

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

JULHO A SETEMBRO - ANO VI - NÚMERO 23

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



EDITADA PELO
SENADO FEDERAL
DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

FUNDADORES:

SENADOR AURO MOURA ANDRADE
Presidente do Senado Federal
(1961-1967)

E

DR. ISAAC BROWN
Secretário-Geral da Presidência
(1946-1967)

DIREÇÃO:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

Composta e Impressa no
Serviço Gráfico do Senado Federal
Brasília — DF

SUMÁRIO

COLABORAÇÃO

- "Da função da lei na vida dos entes paraestatais" — (*Deputado Rubem Nogueira*) 3
- "Do processo das ações sumárias trabalhistas" — (*Desembargador Domingos Sávio Brandão Lima*) 13
- "Aspectos do controle da constitucionalidade das leis" — (*Professor Roberto Rosas*) 21
- "Disponibilidade gráfico-editorial da imprensa especializada" — (*Professor Roberto Atílio Amaral Vieira*) 31

DOCUMENTAÇÃO

- "A Presidência do Congresso Nacional" 51
- "Incompatibilidades" — (*Sara Ramos de Figueiredo*) 191
- "A Profissão de Jornalista" — (*Fernando Giuberti Nogueira*) 321

PUBLICAÇÕES

- "Obras editadas pela Diretoria de Informação Legislativa" 341

A Diretoria de Informação Legislativa compete coligir e fornecer aos Senadores e órgãos técnicos do Senado dados elucidativos e elementos de interesse para elaboração legislativa e esclarecimentos das matérias em tramitação na Casa ou no Congresso.

*(Resoluções n.ºs 20, 27 e 38,
de 1963, e 59, de 1966)*

DA FUNÇÃO DA LEI NA VIDA DOS ENTES PARAESTATAIS

RUBEM NOGUEIRA

Deputado Federal
Professor Titular de Teoria Geral do Direito
na Faculdade de Direito da Pontifícia Univer-
sidade Católica da Bahia

1. A natureza jurídica de empresas paraestatais do tipo, por exemplo, da REDE FERROVIÁRIA FEDERAL, da ELETROBRÁS, da NOVACAP e assemelhadas, nas quais, além de uma participação dominante ou exclusiva de recursos do Tesouro Nacional, se verifica um controle administrativo constante e variado, tem conduzido alguns estudiosos desse recanto do direito pátrio a meditar sobre a função e o limite da tutela que nesses entes possa o Estado, mediante lei, efetivamente exercer.

Certa perspectiva jurídica mais ou menos ultrapassada de alguns não raro chega ao extremo de considerar inconstitucional toda interferência de regras de direito especiais na vida de tais entidades, pelo fato de estas assumirem estruturas de direito privado embora sejam **criaturas administrativas de Estado** (Caio Tácito), porquanto desempenham serviço público ou de interesse coletivo. Nessa linha de raciocínio, o legislativo não poderia, entre outras coisas, baixar normas reguladoras

dos limites de remuneração mensal de diretores de empresas públicas e sociedades de economia mista, por ser isso matéria reservada à disciplina da lei geral das sociedades anônimas e às disposições estatutárias de cada sociedade.

Bastaria, entretanto, a simples consideração de que as empresas públicas e sociedades de economia mista, não obstante a sua condição de pessoas jurídicas de direito privado, integram hoje a Administração Federal Indireta, e, por conseguinte, estão de alguma forma subordinadas ao Governo, para não aceitarmos a idéia de somente, ou mesmo principalmente, ficarem elas sujeitas à disciplina jurídica das sociedades por ações e dos estatutos sociais.

2. A regra fundamental de seu comportamento é, antes, dada pela lei que as cria ou autoriza, bem como por outras normas posteriores e da mesma natureza. O direito comum e o comando estatutário prevalecerão apenas onde a legislação **singular** fôr omissa ou lacunosa.

Como entidades paralelas ao Estado, organizam-se segundo as formas clássicas unicamente por conveniência do interesse público a que devem servir, e justamente essa motivação inspira e legitima a intromissão estatal, através de lei, no seu controle geral. A adaptação de instrumentalidade do direito comum às necessidades do Direito Administrativo contemporâneo é recurso técnico do legislador para acudir às exigências crescentes do intervencionismo governamental no processo econômico. É um sintoma da realidade tão bem analisada pelo sociólogo Guerreiro Ramos num dos seus mais opulentos ensaios, em que revela a tendência dos dias atuais de submeter o desenvolvimento global do país à supervisão sistemática do Poder Público (ver Guerreiro Ramos, **"Administração e Estratégia do Desenvolvimento — Elementos de uma Sociologia Especial da Administração"** — Edição da Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1966, pág. 451).

A estrutura jurídica formal, portanto, das empresas em exame não lhes modifica a natureza essencial, nem as desvincula do seu fim, o qual é de ordem pública e, assim, tem por árbitro inevitável a lei. Não a lei comum, geral, mas a lei específica, derogatória da regra geral.

A existência das empresas públicas e sociedades de economia mista depende necessariamente de leis **singulares** que terão de ser editadas para cada caso particular: tantas sociedades, tantas leis — as quais, nos seus dispositivos tipificadores dos novos entes, não se harmonizam com as regras assentes do **jus positum**, mas as contrariam frontalmente. Sem isso, informa a doutrina predominante que não haverá sociedades de economia mista, sendo insuficiente para caracterizá-las a detenção, pelo Poder Público, da maioria do capital votante, ou mesmo a interferência do governo na sua gestão social. **O que é primordial na economia mista — registra uma autoridade no assunto — é pois o caráter derogatório do direito comum das sociedades. Este caráter derogatório do direito comum é substancial à economia mista. As sociedades de economia mista constituem uma técnica original de intervencionismo do Estado, que se prende ao desejo de controle que a Administração quer exercer.**

“(Claude Ducouloux, *Les Sociétés d'Economie Miste en France et en Italie*” — 1963, Paris, pág. 79/80)”.
.

A circunstância de assumirem personalidades de direito privado não diminui o poder de disciplinação do legislador, sempre atento à natureza e aos fins perseguidos pelas empresas públicas ou semipúblicas.

Não foi outra a razão de decidir de recente acórdão do Supremo Tribunal Federal, relatado pelo Ministro Aliomar Baleeiro, no Conflito de jurisdição n.º 3.766, da Guanabara. O Tribunal Federal de Recursos se dera por incompetente para julgar o caso de um operário da RFFSA acusado de crime de dano contra o patrimônio desta. Apegado ainda a conceitos anacrônicos e sob a consideração de ser a entidade empregadora de direito privado, entendeu o TFR que ela estava sujeita ao fóro comum. Mas o STF (Pleno), sem discrepância de voto, reconheceu o **caráter público** daquela sociedade anônima especial, o seu caráter jurídico de **mera instrumentalidade federal**. **Dano aos bens dela** (concluiu o acórdão) é **dano às coisas da União**. (“Revista de Direito Administrativo”, vol. 93, outubro de 1968, pág. 215).

3. Essas entidades, hoje entre nós classificadas em empresas públicas e sociedades de economia mista, segundo os critérios da lei da reforma administrativa (Decreto-Lei n.º 200, de 25-2-67), não perdem a sua natureza de direito público por tomarem a forma de sociedades anônimas, ou outra que a lei instituidora estabelecer. Quer seja nelas a participação financeira do Estado majoritária, quer exclusiva (como, no caso da RFFSA, em que o capital inicial foi todo subscrito pela União, única acionista) as prerrogativas do Estado sobrelevam a quaisquer outras. O traço fisionômico, a nota diferencial dessas criações modernas do direito econômico consiste precisamente, como sublinham os seus mais exatos definidores, na derrogação de princípios jurídicos de incidência geral. Não basta que a lei especial atribua ao Governo o predomínio do capital votante, para surgir essa figura societária, mas que, em cada caso, haja disposições incompatíveis com preceitos jurídicos gerais disciplinadores da formação e do funcionamento das sociedades mercantis, que contrariem enfim o direito comum. A lei para cada caso particular — observam Paul Duez e Guy Debeyre é condição insuprível, e por isso mesmo através dela se trata de organizar, com o Estado acionista, **um regime derogatório do direito comum das sociedades**. (“Traité de Droit Administratif” — Paris, 1952 — n.º 810). A participação do Estado no capital e na administração da sociedade não é suficiente para torná-la de economia mista. É mister que a participação seja disciplinada por **normas especiais, derogatórias do direito societário comum**, para operar a transformação. (Moacir Lôbo da Costa — parecer in “Revista de Direito Administrativo”, vol. 92, pág. 409).

Poder-se-iam identificar aí normas de direito singular, visto como este é o que se opõe ao direito comum, e contraria e derroga, ao passo que o direito especial regula determinadas relações jurídicas, em harmonia com o direito comum, sem investir contra o sistema vigente. Enquanto as normas especiais, doutrina San Thiago Dantas,

constituem uma disciplina peculiar de certas relações sociais, um **jus proprium**, perfeitamente coerente e harmônico com as **normas gerais**, em que se inscrevem, as **singulares** são verdadeiras exceções ou contradições abertas ao sistema, constituindo, no dizer do jurisconsulto, **jus contra tenorem rationis propter aliquam utilitatem introductum** — Paulo, Dig. I, 3, fr. 16 (San Thiago Dantas, "Problemas de Direito Positivo", Rio, 1953, pág. 219)

Normas dêsse tipo constam das várias leis instituidoras, entre nós, das sociedades anônimas **especiais** que têm surgido ou como sociedades de economia mista, ou como empresas públicas. Essas leis, sobrepondo-se a preceitos expressos da lei geral reguladora da vida das sociedades por ações, disciplinam, v.g., a matéria do lucro apurado. A Lei n.º 3.890-A, de 25 de abril de 1961, instituidora das **Centrais Elétricas Brasileiras S.A. — ELETROBRÁS** — dispõe no art. 22 que a Assembléia-Geral dos acionistas somente poderá fixar percentagens ou gratificações por conta dos lucros para a Administração da Sociedade e das subsidiárias, quando os dividendos atingirem seis por cento (6%). Pela mesma razão tanto poderia vedar a fixação de tais percentagens ou gratificações, como limitar o máximo de vencimentos da Administração. **Ubi eadem ratio ibi idem dispositio**. Outras vezes as leis instituidoras de empresas públicas e semi-públicas fixam comandos não menos derogativos da legislação mercantil comum, tais como os que estatuem a demissibilidade **ad nutum** dos administradores, limitam a livre transferência dos títulos acionários com o duplo escopo de conservar o acionista estatal com uma percentagem determinada do capital e de evitar o ingresso na sociedade de especuladores indesejáveis; os que impõem a forma nominativa ou que dispõem sobre a inalienabilidade das ações pertencentes aos entes morais de direito público, exemplos, êstes últimos, referidos por Luiz Gastão Paes de Barros no seu excelente trabalho sobre "O Conceito Jurídico de Sociedade de Economia Mista" (in "Revista de Direito Administrativo", vol. 79).

Isso, para não falar no caso de sociedades anônimas de um só acionista, que há cerca de trinta anos parecia a Trajano de Miranda Valverde **uma absoluta falta de senso**, autêntica **monstruosidade jurídica**, impossível de um dia obter a consagração do direito positivo. (Cfr. "Sociedade Por Ações", Rio 1942, vol. 1.º, n.º 203, nota 16). Aquêlê erudito comentador do estatuto orgânico das sociedades anônimas tinha por irrefragável que a exigência legal do número mínimo de sete subscritores atende à própria **natureza** das sociedades por ações, destinadas que são a empresas, cuja exploração depende de avultados capitais nunca disponíveis nas mãos de poucas pessoas. Mas o advento do Estado intervencionista, objetivando exercer atividade econômica, prestar serviço de interesse geral ou satisfazer necessidades coletivas essenciais, mediante instrumentalidades jurídicas por êle integradas, modificou substancialmente os dados do problema.

Nenhum obstáculo, portanto, haveria para acrescentar-se ao já volumoso elenco de normas de direito excepcional mais uma, fixadora de teto para os vencimentos e

vantagens dos diretores das sociedades paraestatais e proibitiva da atribuição a êles de lucros sociais, porquanto êstes, em emprêsas públicas e sociedades de economia mista, devem ter uma diversa destinação, muito especialmente quando se tratar de típicas emprêsas públicas, visto que a característica externa destas é caber ao Govern**o a propriedade e a direção**. (Bilac Pinto, in "Revista de Direito Administrativo" — vol. 32, pág. 15).

