle insistia nos projetos com que tentou regulamentar a instituição.

"Com o estado de sítio cessam os seus efetivos", conclui êle a primeira petição histórica, que segundo Rodrigo Otávio, representou para o Brasil a lição equivalente, à de Marshall."

"As prisões e desterros impostos durante o estado de sítio cessam com êste", conclui êle o mais célebre de seus artigos sôbre o assunto. (Barbosa, R. *Obras Completas*, Rio, 1951, v. 19, T. 3).

A instituição do estado de sítio representa realmente uma arma delicada. Mas ela torna a Constituição não sòmente justa, mas possível.

"A lei", diz Santo Isidoro de Sevilha (*Etymologiarum*, V. 21) "deve ser honesta, justa e possível segundo a natureza, segundo os costumes da pátria, conveniente ao lugar e ao tempo, necessária, útil, manifesta (para que não se torne capciosa pela obscuridade), feita não para atender ao interêsse privado, mas à unidade comum dos cidadãos."

É esta possibilidade e clareza que leva o Projeto a traduzir nestes artigos manifestos, os princípios contidos confusamente, conforme os intérpretes, no texto de 46.

Os debates que a matéria suscitou no momento em que foi objeto de elaboração — nas Constituintes Republicanas — e durante os períodos em que foi posta em prática, estão a indicar que novos subsídios advirão no desenvolvimento dos trabalhos que iniciamos.

A essa circunstância não faltará nossa atenção.

41. Os preceitos relativos à Ordem Econômica e Social contêm poucas inovações em relação aos dispositivos da Carta de 1946.

O projeto discriminá com mais pormenores os objetivos do ordenamento da economia, acrescentando aos da Constituição de 1946 o desenvolvimento econômico e a harmonia e a solidariedade entre os fatôres da produção.

São incorporadas à Constituição as disposições aprovadas por Emenda Constitucional e relativas a função social da propriedade rural e a desapropriação de latifúndios.

Na organização do trabalho são assegurados os direitos dos trabalhadores, inclusive o de greve.

O Projeto explicita melhor a função da iniciativa privada e o caráter supletivo da atuação do Estado como agente econômico. Prevê que sempre que o Estado organizar atividade econômica, a emprêsa pública deva ser regida pelas normas aplicáveis à emprêsa privada, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações. Nas atividades exploradas em competição com as emprêsas privadas, além disso a emprêsa pública deve ficar sujeita ao regime tributário comum.

No setor dos recursos naturais o projeto propõe a volta ao regime da Constituição de 1934 em matéria de aproveitamento de jazidas e minas, eliminando o direito de preferência que a Constituição de 1946 outorgou ao proprietário do solo, e substituindo-o por participação nos resultados da exploração correspondente a dízima do impôsto sôbre minerais. Êsse critério não se aplicará quanto a jazidas e minas cuja exploração constituir monopólio da União. Em tais casos, a lei regulará a forma de indenização.

O regime proposto pelo Projeto certamente contribuirá com muito maior eficiência para o descobrimento e a exploração das riquezas minerais do país. O direito de preferência criado pela Constituição de 1946 a favor do proprietário do solo representou, na prática, uma volta ao regime da acessão da Constituição de 1891, cujos inconvenientes justificaram as inovações da Constituição de 1934 e do Código de Minas do mesmo ano.

O direito de pesquisa e exploração das riquezas minerais deve ficar inteiramente desvinculado da propriedade do solo, para que possa ser exercido por qualquer um que demonstre iniciativa e capacidade, sem que o proprietário do solo fique com a possibilidade jurídica de impedir a descoberta e o aproveitamento das riquezas do subsolo.

42. Antes de concluirmos êste relatório, julgamos do nosso dever expressar a certeza de que o debate que se vai seguir trará contribuições da maior valia ao aperfeiçoamento do nosso entendimento. Tal certeza é o penhor seguro da acolhida que dispensaremos à colaboração que há de ser prestada pelos Srs. Congressistas, seja atrâvés da crítica, incapaz tão-sòmente de alterar a profunda consciência que nutrimos da modéstia de nossa capacidade, ante a grandeza da tarefa que nos foi cometida, seja através das emendas que ao projeto forem oferecidas.

É o relatório.

PARECER

Ante o exposto e considerando, em síntese, que o Projeto encaminhado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente ao nosso exame, discussão e deliberação:

a) guarda orientação conforme ao sistema social da eleição da grande maioria do povo brasileiro;

b) respeita os postulados democráticos;

c) mantém as instituições políticas que nos regem;

d) satisfaz, de modo geral, as exigências do Estado moderno;

e) consigna os direitos e as garantias individuais;

f) assegura, expressamente, as conquistas sociais dos trabalhadores brasileiros;

g) possibilita, se aprovado em globo, de acôrdo com o Ato Institucional n.º 4 e as decisões complementares da Presidência do Congresso Nacional e desta Comissão, que se abram oportunidades bastantes para que sejam oferecidas emendas que reflitam o mais avançado pensamento de aperfeiçoamento do regime democrático.

Opinamos, nos têrmos dos artigos 4.º e 5.º do Ato Institucional n.º 4, pela sua aprovação.

Sala das Comissões, 17 de dezembro de 1966. — *Pedro Aleixo*, Presidente. — *Antônio Carlos*, Relator. — *Manoel Vilaça*. — *José Guiomard*. — *Heribaldo Vieira*. — *Eurico Rezende*. — *Vasconcelos Tôrres*. — *Oliveira Brito*. — *Adauto Cardoso*. — *Djalma Marinho*. — *Tabosa de Almeida*. — *Acioly Filho*. — *Antônio Feliciano*. — *Wilson Gonçalves*, com ressalvas de certos pontos que serão apreciados na discussão das emendas.