Qualquer dêsses tipos de entes destinados a desempenhar atividades econômicas governamentais, tem personalidade jurídica de direito privado, mas provaria demais pretender que só por isso se inserissem todos na exclusiva disciplina jurídica elaborada para sociedades mercantis de fins puramente lucrativos. Já em 1953, o ministro Carlos Medeiros da Silva, então Consultor-Geral da República, sustentava que as sociedades de economia mista se regem pelas normas próprias das entidades privadas, **salvo naquilo que a lei expressamente dispuser em contrário**. (Parecer in "Revista de Direito Administrativo", vol. 34, pág. 393). Essa lei tanto pode ser a que autorizou ou instituiu a sociedade, como outra, subsequente, que a modifique ou complete. Recentemente, o DL n.º 688, de 18-7-69, alterou o § 2.º do art. 9.º e os arts. 18 e 19 da Lei n.º 2.004, de 3-10-53, que dispõe sobre o política nacional do petróleo. Com êle o legislador ordinário fez na estrutura da **Petrobrás** modificações, que, segundo a Lei das Sociedades Anônimas, caberiam só aos Estatutos e à assembléia geral de acionistas. Da mesma forma o DL n.º 631, de 16-6-69, introduziu importantes alterações na Lei n.º 4.122, de 27-8-62, que criou a **Siderúrgica Santa Catarina S.A.** (SIDESC) — a começar do nome, que passou a ser **Indústria Carboquímica Catarinense S.A.** — ICC — e indo até os objetivos sociais e a composição de nova Diretoria, alterações estas conflitantes com a regulamentação ditada pela Lei das sociedades por ações (arts. 3.º, 40, item II, e 116 do Decreto-Lei n.º 2.627/40).

4. A lei especial que fixa o número de Diretores de uma sociedade de economia mista e determina quantos dentre êles serão pelo Govern**o nomeados**, logicamente tem também a fôrça de — se o entender conveniente ao interêsse coletivo — limitar o estipêndio dêsses mesmos diretores. Quem assim obra não é o acionista majoritário, pois simplesmente como tal êle se despoja de suas prerrogativas de mando, para, igualando-se às pessoas físicas, sujeitar-se às regras do direito comum. Mas quem aí atua é o Poder Público, nos têrmos da lei instituidora do nôvo organismo social. Donde a procedência destas palavras do Procurador-Geral do Estado de São Paulo, Sr. Mozart Andreucci, em parecer publicado no vol. 84 da "Revista de Direito Administrativo" (pág. 333): "Assim, diferentemente do conceito que se tornava corrente, a locução "economia mista" não significa que capitais públicos e capitais particulares se uniram, sob forma societária, para a exploração de uma emprêsa econômica, porém que o Poder Público, na sua expressão estatal, interfere de variado modo na economia interna da emprêsa, de modo a submetê-la, em consequência da lei, ao contrôle permanente do Poder Público, não como acionista mas como Estado mesmo, em virtude do **jus imperium** que lhe é inerente e do qual, na espécie, não abdicou".

Porém há mais. A Constituição de 1967 ampliou o contróle parlamentar sobre os órgãos da administração descentralizada, contróle que anteriormente, segundo lembra Caio Tácito, era circunscrito às Comissões de Inquérito, às convocações de ministros e aos pedidos de informações, como meios indiretos de fiscalização. (Cfr. Caio Tácito, **"O Contróle da Administração e a nova Constituição do Brasil"**, in "Revista de Direito Administrativo" vol. 90, pág. 27). Em decorrência dessa inovação, a lei orgânica do Tribunal de Contas (DL 199, de 25-2-67) estende, no art. 33, a jurisdição desse órgão auxiliar do Congresso Nacional aos administradores das entidades da administração indireta.

Pelo DL n.º 200, de 25-2-67 (Reforma Administrativa) integram a administração indireta as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, que são órgãos auxiliares do Presidente da República e dos Ministros (art. 2.º), todas elas vinculadas ao Ministério "em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade" (art. 4.º, § 1.º) e sujeitas à supervisão do Ministro de Estado competente (art. 19), o qual sobre as atividades delas exercerá **orientação, coordenação e contróle** (art. 20, parágrafo único). Toda entidade da Administração Indireta deve estar apta a "prestar contas de sua gestão", a "prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional" e a **"evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática ou cuja adoção se impuser no interesse do Serviço Público"** (art. 28). Estão ainda sujeitas a **liquidação ou incorporação** a outras entidades, **por ato do Poder Executivo**, não apenas as autarquias, mas também as "empresas ou sociedades em que a União detenha a maioria ou a totalidade do capital votante e que acusem a ocorrência de prejuízo continuado" — "respeitados os direitos assegurados aos eventuais acionistas minoritários, se houver, nas leis e atos constitutivos de cada entidade" (art. 178).

A condição de entes dotados de personalidade jurídica de direito privado e a circunstância de deter a União, nalgum deles, apenas a maioria do capital votante, não foram bastantes, como se vê, para tolher o legislador no seu avanço para uma nova regulamentação societária que ponha a salvo o interesse público.

Talvez por não haver sentido o alcance disso, tentou recentemente a PETROBRÁS esquivar-se da apresentação de seu orçamento-programa ao Ministério do Planejamento, formalidade a que estava obrigada *ex vi* do anterior art. 65 da Constituição de 1967, atual art. 62, com a redação dada pela Emenda n.º 1, de 17-10-69. Mas o Presidente da República aprovou o parecer n.º 612-H, de 14 de dezembro de 1967, emitido pelo Consultor-Geral da República e segundo o qual a PETROBRÁS, se inclui entre as empresas obrigadas a submeter o seu orçamento-programa ao Ministro do Planejamento. Nesse parecer salienta-se que a PETROBRÁS, **não obstante sua estrutura formal de Direito Privado para os efeitos de que se trata, deve ter o tratamento das entidades paraestatais de Direito Público**. (Parecer publicado no D.O. de 18-1-68, págs. 612/613). Situação semelhante é a da ELETROBRÁS e da RFFSA, ambas sociedades anônimas especiais, contempladas no Orçamento da União. Outras, não subven-

cionadas no Orçamento mas cujo capital pertença, total ou parcialmente à União, ficam também sujeitas a uma regulamentação legal específica.

5. Não será muito, conseqüentemente, pretender que a **lei especial** vá ao ponto de regular o máximo de vencimentos e vantagens dos diretores de empresas resultantes da vontade imperiosa do Estado para desempenhar um serviço público ou de pública utilidade, com a mesma autoridade com que disciplina outras manifestações de sua atividade e ao arpejo das regras assentes do direito comum, segundo vimos nos exemplos apontados. A própria lei da Reforma Administrativa, no seu art. 26, parágrafo único, alínea f, prescreve que a supervisão ministerial, quanto à Administração Indireta, se exercerá também mediante a **"fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração"**. Não teria verdadeiro alcance jurídico alegar, como alguém já fez, que a limitação de vencimentos criaria desigualdade entre diretores de empresas paraestatais e diretores de empresas privadas. Essa desigualdade existe, mas é necessária e resulta da própria natureza das coisas. Umhas sociedades nascem do concurso de vontades e têm unicamente intúitos lucrativos a bem de seus sócios, ao passo que as outras, nascidas da lei, procuram a promoção da riqueza social, o benefício da coletividade e não, produzir vantagens para os seus eventuais dirigentes. São, enfim, órgãos ancilares da Administração Pública, e como tais devem ser desigualmente tratados, pois **desde Aristóteles se repete que não há desigualdade, mas igualdade verdadeira em tratar desigualmente coisas desiguais**. (Jean Carbonnier, "Droit Civil" 1955, Paris, I, p. 233).

Injurídico, já agora, em face do citado art. 26, parágrafo único, alínea f, do D.L. 200, seria tratá-las igualmente, no que respeita a vencimentos e vantagens de seus dirigentes, ou segundo critérios inspirados na só legislação comum das sociedades anônimas. Não há, nem acreditamos possa haver, nivelamento entre, de um lado, entidades nascidas do livre consenso dos acionistas particulares e que se destinam, por isso mesmo, à utilidade d'elles — e, de outro, empresas criadas pela vontade impessoal da lei, que se nutrem, no todo ou em maior parte, de recursos oriundos do Tesouro Nacional e têm por fim o desempenho de serviços de utilidade pública.

Em decorrência da natureza inconfundível das empresas paraestatais, qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular anulatória de atos lesivos de seu patrimônio (Constituição do Brasil, art. 153, § 31); os Deputados e Senadores não poderão, desde a expedição do diploma, firmar ou manter contrato com elas, salvo quando êste obedecer a cláusulas uniformes, sob pena de perda do mandato (art. 34, I, a, e art. 35, I); os atos de seus dirigentes estão sujeitos a mandado de segurança (art. 1.º, § 1.º, da Lei n.º 1.533, de 31-12-1951) e, como observa F. Bessa de Almeida em recente estudo sobre a **Fiscalização financeira e orçamentária na Constituição de 1967**, não se pode garantir que elas não estejam sujeitas ao controle do Tribunal de Contas, em face do disposto no atual art. 70, § 1.º, da Constituição (cfr. "Revista de Administração Pública", Fundação Getúlio Vargas, vol. 1, 1967, p. 135).

A diferença entre umas e outras é, pois, de essência, não obstante a identidade circunstancial de forma, e assim exige que se lhes dê tratamento diferencial, que aliás encontra apoio na doutrina mais atual e em notáveis arestos.

Faz pouco tempo, ao decidir o recurso de mandado de segurança n.º 16.971, do Rio Grande do Sul, a Terceira Turma do Supremo Tribunal Federal, por intermédio do então Ministro Prado Kelly, relator, proferiu acórdão unânime, digno de registro.

Tratava-se de segurança impetrada por servidor da "Companhia Estadual de Energia Elétrica" rio-grandense, que, por pertencer ao quadro de pessoal duma sociedade de economia mista, se reputava sujeito à Consolidação das Leis do Trabalho e não, vinculado a qualquer esfera administrativa, centralizada ou indireta. No seu voto contrário ao *Writ* pleiteado, o Ministro Prado Kelly enfrentou a questão da natureza jurídica das empresas, de cujo capital o Estado participa majoritariamente e, após estudá-la à luz da doutrina administrativa nacional e estrangeira, assim conclui: "Por isso, se o Estado, mediante ato de seus órgãos ou iniciativa de suas agências, tem em mira o cumprimento de fins e obrigações de interesse comum, por parte de uma entidade, esta embora constituída sob modalidade de direito privado, adquire, desde a sua formação e pelo desempenho dos seus encargos, a natureza de "ente público". (cfr. "Revista Trimestral de Jurisprudência", vol. 41, pág. 30).

O PROBLEMA, EM FACE DO ART. 170, § 2.º, DA CONSTITUIÇÃO

6. A Constituição de 1967 não alterou os dados do problema em exame, ao dispor no art. 170, § 2.º, o seguinte:

"Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações". (1)

Pretender que, diante desse dispositivo, se tornasse vicioso o controle governamental, mediante leis especiais, do funcionamento de certo tipo de empresas econômicas, equivaleria a impossibilitar, daqui por diante, a criação de sociedades paraestatais e assim reduzir notavelmente uma das manifestações típicas do intervencionismo

(1) De acordo com a redação dada à Constituição de 24 de janeiro de 1967, pela Emenda n.º 1, de 17 de outubro de 1969.

O texto anterior era o do art. 163, § 2.º, do qual a Emenda n.º 1, eliminou tão só as autarquias.

Agora ficou mais coerente do que antes a Constituição, porquanto era juridicamente estranho que se subordinassem também as autarquias "às normas aplicáveis às empresas privadas", quando a própria lei da Reforma Administrativa, posterior à Constituição de 24 de janeiro, define autarquia como "Serviço autônomo criado por lei com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública". Os entes autárquicos, dotados de personalidade jurídica de direito público, por se destacarem da Administração mesma, ficam sujeitos às normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas para a União na Seção VII da Constituição de 1967, ex vi do seu art. 70, § 5.º

Hoje, as autarquias estão ainda mais estreitamente ligadas ao Governo Central.

Haja vista que pelo art. 4.º do Decreto-Lei n.º 900, de 29 de outubro de 1969, que alterou o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Reforma Administrativa), passou a ser da competência do Presidente da República a aprovação de quadros e tabelas de seu pessoal e a fixação dos respectivos vencimentos e salários. Isso põe ainda mais de manifesto que "as autarquias participam entre nós do aparelho de decisão engajado nas atividades financeiras do Estado, ao lado da despesa". (Agnelo Uchoa Bittencourt, "Teoria de Opção Orçamentária — o processo decisório das finanças públicas", in "Revista de Administração Pública" — n.º 2, 2.º semestre de 1967, pág. 168 — Fundação Getúlio Vargas).

desenvolvimentista, baseada na competência genérica que o art. 8.º, XVII, da Constituição confere à União Federal.

Na apreciação do problema em foco, não podemos abstrair da realidade da vida brasileira, relativamente às dominantes tendências jurídico-políticas para a plena regulamentação da interferência estatal na esfera econômica. A partir das duas últimas décadas, de modo particular, foi manifesta, entre nós, a modificação do comportamento do Estado, que tornou agressiva a sua participação na atividade empresarial. Considerável é o número de entidades através das quais o Poder Público entrou resolutamente, bem que de modo indireto, a explorar atividades até pouco antes só exercidas pela iniciativa privada, ou por esta nem sequer ainda tentadas, como foi o caso da exploração petrolífera. Outras vezes, o Estado abdicou do privilégio de prestar, êle mesmo, através de órgão da Administração Centralizada, determinado serviço tipicamente estatal, como é o serviço postal, para delegá-lo a uma empresa pública. É o caso da **Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos**, sucessora do DCT, e que foi criada sem embargo de determinar a Constituição vigente que à União compete **manter o serviço postal** (art. 8.º, item XII).

O constituinte que estabeleceu a regra do art. 170, § 2.º, foi o mesmo que firmou, como um dos princípios básicos da ordem econômica e social, o da liberdade de iniciativa (art. 160, I) e pôs em relêvo a competência preferencial da empresa privada para organizar e explorar as atividades econômicas com o estímulo e o apoio do Estado. (art. 170.)

Mas ao proceder assim não fez tábua rasa da estrutura empresarial que o Poder Público metódicamente instituiu no Brasil, de 1941 para cá, nem de sua mecânica jurídica. Não retirou também nenhuma das prerrogativas do legislador federal no que respeita à sua competência de regular o direito das empresas, estabelecendo preceitos derogatórios do direito comum, sempre que estiver em causa uma entidade pelo Estado criada sob qualquer das formas do direito privado.

Por outra parte, levado ao extremo lógico o ponto de vista privatista dos que se agarram à exegese literal do art. 170, § 2.º, chegar-se-ia ao absurdo de admitir, v.g., que uma empresa pública pudesse resultar dum ajuste particular de vontades, ou uma sociedade de economia mista nascer de contrato lavrado em notas de tabelião...

Entretanto, a **autorização legal, para cada caso**, permanece como um dos três fatores **necessários** à existência de qualquer tipo de entidade paraestatal, ao lado dos demais, que são a **finalidade pública** da entidade (exigência teleológica) e o **controle administrativo** (exigência de tutela) (cfr. Miguel Reale, Direito Administrativo, Ed. Forense, Rio — 1969 — fl. 36).

7. Uma interpretação sistemática e harmônica dos arts. 45, 70, § 1.º, e 170, § 2.º, revela que a Constituição absolutamente não desvinculou as empresas públicas e sociedades de economia mista de toda a subordinação a normas públicas, quando diz que "se regerão pelas normas aplicáveis às empresas privadas". Não pode ser êsse o sentido daquele preceito constitucional. Adotando-o, como fazem os apologistas de um privatismo jurídico inconciliável com a nossa realidade administrativa, econômica e política, estaríamos a admitir antinomia na Constituição, o que não é de boa técnica na interpretação das normas. Em recente voto vencedor, disse o Ministro Aliomar Baleeiro: "Velha regra de hermenêutica repele interpretação que se conforme com o choque de textos antinômicos. Há que extrair dêles o sentido racional que os concilia para o fim da lei, a despeito da aparente colisão das palavras dum dispositivo e doutro".

(DC de 18-4-68, na Representação n.º 760, de Pernambuco — in "Revista Trimestral de Jurisprudência", vol. 49, set. de 1969 — pág. 805).

O disposto no art. 170, § 2.º, veio apenas dar continuidade constitucional ao que há muito estava consagrado na experiência brasileira. A Lei Delegada n.º 6, de 26-9-62, por exemplo, que criou a **Companhia Brasileira de Alimentos** — COBAL, já continha a mesma regra que veio a ser traduzida no supracitado artigo da Constituição de 1967. Esta, o que fez foi ampliar o processo de fiscalização dos atos da administração indireta pelas duas Casas do Congresso, conforme está no art. 45.

O art. 170, § 2.º, da Constituição de 1967 com a redação dada pela Emenda n.º 1, de 17-10-69, é quase literalmente o texto do anterior art. 163, § 2.º, com a supressão apenas dos vocábulos "as autarquias". Pois já na vigência do antigo dispositivo constitucional as empresas públicas e sociedades de economia mista, não obstante se regerem "pelas normas aplicáveis às empresas privadas", tinham de submeter os seus orçamentos à aprovação do Poder Executivo, *ex vi* do art. 107 da Lei n.º 4.320, de 13-3-64, o que seria desabaladamente inconstitucional, se situássemos o art. 170, § 2.º, na perspectiva privatista que submete essas entidades jurídicas ao exclusivo domínio da legislação comum. O art. 107 da lei supracitada foi regulamentado em 24 de maio de 1967 pelo Decreto n.º 60.745 (sem que nenhuma sociedade paraestatal pleiteasse a declaração judicial de sua incompatibilidade com o art. 163, § 2.º, atual art. 170, § 2.º). E lá prescreve êle, no seu art. 1.º: "**Os orçamentos dos órgãos de administração indireta a que se refere o art. 107 da Lei n.º 4.320, de 17-3-64, serão encaminhados ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral pelos Ministros de Estado a que estiverem vinculados.**"

Por sua vez o Dec.-Lei n.º 147, de 3-2-67, que deu nova Lei Orgânica à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, regula de maneira nova a CODECAN (Comissão de Defesa dos Capitais Nacionais), estendendo o seu controle às empresas públicas e quaisquer outros organismos, de cujo capital, no todo ou em parte, seja o Tesouro Nacional titular, bem como às sociedades de que sejam acionistas os entes definidos nos arts. 39 e 45.

Tudo isso, que não se poderia conceber num regime jurídico puramente privatista, como o que alguns pretendem inferir do art. 170, § 2.º, da Constituição do Brasil, revela a **situação especial** que as leis **singulares**, criadoras dos seres paraestatais, lhes conferem. Embora todas elas, por enquanto, assumam, de ordinário, a forma de sociedades anônimas, essas sociedades anônimas são **meras ficções de direito**, como há pouco disse, com a sua autoridade de publicista, professor de direito e magistrado, o Ministro Aliomar Baleeiro, num dos seus melhores votos, acrescentando: **Na realidade, são repartições ora econômicas, ora técnico-administrativas e única e exclusivamente para a realização de um serviço público típico do Estado, historicamente do Estado.** (cfr. voto na Representação n.º 745 — do DF, de que foi relator o Ministro Themístocles Cavalcanti — acórdão de 13-3-68.)

Quando, pois, o legislador criar regra excepcional disciplinadora também do limite máximo de vencimentos e vantagens dos administradores das empresas públicas e sociedades de economia mista, contrariando o que poderiam fazer os seus respectivos estatutos ou assembléias gerais, estará na linha já consagrada desse **jus singularis**, do qual entre nós procedem todas as modernas organizações de fins econômicos, instituídas para cooperar com o Estado intervencionista.

DO PROCESSO DAS

Ações Sumárias Trabalhistas

DOMINGOS SÁVIO BRANDÃO LIMA

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso e Professor Titular da Faculdade Federal de Direito de Mato Grosso.

Injustitia illud (judicium) reddit amarum, mora acidum — Bacon. (1)

1. A objetividade, precisão e atualidade do pensamento do emérito Manoel Aureliano de Gusmão são tão expressivas e sintetizam com tamanha fidelidade o anseio de quantos militam na Justiça ou a ela recorrem para dirimir suas questões, que merecem uma reprodução integral:

“O ideal assinalado pela ciência do Direito Judiciário e que tôdas as legislações têm vindo procurando realizar, é o da diminuição quantitativa e simplificação qualitativa das formas destinadas a reger os atos da luta jurídica, no convívio social.”

“A tendência universal da ciência processualística tem sido sempre para desembaraçar e simplificar o processo, expurgando-o de todo êsse cortejo de solenidades arcaicas, de delongas e de exigências inúteis, que só têm a virtude de entorpecer, de paralisar, ou de anular, segundo a frase de Cocco-Ortu, “a defesa honesta do bom direito” e que só servem para entreter e alimentar as protelações e a chicana, onerando as partes de despesas supérfluas, que flagelam, sem vantagem alguma para

(1) Bacon — *Tratado de Moral e Política* — pág. 53 — “se a injustiça da sentença a torna amarga, as delongas fazem-na azêda”.

o descobrimento da verdade, ou para a demonstração da legitimidade dos direitos controvertidos, que o poder público é chamado a tutelar e proteger." (2)

Por estas razões ponderáveis, sempre oportunas, é que para o clássico brilhante João Monteiro (3) "o melhor sistema de processo será aquêle que o fizer — pronto, simples e efetivamente garante da final estabilidade das relações de direitos".

É inconfundivelmente certo que "o apêlo farisáico à letra de lei apregoa o Dr. Andreas Von Tuhr — caracteriza as civilizações jurídicas pouco evoluídas", tendo Clóvis Bevilacqua observado que o formalismo decai como resultado da evolução jurídica.

"Hodiernamente, — afirmamos no Acórdão da Apelação Cível nº 3.967, no Egrégio Tribunal de Justiça de Mato Grosso, quando convocados — o fetichismo das fórmulas processuais, o ritualismo tacanho e apaixonado, o fascínio das palavras sacramentais, o simbolismo extremado das *legis actiones*, do procedimento formulário, cujos ressaibos se perpetuaram através das legislações portuguesas, constituem apenas subsídios históricos aos estudiosos, estando sua influência e vigência empoeiradas e amarelecidas pelo passar do tempo, repousando nos arquivos das antiquilhas do direito."

Por mais inócuo e insignificante que nos apresente um dissídio submetido à consideração e julgamento da Justiça do Trabalho, podemos, sem muito esforço, divisar através daquela diminuta pretensão, uma inquietante situação de profunda repercussão e larga significação sociais. Embora individual, aquela demanda pode alcançar imensa ressonância, sensibilizando, em caráter genérico e abstrato, todo um grupo social que poderá considerar-se na mesma posição.

O processo, êsse "conjunto de atos destinados à formação de imperativos jurídicos" (4), cuja finalidade, na afirmação de Couture, é "fazer cessar o conflito, mediante o debate preordenado, por ato de autoridade" (5), no setor trabalhista, assume um caráter muito mais grave. Às vêzes, quanto menor o pedido, maior a urgência e mais negra a necessidade de buscar-se uma solução justa, dentro do menor espaço processual possível, sem contudo sacrificar-se o sagrado mister da Justiça de dar o seu a cada um, sob pena de converter-se o mesmo em túmulo do Direito.

Os juristas, diante dêstes pressupostos e pressurosos em conciliar os interesses em litígio, dentro do princípio da igualdade de todos perante a lei, procuraram agrupá-los num processo, onde o pouco reclamado pelo demandante fôsse poupado ou conservado intacto por um desfecho rápido e econômico, de modo também a não desgastar o muito do demandado, pela polêmica infundável, tão ao gosto da chicana, destituída de qualquer proveito às partes e ao caráter social da Justiça.

(2) Manoel Aureliano de Gusmão — *Processo Civil e Comercial* — 1921 — I/16 — n.º IX.

(3) João Monteiro — *Curso de Processo Civil* — § 73.

(4) Carnelutti, apud Frederico Marques — *Instituições de Direito Processual Civil* — I/11.

(5) Eduardo J. Couture — *Introdução ao Estudo do Processo Civil* — Rio — pág. 67.

2. Ao sistematizar os diversos procedimentos, o projeto do Código Judiciário do Trabalho, atualmente paralisado, abandonando a vetusta divisão formal das ações para perfilhar a moderna processualística, classificou os processos em duas grandes e distintas categorias: processo ordinário (art. 371/428) e processos especiais de natureza individual (arts. 429/534) e coletiva (arts. 535/595).

Entre os processos especiais de natureza individual, enumerou a ação sumária, a homologação do pedido de demissão do empregado estável, ação para demissão do empregado estável, ação de consignação em pagamento, ação executória, ação de restituição de posse, ação rescisória, ação de cumprimento de convenção coletiva de trabalho, mandado de segurança, infrações e aplicação de penalidades, medidas preventivas, protestos, embargos de terceiros, incidente de *factum principis*, incidente de falsidade.

Devemos, primeiramente, louvar a iniciativa e a pujança com que o douto autor do projeto enfrentou e tentou resolver antigos e irreconciliáveis problemas, suscitados na doutrina e jurisprudência.

LTr., a renomada Legislação do Trabalho, em seu nº 305, ao fazer uma circunstanciada e criteriosa análise dos textos do então anteprojeto, confiou a parte de que nos ocupamos ao talentoso Dr. Eduard Saad (pág. 37/41) que, em suas precisas apreciações, limitou-se a propor que a alçada das ações sumárias fôsse fixada na proporção de um, dois e três salários-mínimos, na conformidade do nível de vida evidenciado nos diversos Estados mencionados. Sustentou ainda S. Exa. que o critério atual, se adotado, não determinará economia processual nem contribuirá para o desafôgo dos Tribunais, sobretudo nos Estados em que os trabalhadores têm padrão de vida mais elevado.

3. Nada mais necessário e proveitoso para o estudo da natureza e essência das instituições jurídicas, que uma investigação, mesmo sucinta, de seu desenvolvimento histórico, para termos uma noção mais precisa de sua atualidade e das medidas que nos atreveremos a propor.

Em sua interessante e constante evolução judiciária, assinaram os romanos três períodos de importantes sistemas processuais civis: o sistema das *legis actiones*, o *formulario* e a *cognitio extraordinária* (6), cujo estudo, mesmo perfunctório, ser-nos-ia impossível num trabalho como este, reservando-nos para nossos *Comentários ao Código Judiciário do Trabalho*, que elaboraremos de parceria com o ilustrado e culto Juiz do Trabalho, Dr. Waldemar Thomazine.

(6) Cf. Robert Von Mayr — *História del Derecho Romano* — Barcelona — 1926 — I/348-407; Teodoro Mommsen — *Compendio del Derecho Publico Romano* — Buenos Aires — 1942 — págs. 325/381; Vittorio Scialoja — *Procedimiento Civil Romano* — Buenos Aires — 1954 — págs. 351/438; Eugene Petit — *Tratado Elemental de Derecho Romano* — Buenos Aires — 1958 — págs. 823/874; J. Arias Ramos — *Derecho Romano* — Madrid — 1954 — I/206-214; E. Didier-Pailhé — *Cours Élémentaire de Droit Romain* — Paris — 1887 — I/329-361; Paulo Frédéric Girard — *Manuel Élémentaire de Droit Romain* — Paris — 1906 — págs. 934/1.071; Gaston May — *Éléments de Droit Romain* — Paris 1909 — págs. 558/633; Pietro Bonfante — *Instituciones de Derecho Romano* — Madrid — 1959 — págs. 12-137; F. Mackeldey — *Manuel de Droit Romain* — Bruxelas — 1837 — págs. 121/131; L. A. Warnkeening — *Instituições de Direito Romano Privado* — Rio — 1882 — págs. 429/435; Filippo Serafini — *Istituzioni di Diritto Romano* — Firenze — 1872 — I/107-130.

Encontramos, ao tempo do Código Teodosiano, processos que, pela plenitude das provas e das decisões, eram idênticos aos processos ordinários, omitindo-se contudo certos atos e acelerando-se os prazos do procedimento.

No Direito Justiniano, segundo o testemunho de Scialoja (7), existiam determinados processos que se realizavam com maior celeridade, especialmente quanto às provas perante o magistrado julgador, que não precisavam conduzir a uma convicção plena, como se verificava nos demais processos. Não constituíam processos propriamente ditos, em seu rigor técnico, mas puras formalidades judiciais em casos determinados, como a concessão da *bonorum possessio decretalis*, as *interrogationes in jure*, a suspensão do *judicium liberale*, a *actio ad exhibendum*, a *actio legis Aquiliae* por destruição das tábuas contratuais, a *pignoris capio* executiva e ação de alimentos.

Em processos desta natureza, bastava ao magistrado *sumatim cognoscere*, ou seja, conhecer superficialmente, sucintamente, sumariamente, originando-se daí, o *nomen Juris* da ação sumária.

4. No procedimento civil ítalo-canônico, segundo a narrativa de Leo Rosenberg, "introduziu-se na "Clementina Saepe" de 1.306 um processo chamado mais adiante de sumário indeterminado, que se aplica primeiramente às causas de menor valor e que se estende logo ao procedimento ordinário, dado que o juiz pode resolver *simpliciter et de plano, sine strepitu et figura iudice* e concentrar os prazos discricionariamente" (8). Chiovenda nos adianta que este processo "regulou esse modo de proceder *simpliciter et de plano ac sine strepitu et figura iudici*, a observar-se em determinados casos: dispensando do libelo, da contestação da lide, da rigorosa sucessão dos prazos, antes mirando a concentrar numa só audiência tôdas as deduções das partes, reforçando os poderes do juiz na direção da lide, aumentando o contacto entre as partes e o juiz, e a oralidade da causa; admitindo um processo contumacial na exata acepção do termo". (9)

5. Nosso País, herdeiro das tradições jurídicas e culturais dos romanos e lusos, nunca poderia desconhecê-lo, especialmente, no direito criminal que, com idêntico sentido e objetivo, ainda nos empresta seu concurso (Código de Processo Penal, arts. 513/40), destinando-se à punição das contravenções e aos processos por crimes a que não fôr, ainda que alternativamente, cominada a pena de reclusão. Nêle elucida Pimenta Bueno, "se abreviam os termos do processo ordinário, deixando-se por isso de observar extensamente algumas formalidades, atos, ou dilações dêste, e guardando-se só as que interessam à ordem essencial do Juízo, ou termos indispensáveis da acusação, defesa, e exame". (10)

(7) Vittorio Scialoja — *Procedimiento Civil Romano* — Buenos Aires 1954 — págs. 428-430.

(8) Leo Rosenberg — *Tratado del Derecho Processual Civil* — Buenos Aires — 1955 — I/19-20.

(9) Giuseppe Chiovenda — *Instituições de Direito Processual Civil* — São Paulo — 1965 — I/107.

(10) José Antônio Pimenta Bueno — *Apontamentos sobre o Processo Criminal Brasileiro* — 1959 — pág. 488 — n.º 294.

Existiu, atesta-nos o insigne João Mendes Júnior, um “processo simplesmente verbal, como o outrora adotado nas causas excedentes de quatrocentos mil réis e na infração de polícia municipal. O Juiz ouvia as partes verbalmente e suas provas, limitando-se o escrivão a fazer, em seu protocolo, um assento de como o juiz as ouviu sobre aquele fato e condenou ou absolveu; e dêste assento se extraía o mandado para execução (Ord. Liv. I, tít. 65, §§ 7, 23 e 73). Não havia papéis a autuar. Não se formavam autos. De tudo ficava tão somente, o assento no protocolo. Esse processo, a princípio aplicado às pequenas demandas perante os juizes de paz, depois se foi abusivamente transformando em um processo verbal por escrito”. (11)

O procedimento sumário naturaliza-se em nosso direito comercial, graças aos ilustres redatores do Reg. nº 737, de 25 de novembro de 1850, ingressando no âmbito da processualística civil, por força do Decreto nº 763, de 19 de setembro de 1890, para obter sua aplicação no Decreto nº 3.084, de 1898 (parte terceira, art. 359) e, persistindo em quase todos os códigos estaduais de processo, foi extinguir-se com o advento e vigência do Decreto-Lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939.

Segundo Lopes da Costa (12), este procedimento é regulado no Código Português (art. 471), e no *Code de Procédure* (art. 404), sendo desconhecido da ZPO, onde seus comentadores o consideram desnecessário, diante da faculdade do § 226, que permite ao juiz o abreviamento da marcha processual com o encurtamento dos prazos.

6. Em matéria contratual de trabalho, muito antes mesmo de pensar-se em qualquer coisa que se parecesse com o Direito do Trabalho, já nos deparamos com a Ação de Soldada, derivada de contrato de locação de serviço (13), e fundada nas Leis de 13 de setembro de 1830 (art. 14) e de 15 de março de 1870, cujo processo era sumaríssimo, sendo, posteriormente, pela Lei de 15 de março de 1878 (arts. 81 e 84), alterado para sumário (Reg. 737, arts. 237 e segs.).

Na pragmática trabalhista nacional, vamos registrar o ensaio de seus primeiros passos no art. 46 do Decreto-Lei nº 1.237, de 2 de maio de 1939 (14), para, despreocupado com sua nomenclatura, quase escondido e desconhecido, afirmar-se em caracteres mais nítidos, no § 1º do art. 851 da CLT (15), com a nova redação que lhe imprimiu o Decreto-Lei nº 8.737, de 19 de janeiro de 1946, e, finalmente, apresentar-se modificado no Projeto que o douto Prof. Mozart Victor Russomano teve o mérito de organizar em tão curto prazo.

(11) João Mendes de Almeida Júnior — Programa do Curso de Direito Judiciário — 1910 — págs. 202 e segs.

(12) Alfredo de Araújo Lopes da Costa — Direito Processual Civil Brasileiro — 1959 — I/196 — n.º 204.

(13) Fazemos esta distinção por existirem duas espécies destas ações, sendo a primeira fundamentada nas Ords. Liv. 4º, Tít. 29 e 34, de processo sumário.

(14) Art. 46 — Os trâmites do processo e julgamento da reclamação serão resumidos em Ata, de que constará, na íntegra, a decisão — parágrafo único — A Ata será assinada pelo presidente e pelos vogais, juntando-se ao processo o seu original.

(15) CLT: art. 851 — Os trâmites de instrução e julgamento da reclamação serão resumidos em Ata, de que constará na íntegra a decisão. § 1.º — Nos processos de exclusiva alçada das Juntas, será dispensável, a juízo do Presidente, o resumo dos depoimentos, devendo constar da Ata a conclusão do Tribunal, quanto à matéria de fato.

7. Processo sumário é "aquêlê em que a lei, respeitada a ordem natural, simplifica os atos, encurta os prazos e dispensa certas formalidades, dando-lhe assim uma marcha mais breve e expedita" (16), onde "só se observam os atos substanciais, rejeitadas as solenidades" (17), que, "pela urgência da realização do direito, ou pela modificação do pedido e simplicidade do litígio, nada mais exigem do que" (18), "exposição da pretensão do autor, defesa do réu, instrução ou prova e julgamento". (19)

Fundamenta-se êle em três razões, que o tempo não ousou modificar: "a parvidade de seu objetivo, o favor de que gozam, a urgência de sua decisão" (20), objetivando, apenas, "brevidade, economia, remoção de todos os meios maliciosos e supérfluos, tais são as condições que devem acompanhar o processo em tôda a sua marcha" (21), ou seja, "o máximo resultado com o mínimo de esforço, princípio êsse que para Von Ihering é uma das leis vitais da Jurisprudência". (22)

Caracteriza-se "por uma simplificação" (23), tendente "a diminuir a massa dos materiais, tanto quanto não seja prejudicial aos resultados a atingir" e "a delimitar exatamente os atos e têrmos e a reuni-los harmônicamente" (24), cuja adoção, recomendada por Cirne, "por ser o mais compatível com a própria definição de ação" (25), evitaria aquela vetusta advertência de Montesquieu: "as formalidades são necessárias; mas o seu número poderia ser tão grande que iria se contrapor ao fim das leis. Dar-se-ia a uma das partes os bens da outra sem exame, ou, à força de tanto examinar, se arruinaria a ambas". (26)

8. Para melhor entendimento e elucidação dêste processo, no direito pátrio antigo, transcrevemos o que nos apresenta João Monteiro:

"Quanto à forma do processo, observar-se-ão as regras dos arts. 237 a 244 do Reg. nº 737, de 25 de novembro de 1850, a saber:

— A petição inicial conterá, além do nome do autor e do réu:

1º) O contrato, transação ou fato de que resulta o direito do autor e obrigação do réu;

2º) O pedido com tôdas as especificações e estimativas do valor, quando não fôr determinado;

3º) A indicação das provas em que se funda a demanda.

(16) Paula Baptista — *Compêndio de Theoria e Prática do Processo* — § 75.

(17) Pereira e Souza — *Primeiras Linhas* — nota 7.

(18) João Mendes de Almeida Júnior — *Direito Judiciário Brasileiro* — 1960 — pág. 237.

(19) Manoel Aurellano de Gusmão — *Processo Civil e Comercial* — 1921 — I/323.

(20) Antônio Joaquim Ribas — *Consolidação das Leis do Processo Civil* — 1879 — II/94.

(21) Paula Baptista — *ob. cit.* 72.

(22) Gusmão — *ob. cit.* I/18.

(23) Lopes da Costa — *ob. cit.* I/196.

(24) Ihering — *apud* João Mendes de Almeida Júnior — *ob. cit.* — 1960 — pág. 295.

(25) Adolpho Tácio da Costa Cirne — *Ações Summárias — Recife* — 1936 — pág. 115.

(26) Montesquieu — *Espírito das Leis* — Liv. 29 — cap. 1.º

Na audiência pela qual fôr o réu citado, feito o pregão, e presente êle ou à sua revelia, lerá o autor, ou seu advogado, a petição inicial, a fé da citação, e produzindo os documentos que tiver, exporá de viva voz a sua intenção e depositará o rol de testemunhas.

— Logo depois se procederá à inquirição das testemunhas, a que poderá se prorrogar para audiências seguintes, podendo o juiz marcar audiências extraordinárias para êsse fim.

— Êstes depoimentos serão escritos resumidamente, salvo: 1º quando alguma das partes requerer que o sejam, à sua custa, por inteiro; 2º quando a prova fôr somente testemunhal.

— Findas as inquirições, verbalmente ou por escrito, o juiz fará em seguida reduzir a termo circunstanciadamente as alegações e requerimentos orais, e depoimentos das testemunhas; e autuado êsse termo com a petição inicial, documentos e alegações escritas, serão os autos conclusos.

— Antes de proferir a sentença procederá o Juiz *ex officio*, ou a requerimento de qualquer das partes as diligências que lhe parecerem necessárias para julgar afinal, ou ao arbitramento nos casos em que a lei o determinar". (27)

9. Se nos detivermos a observá-lo, mesmo de relance, em tôda a sua longa mas fascinante evolução, concluiremos que os três requisitos, almejados pelos romanos, da simplicidade, brevidade e eficácia continuam a desafiar a argúcia e a cultura de nossos modernos processualistas.

O conceituado e culto Prof. Russomano, em dividindo os processos em ordinários e especiais, não cometeu o deslize apontado ao Código de Processo Civil, incluindo nestes últimos os processos acessórios, e foi extremamente feliz na redação do art. 429, pois, doutrina Pontes de Miranda "a especialidade, no Código, nem sempre significa exclusão da ordinariedade; às vêzes, essa ordinariedade persiste e apenas se modifica algum momento inicial; ou apenas se alude a que se manteve a forma ordinária, a despeito da especialidade da pretensão e da ação". (28)

O procedimento das ações sumárias trabalhistas, pelo espírito e evolução, pelo seu sentido etimológico e atualidade social, não pode, apesar de sua excepcionalidade, conservar a ordinariedade quase total, como pretende, sob pena de perder o valor e as características primordiais, de sua razão de ser. A êle se aplica, com inteira procedência, a lição do grande João Mendes Júnior: "atos e termos devem ter em vista conciliar a necessidade da realização do direito: — com a segurança do exame, para dar confiança aos litigantes; com a simplicidade, para distrair a atenção do juiz e concentrá-la sôbre os verdadeiros pontos do litígio; e com a brevidade tanto quanto seja possível, sem degenerar em precipitação". (29)

(27) João Monteiro — *Direito de Ações* — 1905 — págs. 131-2.

(28) Pontes de Miranda — *Comentários ao Código de Processo Civil* — 1959 — IV/244.

(29) João Mendes — *apud* Gusmão — ob. cit. I/18.

Juan Balella (30), destacando as múltiplas razões que induziram o legislador a subtrair as controvérsias individuais do trabalho à competência da jurisdição do direito comum, informa-nos que tôdas elas "fundam-se na convicção de que a justiça ministrada pelos tribunais ordinários é demasiado lenta", aduzindo Alejandro Gallart Folch que "a jurisdição do trabalho tem que ser uma jurisdição especial, caracterizada pela simplicidade processual; pela rapidez e pela gratuidade". (31)

Da forma como está estatuído no Projeto, o processo das ações sumárias trabalhistas, longe de representar um avanço na complexa técnica processual, como se pretendeu, manifesta, na realidade, uma tremenda negação e desprezo de seu conteúdo histórico, de sua finalidade e essência precípuas. É, à semelhança do "processo verbal por escrito", um processo sumário ordinarizado, ou, numa apreciação mais simples, nada mais que uma ação ordinária de valor líquido igual ou inferior a três vezes o maior salário-mínimo, em que das provas testemunhais produzidas em audiência apenas constarão da Ata o nome e a qualificação dos depoentes e partes, as alegações finais estarão excluídas dos autos e a sentença será irrecurável à instância superior.

Referindo-se às diferenças existentes entre a reclamação com o rito prescrito pelo art. 851, § 1º da CLT e as demais, assim se manifestou Campos Batalha: "nisto, portanto, se distingue o processo sumário do ordinário; naquele, os depoimentos das partes e testemunhas são reunidos na Ata da audiência, na qual se indicará sucintamente a conclusão do juiz ou da Junta sobre a matéria de fato; neste, os depoimentos serão ditados separadamente, em súmula, devendo ser assinados pelo juiz ou presidente e pelos depoentes". (32)

Na verdade, *data venia*, não se tratava exatamente de processo sumário, como entendeu o preclaro Batalha, cujo rito deve ser expresso, jamais ficar na dependência do juízo do presidente e cuja celeridade se evidenciava tão-só em alguns minutos de audiência e supressão do recurso à segunda instância.

Reconhecemos que, no procedimento consolidado, exclusivamente de alçada, justificava-se aquela diferença mínima, face ao sistema da oralidade, preconizado pelos modernos processualistas, em que "a predominância da palavra falada, como meio de expressão, mas combinada inteligentemente com escritos preparatórios e de documentação" (33), já tradicional no trabalhismo mundial e pátrio. O procedimento já era sucinto e desprovido de formalismos que modificá-lo, seria extinguir ou mutilar suas partes essenciais, torná-lo tumultuário e nulo. "Basta considerar — pondera o eminente João Mendes de Almeida Júnior — que, no procedimento oral o que caracteriza o processo ordinário é que a causa deve ser instruída e preparada antes da audiência para o debate oral, ao passo que, no processo sumário, as conclusões são tomadas em audiência e a instrução se faz em audiência; isto é, no procedimento oral, a instância do processo sumário desde logo se instaura inteiramente perante a autoridade judiciária com citação para audiência fixa, é suprimida a fase da instrução preliminar

(30) Juan Balella — *Lecciones de Legislación del Trabajo* — pág. 336 — n.º 2.

(31) Alejandro Gallart Folch — *Derecho Español del Trabajo* — pág. 326.

(32) Wilson de Souza Campos Batalha — *Instituições de Direito Processual do Trabalho* — 1951 — pág. 343.

escrita, e na audiência para o debate oral são produzidos depoimentos e documentos, discutidas provas e desenvolvidas as requisições e conclusões das partes". (34)

Agora, com as inovações apresentadas, o estudo deste processo assume proporções diversas que devem ser meditadas com vagar. Sacrificou-se a simplicidade, o encurtamento dos prazos e a facilidade do procedimento consolidado para formalizá-lo por escrito, transformando-o de especial que era em ordinário, com um primeiro despacho saneador (art. 377), ainda encontrado em algumas legislações, inclusive no Direito Canônico (35), contestação solene, despacho saneador eminentemente informal (art. 389).

Substituiu-se, destarte, um processo extremamente simples por outro muito mais formalista.

Positivou-se, outrora, tendências exatamente inversas, ou seja, substituir o procedimento ordinário pelo sumário, merecendo do grande Almeida e Souza, baseado em Strikio e Bronnem, este prognóstico: "Seria de interesse público que todos os processos se tratassem sumariamente" (36). Mello Freire nos assevera que este *desideratum* só não foi alcançado em Portugal, graças "ao grande prestígio e ao respeito quase supersticioso de que gozavam o Direito Romano e o Direito Canônico, de onde era derivado o processo ordinário" (37). Uma lei italiana de 31 de março de 1901, uma reprodução incompleta da lei geral suíça de 11 de abril de 1889, procurou em vão estabelecer esta inversão, que não teve êxito face às peculiaridades do sistema adotado.

Não postulamos a tese de Lobão, nem comungamos do fracasso da lei italiana, mas, as condições essencialmente humanas nos impõem a advogar um rito tríplice para os pretórios trabalhistas — o sumaríssimo, sumário e ordinário.

Quem questiona direito de valor igual ou inferior a um salário não pode sujeitar-se às delongas de outros processos. Por que então não aproveitar-se o atual rito da Lei nº 4.066, de 28 de maio de 1962? As partes, de comum acôrdo ou seus advogados, compareceriam, juntamente com suas testemunhas, em audiência designada com três dias de antecedência e, perante o Juiz Trabalhista, apresentavam suas provas, pedindo que lhes fizesse justiça. Desta decisão não haveria qualquer recurso e o cumprimento seria imediato, sob pena de execução. Registrar-se-ia apenas a conclusão do julgamento, cuja certidão serviria para exigir-se o pagamento, ou comprovar-se o acôrdo.

(33) Gabriel José Rodrigues de Rezende Filho — Curso de Direito Processual Civil — 1963 — II/43 — n.º 430.

(34) João Mendes — apud Gusmão — ob. cit. I/18.

(35) Codex Iuris Canonici — Can. 1709 — § I — *Iudex vel tribunal, postquam viderit et rem suae competentiae et actori legitimam personam esse standi in iudicio, debet quantocius libellum aut admittere aut reticere, adiectis in hoc altero casu relectionis causis* — depois que o juiz ou tribunal verifica que o assunto é de sua competência e que o autor tem personalidade legítima para comparecer em juízo, deve quanto antes admitir ou rechaçar o escrito da demanda, acrescentando neste segundo caso as razões pelas quais o rejeita — Typis Polyglottis Vaticanis — MCMLII — pág. n.º 465.

(36) Lobão — Acções Summárias — nota ao § 4.º

(37) Mello Freire — Inst. Jur. Civ. — Liv. 4, tít. 7.º, § 12.

10. Se, outrora, uma reclamação verbal que poderia ser julgada na primeira audiência desimpedida, depois de cinco dias, arrastava-se meses, por causa de inexistência de pauta, imaginemos agora no regime proposto.

Agora, um processo trabalhista, se tiver um andamento rápido, gastará um prazo mínimo de vinte e sete dias. Isso normalmente. Exemplifiquemos: apresentada a inicial, ou o pedido oral, o Ministério Público terá dois dias para redigir a petição, inexistente prazo para o juiz proferir o despacho Saneador-Mirim, a secretaria possui dois dias para a remessa da segunda via ao réu, um dia para que o DCT possa entregá-la, cinco dias para a contestação, um dia para remessa da contestação pelo DCT (?), um dia para a conclusão dos autos, dois dias para o despacho saneador, dois dias para expedir a intimação da audiência, um dia para o DCT entregá-la, cinco dias de antecedência da audiência, três dias para a sentença, se o juiz não se sentir habilitado = total: vinte e sete dias. Convenhamos se o juiz despachar a inicial imediatamente, se o Ministério Público cumprir seu prazo, se a Secretaria observar rigorosamente as conclusões e remessas das citações e intimações e... (aqui o *hoc opus labor est*) se o Correio entregar tôdas as citações e intimações em um dia para cada, o que duvido e aposto em contrário.

Ora, a Ação Sumária Trabalhista terá todos êstes prazos e sua única e absoluta vantagem será a de não constar da Ata os interrogatórios das partes, depoimentos de testemunhas e peritos, e a irrecorribilidade da decisão (art. 602) à superior instância, com possibilidade de um pedido de reconsideração em três dias.

Onde a brevidade, a simplicidade, a isenção de formalidades acidentais, a economia e facilidade processuais?...

Se agora, na vigência do procedimento consolidado, amparado pela rápida conclusão da demanda, assistimos comumente ao espetáculo doloroso do empregado que, antes de reclamar ou no limiar da causa, é forçado a transigir, recebendo menos da metade do que tinha direito certo e incontestável, porque suas condições não aguentam a espera do moroso desfêcho de sua reclamatória, que diremos dêstes processos, ora codificados...

Num país, onde a inflação atinge a níveis inacreditáveis, infalivelmente superiores a quaisquer juros de mora, a procrastinação ainda significa a mais temível das armas utilizadas pelo economicamente forte contra os que, vivendo de seu exclusivo labor e desprovidos de quaisquer economias, não podem resistir à desvalorização do que lhes cabe, sob pena do perecimento total, aderindo a tôda a proposta que importe no recebimento imediato.

O autor do Projeto (art. 602), ao inclinar-se pelo julgamento em instância única, nas causas de pequeno valor, insurgiu-se corajosamente contra as valiosas opiniões de Seabra Fagundes⁽³⁸⁾, José Frederico Marques⁽³⁹⁾, Carvalho Santos⁽⁴⁰⁾, Affonso Fraga⁽⁴¹⁾, para permanecer ao lado do Código de Processo Civil (art. 839) e CLT (art. 894).

(38) Seabra Fagundes — Dos Recursos Ordinários em Matéria Civil — 1946 — pág. 411 — nota 79.

(39) José Frederico Marques — Instituições de Direito Processual Civil — IV/265.

(40) J. M. Carvalho Santos — Código de Processo Civil Interpretado — IX/331.

(41) Affonso Fraga — Instituições do Processo Civil do Brasil — III/142-3.

É necessário desafogar os tribunais superiores, não a custa de demora na instância inferior, mas pela segurança, rapidez e economia processual de suas decisões. “Na Alemanha, não se admite apelação nas questões patrimoniais em que a condenação seja inferior a 1.000 marcos (ZPO/511-A). Na Áustria, a apelação se restringe, nas causas de pequeno valor, à alegação de nulidade da sentença (ZPO §§ 501 e 477). Na Itália, não são passíveis de apelação as sentenças proferidas nos dissídios individuais do trabalho de valor até 5.000 liras (Código de Processo Civil, art. 452) ou, em matéria de previdência social, até 10.000 (art. 462); as decisões do conciliador, em causas de valor inferior a 2.000 liras, só comportam apelação nas hipóteses de incompetência ou de falta de jurisdição do prolator da sentença. Na França, a apelação é excluída nas questões de valor igual ou inferior a 10.000 francos que versem sobre matéria trabalhista ou sejam de competência do juiz de paz”. (42)

II. Com as nossas excusas, aproveitando da experiência das legislações do passado, aliada às proveitosas inovações da atualidade, cremos que estas modestas sugestões serviriam para diminuir a avalanche de recursos que atropela e congestiona os tribunais superiores trabalhistas e contribuiriam para acelerar o andamento dos feitos na primeira instância, com as reais vantagens para as partes e para a Justiça.

Da Ação Sumaríssima e Sumária

Art. 430 — Nas ações de valor líquido igual ou inferior ao maior salário-mínimo, vigente no País, poderão os interessados, independentemente de advogados e de comum acôrdo, acompanhados de suas testemunhas e munidos de outras provas, requerer ao Juiz Competente que lhes designe audiência, dentro do prazo máximo de três (3) dias, onde comparecerão, independentemente de citação, e lhes faça justiça.

Parágrafo único — O Juiz, depois de ouvir as partes, sem lograr acôrdo e, se o julgar necessário, as demais testemunhas, prolatará sua decisão irrecorrível, ordenando, se o vencido não satisfizer imediatamente a importância da condenação, que se lance a sentença no livro de audiências, colhendo-se a assinatura das partes. (43)

Art. 431 — Serão instruídos, em única audiência, sumariamente, na forma disposta neste capítulo, todos os processos que envolvam pedido:

- a) de valor líquido, igual ou inferior a três vezes o maior salário-mínimo vigente no País, ou estimativa de seu valor, quando não fôr determinado;

(42) Theotônio Negrão — Do Julgamento em instância única para as causas de pequeno valor — in *Rev. Trib.* — n.º 311/9.

(43) Aproveitamos a redação do anteprojeto do dr. Theotônio Negrão, art. 45, in *Rev. Trib.* n.º 311/18.

- b) de qualquer valor, onde se questione sobre férias ou salários atrasados líquidos;
- c) cuja prova se firma, exclusivamente, em documentos escritos, anexados à inicial;
- d) poderá ser, expressamente, adotado este procedimento, se não for contestado pelo réu, até setenta e duas (72) horas do recebimento da citação.

Parágrafo único — O autor fica obrigado a declarar o valor do pedido, ou sua estimativa, na petição inicial, sob pena de absolvição de instância.

Art. 431 — Protocolada a inicial, verificará o juiz se preenche os requisitos legais, designará a audiência de instrução e julgamento, a realizar-se em prazo não inferior a cinco (5) dias e ordenará a citação do réu, acompanhada da segunda via.

Parágrafo único — Ocorrendo a hipótese da alínea *d* do artigo anterior, a audiência de instrução e julgamento será designada após o decurso daquele prazo, caso o processo sumário não seja contestado.

Art. 432 — Na audiência de instrução e julgamento, o réu disporá de quinze (15) minutos para contestar a ação e apresentará as provas que reputar necessárias.

§ 1º — Requerida a juntada de documentos, pronunciar-se-á o autor sobre os mesmos nas alegações finais.

§ 2º — Os interrogatórios, os depoimentos de testemunhas e peritos não serão resumidos na Ata, constando apenas o nome e a qualificação dos mesmos.

§ 3º — As alegações finais, apresentadas pelas partes, também não constarão da Ata ou dos autos do processo.

Art. 433 — A sentença condenatória fixará, obrigatoriamente, quantia certa e determinada, inclusive honorários advocatícios, se houver, de maneira a dispensar a liquidação, e considerar-se-á publicada na mesma audiência em que for proferida.

Entendemos, com Russomano, “que o processo trabalhista, pelo seu conteúdo e pelos seus fins, necessita ser uma ação judicial veloz e prática, livre de formalismos, isenta de procrastinações, distante das “chicanas proteladoras” (44), e essa finalidade precípua só se conseguirá através da lei processual que, segundo a lição de Couture, “é lei que determina as minúcias por meio das quais se realiza a justiça”. (45)

Uma Justiça do Trabalho imparcial, dinâmica e eficiente, que inspire segurança às partes, equilíbrio nas relações de trabalho, harmonia à sociedade, esse nosso exclusivo *desideratum*.

(44) Mozart Victor Russomano — Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho — 1952 — III/1.166.

(45) Eduardo J. Couture — Interpretação das Leis Processuais — 1956 — pág. 50.

Aspectos

DO CONTRÔLE DA CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS

Roberto Rosas

Professor da Universidade de Brasília, da Universidade do Distrito Federal e da Faculdade de Direito do Distrito Federal

SUMARIO

1 – Constituições rígidas e flexíveis. 2 – Conceito de constitucionalidade. Presunção de constitucionalidade. 3 – Origens. Marshall e a inconstitucionalidade das leis. 4 – O controle no Brasil. As Constituições: de 1824 à Emenda Constitucional n.º 1. A legislação pertinente. 5 – Inconstitucionalidade em tese. Sistemas de controle. 6 – O S.T.F. e o controle. A função do Procurador-Geral da República. A liminar. Desistência. 7 – A inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça. Prejudicial de inconstitucionalidade. A decisão do juiz singular. 8 – Os efeitos da declaração. O papel do Senado. Apreciação pelo Tribunal de Contas. 9 – Constitucionalidade de tratado ou acôrdo.

As Constituições classificam-se em rígidas ou flexíveis quanto ao aspecto de sua reforma ou revisão.

A necessidade de um processo especial para a alteração constitucional vem caracterizar o sistema das constituições rígidas, ao lado da constituição flexível que não obedece a um processo especial de alteração. Para Oswaldo Aranha Bandeira de Melo ("Teoria das Constituições Rígidas") e Nelson de Souza Sampaio ("O Poder de Reforma Constitucional") esses conceitos, às vezes, têm sofrido alterações com o surgimento de casos concretos que possibilitam a sua diversificação.

Ao lado dessas formas temos o sistema semi-rígido como foi o adotado na Carta Imperial de 1824. Ao lado de uma forma rígida para a reforma ou revisão de certos dispositivos, temos a forma flexível para os demais dispositivos não incluídos no rol anterior. (1).

Esses sistemas vêm diversificar o conceito de constitucional, a possibilidade de encarmos a legitimidade constitucional dos outros dispositivos hierárquicamente inferiores à Carta Magna. Por isso, a inalterabilidade, ou melhor, a consolidação constitucional vai permitir ao legislador ordinário maior estabilidade, não fixação de certas premissas para coadunar os preceitos legais ordinários com a Constituição.

No regime federativo a indiscutida supremacia da Constituição federal obriga a existência da impossibilidade de alterações constitucionais.

Portanto, o conceito de constitucionalidade deve ser enfocado pelo legislador para entender-se seu real significado.

Na doutrina constitucional americana, fixou-se a regra do "beyond a reasonable doubt", isto é, prevalece sempre o princípio da constitucionalidade. A dúvida é invocada em favor da constitucionalidade.

Não tem sido fácil verificar-se o alcance da constitucionalidade. Nem sempre a norma ordinária viola o preceito constitucional. Mas, se os princípios genéricos, a regra geral, estão usurpados, implicitamente, tem que se considerar a existência de inconstitucionalidade. Não é assente, nem pacífico esse entendimento.

O Ministro Aliomar Baleeiro, ao decidir sobre a declaração de inconstitucionalidade, tem muito receio e opõe dúvidas ao declará-la quando não é patente, flagrante e manifesta a inconstitucionalidade.

Valem os ensinamentos da dúvida suscitada por Lambert ("Le Gouvernement des Juges") sobre o alcance da decisão relativa à constitucionalidade e a refutação feita por Roger Pinto, para sentirmos que os leões do trono de Salomão, às vezes, podem insurgir-se contra outro Poder; e a placidez apregoadada por Francis Bacon ("Essay on Judicature") fica sobrepujada.

O Juiz necessita de boa cautela na apreciação da constitucionalidade da lei, porque não pode ferir outro Poder, o Legislativo.

Como afirma Eduardo Coutoure (2): "la Constitución vive en tanto se aplica por los jueces; cuando ellos desfallecen, ya no existe más."

Os longevos dispositivos entendidos como constitucionais não inseriram a regra da constitucionalidade das leis e seu controle.

(1) João de Oliveira Filho — "O esquema das Constituições escritas ou as matérias constitucionais" — Revista de Informação Legislativa n.º 10 — pág. 9.

(2) Apud Celso Agrícola Barbi — "Evolução do controle da constitucionalidade das leis no Brasil" — Revista de Direito Público 4-34 e Revista da Procuradoria-Geral da GB 16/1.

A Magna Carta (1.215) silencia completamente. Mas podemos entrever longinquamente em Atenas e Roma a defesa do princípio maior. É sobejamente conhecida a importância dada por Aristóteles (Constituição de Atenas) e outros escritores como Isócrates.

Em Roma a "rem publicam constituere" era preceito válido para tornar a lei de ordem pública sobre qualquer interesse particular.

Mais recentemente (século XVII), os Estatutos de Connecticut (1639) são considerados por James Bryce ("The American Commonwealth") como a primeira constituição no mundo, tais as suas características.

Também o documento firmado pelos "Pilgrim Fathers" do Mayflower servirá de embasamento às origens de outras constituições, como foi o "The Instrument of Government" de Cromwel e o BILL OF RIGHTS de 1688.

Verdadeiramente, Lord Coke foi considerado o pioneiro da orientação pelo controle da constitucionalidade das leis (3).

John Marshall, juiz da Corte Suprema americana no início do Século XIX, deu as diretrizes definitivas quanto à supremacia da constituição federal. Por isso perguntava: se a norma constitucional federal tinha ou não primazia sobre a norma constitucional estadual. Não era fácil a solução, e a resposta dada pelo próprio Marshall foi decisiva, no julgamento do famoso caso Marbury V. Madison (1803), e também no caso Mc Culloch V. Maryland (1819).

Novamente, a Corte americana, já na Presidência do Justice Taney, declarava inconstitucionais certos dispositivos relativos à escravidão, no caso Dred Scott.

WILLOUGHBY afirma que não foi fácil a implantação desses princípios inovadores, principalmente numa corte de juizes conservadores, alheios ao progresso e à evolução. No entanto, essa diretriz foi eminentemente construção pretoriana, avançada e salvadora dos princípios federativos.

De fácil assimilação nos países de regime federativo, o controle da constitucionalidade das leis está assente em algumas constituições, como a da Alemanha, onde existem dois tribunais, um prevendo a unidade do direito federal (UBERSTES BUNDESGERICHT) e o Tribunal Constitucional Federal (BUNDESVER-FASSUNGSGERICHT), segundo o art. 95 da Constituição alemã.

Há que se atender para o ensinamento de BLACK ("HANDBOOK ON CONSTITUTIONAL LAW") considerando a presunção da constitucionalidade das leis. Se as leis devem ser feitas pelo órgão legislativo, *juris tantum*, são presumidas constitucionais em vista da obediência a regras técnicas da verificação da constitucionalidade. É a regra. No Brasil temos várias exceções, como sejam os decretos-leis que não obedecem

(3) Alejandro Giggiani — "Del Control Jurisdiccional de Constitucionalidad" — pág. 10; Loureiro Júnior — "O Controle de Constitucionalidade das Leis" — pág. 19.

a essa tramitação. Por isso, o Supremo Tribunal Federal no ano de 1967, declarou inconstitucional o art. 5.º do Decreto-Lei n.º 322, que deferia a purgação da mora nas lacções comerciais (4).

Algumas decisões admitem o exame da constitucionalidade por qualquer dos Podêres (Revista dos Tribunais — 354/153). Por outro lado, impede-se o reexame, presumindo-se as leis como constitucionais (5).

A Constituição defere ao Poder Executivo baixar decretos-leis sôbre matéria de finanças públicas. Parece que o sentido desta expressão é muito lato, por vêzes, podem surgir problemas (6).

No Brasil, o projeto constitucional de Antonio Carlos (1823) previa implicitamente a possibilidade do contrôlle da constitucionalidade das leis. O projeto não foi adotado e a Carta de 1824 não faz a mais leve consideração sôbre o assunto. Porisso, Levy Carneiro ("Federalismo e Judiciarismo") critica a atuação do Supremo Tribunal de Justiça quanto à sua omissão em tema da maior importância, como a constitucionalidade das leis.

Na Constituição de 1891, competia ao S.T.F. o julgamento do Recurso Extraordinário quanto à validade da decisão diante da Constituição.

A Carta de 1937 permitia a declaração de inconstitucionalidade, mas permitia a revisão ditatorial. Verificamos na Constituição de 1967 ampliação desse poder do S.T.F. (7).

O Decreto n.º 848 e a Lei n.º 221, que constituíram ou deram forma à justiça federal, já previam dispositivos que deixavam entrever a possibilidade do exame da constitucionalidade das leis. Sômente a Lei n. 2.271, de 22-7-54, declarou caber ao Procurador-Geral da República, toda vez que tiver conhecimento da existência de ato que infrinja algum dos preceitos do art. 7.º, VII, submeter o mesmo ao exame do Supremo Tribunal Federal.

A Lei n.º 4.337, de 1-6-1964, veio consolidar êsse procedimento, especificando quanto aos atos dos podêres estaduais que infrinjam qualquer dos princípios estatuidos no art. 7.º, VII.

(4) Otto Gil — "Os Decretos-leis na Constituição de 1967" — Revista de Informação Legislativa 17/27; Nelson de Sousa Sampaio — "Limites dos decretos-leis" — Revista de Informação Legislativa 13/29.

(5) R.T. 354/142; 263/32. Antonio Carilho Flores — "O Executivo e as Leis Inconstitucionais" — Arquivos do Ministério da Justiça 30/27; R.D.A. 47/236; Revista Forense 212/144. Quanto à constitucionalidade dos regulamentos veja-se a opinião de Marcel Prélot ("Institutions Politiques" — 1969 — pág. 749).

(6) Ruy Barbosa Nogueira — "Da Interpretação e da Aplicação das Leis Tributárias" — pág. 36.

(7) Ministro Gonçalves de Oliveira — "Novos Aspectos da Competência Constitucional do S.T.F." — Revista de Informação Legislativa 15/27; Henech Reis — "Inconstitucionalidade de lei na doutrina brasileira" — Revista de Direito Público 2/41.

O Decreto-Lei n.º 216, de 27-2-67, previa a possibilidade de o Governador do Estado, após a promulgação da Carta estadual, dentro em 60 dias, representar ao S.T.F. por intermédio do Procurador-Geral da República sobre a constitucionalidade das suas disposições.

Bryce insurgiu-se contra a possível inconstitucionalidade em tese. Durante muitos anos discutiu-se a sua possibilidade, porém, hoje é indubitável a sua existência. Norteou-a a Emenda Constitucional n.º 16, de 1965, atribuindo ao S.T.F. a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa federal ou estadual. Idêntico dispositivo foi inscrito na Constituição de 1967 (art. 114, I, 1).

Dois sistemas são adotados para o controle da constitucionalidade: preventivo ou posterior (8).

O sistema preventivo é possibilitado pela antecipação da verificação pelo Judiciário. Como observa Benjamim Cardoso, é chorar antes de sentir a dor.

O segundo sistema exige a existência do fato concreto, acimado de inconstitucional. Pode ser feito no Brasil através da Representação, ou como pretende o Prof. Alfredo Buzaid: ação direta para declaração de inconstitucionalidade.

Mas o S.T.F. pode examinar a constitucionalidade em qualquer feito (Recurso Extraordinário etc.) Como afirma Seabra Fagundes, "com tal medida se enseja à União a possibilidade de aferir a validade constitucional dos seus próprios textos legais, ainda quando superada a fase política do exame deles pela sanção (expressa ou tácita) ou pela rejeição de veto; com ela se abre campo mais largo à apreciação da compatibilidade de leis e outros atos normativos dos Estados com a Constituição da República" (9).

No S.T.F. a via mais comum é a da Representação que se fortificou na jurisprudência da egrégia Corte a partir da Constituição de 1946. Há que verificar nesse processo a distinção entre constitucionalidade material e constitucionalidade formal (10).

A arguição é oferecida no S.T.F. através do Procurador-Geral da República. Tem-se discutido sobre a possibilidade de negar, o Chefe do Ministério Público Federal, seguimento à Representação. Não há casos concretos. As Leis n.ºs. 2.271 e 4.337 prevêm prazos para o oferecimento. Não faculta ao Procurador-Geral o encaminhamento ou não à Corte. Parece-nos direito líquido e certo de qualquer pessoa ver sua representação enviada ao S.T.F., ainda que a Procuradoria-Geral da República opine contrariamente (11).

(8) Nelson de Sousa Sampalo — "O Processo Legislativo" — 1968 — pág. 128; Carlo Ceretti — "Diritto Costituzionale Italiano" — 1966 — pág. 600.

(9) "O Poder Judiciário na Constituição de 1967" — Revista da Procuradoria-Geral da GB 16/1; Serio Galeotti — "Introduzione alla Teoria dei Controlli Costituzionali".

(10) Crisafulli — "Sezioni di Diritto Costituzionale" — Vol. I, 273, Enrico Spagna Musso — "Introduzione ad uno studio sulle fonti atipiche" — Revista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile — 1966 — pág. 181; Mauro Cappelletti — "Gli organi di controllo della legittimità costituzionale delle legge" — Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile — 1967 — pág. 863.

(11) Roberto Rosas — "Inconstitucionalidade — Representação — Resolução do Senado" — Revista de Informação Legislativa — 19/35.

Oferecida a Representação, não mais poderá, o Procurador-Geral, requerer desistência.

Quanto à liminar suspendendo os efeitos de ato ou lei acimados de inconstitucionalidade, o S.T.F. tem dois precedentes dos Ministros Victor Nunes e Ary Franco.

Comumente os Tribunais de Justiça apreciam a constitucionalidade de lei. A Constituição de 1946 (art. 200) e a atual Emenda Constitucional n.º 1 (art. 116) exigem o voto da maioria absoluta de seus membros para declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público (12).

Questão processual surge, quando no Tribunal de Justiça é suscitada a prejudicial de constitucionalidade e o feito é levado ao Tribunal Pleno para deslinde da questão. Posteriormente é devolvido à Câmara ou Turma para o julgamento do mérito quando não é declarada a inconstitucionalidade.

Qual o momento para a interposição do recurso extraordinário? Quando havia o recurso ordinário em mandado de segurança, o S.T.F. decidiu no R.M.S. 15.212 que o recurso seria interposto da decisão da Câmara ou Turma (13).

A inconstitucionalidade declarada pelo juiz singular é passível de dúvida, porquanto a Constituição federal no art. 116 exige a maioria absoluta dos membros do Tribunal.

Na competência privativa do Senado Federal insere-se a de suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais (14).

Os efeitos da declaração são meramente *ex nunc*. Não tem efeitos retroativos (15).

Segundo a Súmula n.º 347 o Tribunal de Contas, no uso de suas atribuições, pode examinar a constitucionalidade de lei ou ato (16).

Para Mauro Cappelletti, ilustre jurista italiano que tem escrito sobre a constitucionalidade das leis, os tratados e convenções não ficam imunes ao controle da constitucionalidade. Na França os acordos internacionais não estão isentos do controle (17).

(12) Pinto Ferreira — "As Constituições dos Estados no Regime Federativo" — Revista de Informação Legislativa — 2/18.

(13) Roberto Rosas — "Prejudicial de inconstitucionalidade" — Revista dos Tribunais 398; Mauro Cappelletti — "Pregiudizialità costituzionale nel Processo Civile", Milano, 1967; Calamandrei — "La Illegittimità costituzionale delle leggi nel Processo Civile".

(14) Revista de Informação Legislativa 19/35.

(15) Alfredo Buzaid — "Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro" — págs. 79 e 135; Carlo Ceretti — "Diritto Costituzionale Italiano" — 1966 — pág. 609; Michelle Rossano — "Limiti della retroattività delle pronunce d'illegittimità costituzionale e limite temporale dell'efficacia di norme dichiarate costituzionalmente illegittime" — Scritti in memoria di Antonino Giuffrè, III 1967, pág. 872.

(16) Roberto Rosas — "A Função Jurisdicional do Tribunal de Contas" — R.D.A. 93/430; Wilson Accioli de Vasconcelos — "O Tribunal de Contas e o Problema da Apreensão da Constitucionalidade das leis e atos" — Revista de Informação Legislativa 18/75.

(17) Marcel Prélot — "Institutions Politiques" — 1961 pág. 797; George Scelle — "Précis de Droit des Gens", II, 436; Antonio Cassese — "L'art. 10 della Costituzione Italiana e l'incostituzionalità di atti normativi contrari a norme interne di adattamento al Diritto Internazionale General" — Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico — 1964, 349.

DISPONIBILIDADE GRÁFICO-EDITORIAL DA IMPRENSA ESPECIALIZADA (*)

Prof. Roberto Átila Amaral Vieira

Chefe da Divisão Editorial do Serviço de Publicações da
Fundação Getúlio Vargas e Professor de Economia Política
na Faculdade de Ciências Jurídicas do Rio de Janeiro.

SUMÁRIO: I. Introdução; II. Ausência de Informação; III. Problemas Peculiares à Imprensa Especializada; IV. Tendências da Indústria Gráfica; V. Conclusões.

(*) Conferência proferida, como representante da Fundação Getúlio Vargas, no 1.º Encontro Nacional de Imprensa Especializada, promovido pela Associação Brasileira de Imprensa.

I — INTRODUÇÃO

A FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, procurada pelo Grupo Executivo da Indústria do Livro — GEIL, acertou Convênio de Pesquisa com o Ministério da Educação e Cultura visando ao dimensionamento da indústria gráfico-editorial do Brasil. Preparada a metodologia e iniciado o levantamento da literatura, o Instituto Brasileiro de Economia — IBRE, órgão da Fundação encarregado da Pesquisa, convenceu-se de sua impraticabilidade. Nossos economistas concluíram pela ausência de dados sobre os quais pudessem trabalhar, assim como a impossibilidade de coletá-los junto das gráficas, pois, se revelados, evidenciariam custos operacionais e de produção mantidos em sigilo.

Declinando do Convênio, a Fundação não desistiu, entretanto, da Pesquisa e pretende, por outros meios, atingir a seus objetivos. Isso virá através de levantamento já contratado pelo Ministério da Fazenda e durante o qual terá acesso às informações que não lhe foram facilitadas naquela oportunidade. A apuração desses resultados, porém, só se tornará factível depois do segundo semestre de 1970, se tudo correr bem. Até lá, seremos obrigados a trabalhar com estimativas aleatórias e projetadas com elevada margem de erro. A quase absoluta ausência de informações sobre a indústria gráfico-editorial e a não-circulação dos poucos dados disponíveis impressionaram-nos de tal forma que resolvemos dedicar-lhes o maior destaque.

Partindo da informação do IBRE, decidiu a Fundação, ainda assim, não faltar ao apelo da ABI e participar desta iniciativa, já agora representada por sua Editôra. O compromisso do Relatório foi transferido para a Divisão Editorial do seu Serviço de Publicações. A transferência implicou, necessariamente, em mudança de critério na abordagem do problema.

Nosso Relatório, portanto, será o reflexo da experiência da Fundação Getúlio Vargas como uma das editôras de livros e periódicos do País e, certamente, a maior editôra de periódicos especializados. Assumindo o difícil encargo de editar nove revistas especializadas, uma das quais em inglês, destinada a um público internacional, e enfrentando problemas que vão desde o processo gráfico à comercialização e distribuição, a Fundação Getúlio Vargas encara todos esses problemas com conhecimento de causa.

Revelo esses fatos com o intuito de justificar a presença aqui de um Editor substituindo um economista, que lhes proporcionaria o conhecimento dos resultados de uma pesquisa, afinal não realizada, pelas razões sabidas.

II — A AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO

Este encontro abre nova perspectiva. É a primeira vez que se reúnem, para discussão de problemas comuns, os responsáveis pela imprensa especializada brasileira. Aqui estivemos, durante cinco dias, editôres, gráficos e distribuidores, debatendo as questões prioritárias e apurando os elementos necessários ao

levantamento de nossas alternativas e projeções. Como toda atividade pioneira, esta primeira tomada de posição, se tem a seu favor as vantagens do inusitado, a agradável sensação que proporciona aos participantes, desbravadores de idéias novas, leva consigo as conhecidas desvantagens de quem abre caminho: não há uma experiência anterior em que se louvar, não há dados, nem informações: caminha-se às apalpadelas.

Se não houvesse outros argumentos, essa dificuldade justifica este Encontro e diz da contribuição que a ABI presta ao País.

Urge, porém, refletir mais demoradamente sobre o problema da Informação na indústria gráfica.

O conhecimento da economia brasileira muito se ressentiu, ainda, da falta de informações. Com exceção de alguns raros setores, como os das indústrias automobilística e do cimento, nos demais escasseiam os dados. O hábito das estatísticas ainda não foi adquirido por nossos empresários. As pesquisas de mercado, os estudos de viabilidade, a modernização do parque fabril, a racionalização dos métodos de trabalho e administração constituem exceção à regra da improvisação, do empirismo, dos golpes de astúcia, dos lances de ousadia etc. Essa situação — igualmente reveladora da ditadura do empirismo, numa fase de desenvolvimento industrial caracterizada pela profissionalização — é mais acentuada na indústria gráfica, de todas, aquela onde mais destacada se faz a presença do amadorismo. Essa tendência — fácil de ser entendida se remontarmos à história da tipografia no Brasil, quando o tipógrafo era, a um tempo, Mecenas, intelectual e artesão — é também extremamente perigosa no estágio atual da economia brasileira.

Para o embasamento deste trabalho, os técnicos do INDOC procuraram, numa estafante pesquisa de campo, os mais diversos órgãos, governamentais ou não. Ao todo, foram visitados 16, e consultados os mais variados documentos (Tabela I). Tudo isso, sem falar nas inúmeras entrevistas durante as quais ouvimos gráficos, editores e autoridades ligadas à área (1).

A apuração dos poucos elementos colhidos convenceu-nos da quase total ausência de informação sobre a indústria gráfico-editorial. Até onde pudemos chegar, o problema se manifesta sob dois prismas. No primeiro caso, temos a falta de dados, e, no segundo, a inexistência, absoluta, de circulação das poucas informações disponíveis.

Afigura-se-nos dispensável examinar os prejuízos causados à atividade editorial. Destacamos, porém, a necessidade de estabelecer um sistema de informação capacitado a alimentar o setor.

(1) O autor agradece a inestimável colaboração de quantos concorreram com idéias novas, sugestões e informes. As deficiências, todavia, são de sua inteira responsabilidade.

Visando ao barateamento da informação, o sistema proposto deve ser concebido nos termos mais amplos possíveis. Não deverá ficar adstrito a um só aspecto do problema (o gráfico, ou o editorial), mas atuar em termos de globalidade, aplicado à indústria gráfico-editorial como um todo.

Neste sentido, cumpre estimular o interesse dos publicitários. Qualquer que seja a característica da publicação — especializada ou de grande público, cultural ou não — deve ser objeto do interesse publicitário.

É fora de dúvida que esse sistema de informação — por mais necessário e urgente — será exequível unicamente na medida em que resultar do esforço cooperativo do grupo. O alto custo da computarização só será contornável pelo editor brasileiro através de uma solução nessa ordem, de que serve de exemplo o sistema *time sharing* (partilhamento do tempo) utilizado para tornar os grandes equipamentos acessíveis aos pequenos usuários.

III — PROBLEMAS PECULIARES À IMPRENSA ESPECIALIZADA

O termo *imprensa especializada* é genérico. Abrange, sob a mesma denominação, periódicos de diversos tipos, como o *Jornal dos Sports*, que tem, em média, uma tiragem diária de 120.000 exemplares, e a *Revista Brasileira de Economia*, da Fundação Getúlio Vargas, cuja tiragem média em 1969, foi de 3.000 exemplares, pois é dirigida a um público bastante reduzido. Faz-se mister, portanto, dividir a *imprensa especializada* em dois grupos principais: um, cujas publicações têm menor tiragem, e são as de cunho nitidamente cultural, ou as editadas por órgãos governamentais, essas destinadas à promoção do poder público, como as revistas das companhias de economia mista — Petrobrás, Siderúrgica Nacional — e as ministeriais, como a *Revista dos Transportes*; outro, cujas publicações são consideradas *veículos de publicidade*, por apresentarem grandes tiragens e se destinarem ao chamado grande público.

É impraticável o levantamento do primeiro grupo. A dificuldade resulta do número excessivo de títulos, da variedade de assuntos a que se dedicam, da irregularidade na circulação, da divulgação restrita e distribuição a um público fragmentado, além de estarem espalhadas por todo o País. Embora constituam um complexo desordenado, são as que mais fazem jus à assistência governamental pelo inestimável trabalho de difusão da cultura que realizam. Seria interessante, como desdobramento deste primeiro Encontro, promovermos um debate específico sobre o setor cultural do periodismo especializado, tendo em vista a necessidade premente de fazermos algo para dinamizá-lo.

As dificuldades, visando à simples catalogação dos periódicos, resultam da falta, até mesmo do controle de sua existência. A multiplicidade de órgãos atuando na área impossibilita que qualquer um deles possa prestar as infor-

mações necessárias. Dispomos, normalmente, de dados imprecisos e conflitantes. Através das autoridades alfandegárias, o Ministério da Fazenda controla o consumo de papel e, portanto, o número de periódicos e respectivas tiragens; o Ministério do Trabalho, a habilitação de seus diretores; o Ministério da Indústria e do Comércio, a propriedade do título; o Ministério da Educação e Cultura, através da Biblioteca Nacional, deveria registrar a circulação; o Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, o registro da marca e da firma etc. Ao consultar separadamente essas organizações, verificamos que suas informações se contradizem.

As Bibliotecas Nacionais são, em todo o mundo, por lei, os depositários da produção literária do País. No Brasil, a missão é obstaculizada por um múltiplo problema: a desobediência dos editores, que a levam a um registro falho e incompleto, e a clássica ausência de recursos que dificulta a publicação dos títulos registrados. Para que se tenha uma idéia do problema, basta lembrar que o último *Boletim Bibliográfico* publicado pela Biblioteca Nacional data de 1964. Cinco anos depois, está evidentemente superado, reduzido a documento para simples referência histórica.

Apesar de tôdas as dificuldades mencionadas, êsse Boletim, que reúne indistintamente jornais, revistas (especializadas ou não), boletins, anais etc., revelava a existência, àquela época, de 1.401 títulos. Já em 1968, o IBBB publicava uma listagem dos periódicos brasileiros que considera de cultura. Apesar da restrição (periódicas de cultura), o IBBB catalogou cerca de 2.028 títulos!

A *imprensa especializada* de caráter cultural precisa organizar-se urgentemente para sobreviver.

As publicações do segundo grupo, com sua vida editorial mais ou menos assegurada pela programação publicitária, são de mais fácil catalogação. Mesmo assim, não há uniformidade nas informações. Pesquisa de responsabilidade do Sindicato Nacional dos Editores de Livros, divulgada êste ano, declara a existência, em 1966, no eixo Rio—São Paulo, de 520 periódicos, responsáveis por uma tiragem global de 185.113.500 exemplares. Os periódicos não são especificados por assunto, englobando a cifra tôda a sorte de publicações. Por seu turno, o *Anuário Brasileiro de Propaganda*, relativo ao período 1968/69, e *Veículos Brasileiros de Publicidade*, 4ª edição, cadastram um total de 257 publicações periódicas consideradas por êles como veículos publicitários. A rubrica *revistas especializadas* está subclassificada segundo o assunto, em:

- a) economia, finanças, legislação (28 títulos);
- b) propaganda, vendas (9 títulos);
- c) rurais (agricultura e pecuária) (35 títulos);
- d) medicina, odontologia, veterinária (42 títulos);
- e) industriais (12 títulos);

- f) alimentos e bebidas (5 títulos);
- g) eletricidade, eletrônica (10 títulos);
- h) panificação, pesca (4 títulos);
- i) plásticos, química (5 títulos);
- j) transportes (15 títulos);
- k) indústrias diversas (15 títulos);
- l) policiais, mistério (11 títulos);
- m) esporte (7 títulos);
- n) fotografia, ótica (2 títulos);
- o) programas de teatro (2 títulos);
- p) religiosas (10 títulos);
- q) turismo (9 títulos); e
- r) diversas, onde há revistas como *Almanaque do Pensamento, Brasil Rotário, Conselheiro Conjugal* etc., num total de 36 títulos.

Não incluímos as *Listas Telefônicas*, também relacionadas pelo *Anuário*. Além de não considerarmos essa publicação como integrada no espírito da imprensa especializada, sua presença, com tiragem anual de 4 milhões de exemplares, deturparia a informação. Ao todo, essas 257 publicações perfazem aproximadamente 3.596.584 exemplares. Não constam da relação as revistas femininas, catalogadas em separado. Em número de 39 títulos, desde revistas de modas e fotonovelas, têm uma circulação global de 4.800.000 exemplares. Na categoria *jornais*, temos: o *Jornal dos Municípios Brasileiros*, mensal, com 25.000 exemplares; o *Jornal dos Sports* e a *Gazeta Esportiva*, diários, com uma média de 120.000 exemplares por edição; o *Diário do Comércio*, da Associação Comercial de São Paulo, com 15.000 exemplares, e o *Diário do Comércio e Indústria*, com 39.000. Reunindo todos os títulos, teríamos uma tiragem global, por edição, de 8.595.584 exemplares. Esses dados, no entanto, devem ser recebidos com reserva. O número de títulos não corresponde à realidade e as tiragens estão supervalorizadas. Das nove revistas editadas pela Fundação Getúlio Vargas, por exemplo, apenas duas foram registradas, o que nos faz supor a ocorrência de igual omissão respeitante a outras editôras. Ademais, é hábito dos editôres inflar as tiragens de suas publicações. O pesquisador experiente leva em conta esse fato na análise da amostragem, principalmente quando, como no presente caso, os dados são fornecidos a órgãos destinados à programação publicitária, pois, como sabemos, há uma relação direta entre as tiragens e a publicidade.

A periodicidade dessas publicações varia desde a diária à anual, havendo nítida predominância na periodicidade mensal, responsável, segundo dados de 1966, por 69,8% dos títulos e 49,3% dos exemplares (Tabela II), sendo o processo *offset* o mais usado na impressão, com 50,8% dos periódicos (Tabela III).

TABELA II

PERIÓDICOS – Distribuição Percentual Sobre Títulos e Exemplares

PERIODICIDADE	DISTRIB. PERCENTUAL SOBRE	
	Títulos	Exemplares
Semanal	1,2	34,8
Quinzenal	2,1	12,4
Mensal	69,8	49,3
Bimestral	3,8	1,1
Trimestral	8,1	1,5
Semestral	2,5	0,1
Anual	12,5	0,8
Total	100,0%	100,0%

NOTAS: 1) 520 títulos = 100,0%

184.113.500 exemplares = 100,0%

2) A quantidade de exemplares refere-se à produção de 1 (um) ano.

TABELA III

PROCESSOS DE IMPRESSÃO

Distribuição Percentual Sobre Exemplares Impressos

PROCESSOS UTILIZADOS	DISTRIB. PERCENTUAL SOBRE EXEMPLARES	
	Livros	Periódicos
Tipografia	46,8	21,5
Offset	52,9	50,8
Rotogravura	—	27,6
S/especificação	0,3	—
Total	100,0%	100,0%

NOTAS: 1) 47.169.466 livros = 100,0%

2) 184.113.500 livros = 100,0%

A imprensa especializada de pequeno e médio porte se depara com três problemas angustiantes: o custo da produção gráfica, os prazos permanentemente não cumpridos e as dificuldades de comercialização. Salvo as revistas de grande público, que têm maiores tiragens e parque gráfico próprio, as demais, em geral, de porte médio para baixo, são pressionadas pelo elevado custo da produção gráfica, que determina o alto preço das vendas de exemplar avulso. Daí ter-se, por exemplo, em 1967, mais da metade dos periódicos (52,3%) impressos em uma côr, com um aumento de apenas 20,1% na impressão a côres sobre o período de 1962 a 1966. A redução de côres, como sabemos, importa em impressão mais rápida e, fundamentalmente, custos inferiores.

O prazo, problema básico para quem não dispõe de gráfica própria, resulta, freqüentemente, em grandes prejuízos. As gráficas recebem encomendas acima de sua capacidade de atendimento. Como trabalham, em geral, sem programação e escala de prioridades, não cumprem os prazos, acarretando atraso na circulação. Pesquisa desenvolvida em 1967 na área Rio—S. Paulo, revelou a grande preocupação dos editôres com relação ao prazo, que tem de ser inflexível para se evitar a caducidade dos periódicos. O prazo de entrega e a qualidade do serviço representavam 61,2% dos motivos que levavam à escolha de uma gráfica. Os editôres de periódicos, em sua larga maioria, declararam que não utilizariam serviços gráficos de outras cidades, evidenciando, assim, a preocupação pelo contrôle da produção gráfica. Dessa forma, as agências e os corretores preferem anunciar nas revistas de interesse geral a fazê-lo nas especializadas — apesar do custo do cm/página das primeiras ser bem mais elevado. Além de terem garantida uma circulação regular, dentro do prazo estabelecido, atingem um público muito maior, bem que não seja diretamente interessado no produto oferecido e não constitua um comprador potencial. Para o atraso muito contribui, ainda, o amadorismo reinante nas redações e o mau hábito, talvez resultante das dificuldades financeiras, de não remunerar o trabalho intelectual. Normalmente, os autores devem ficar agradecidos por verem seus trabalhos publicados, única forma de fugirem ao ineditismo. A produção não-remunerada, todavia, retira do editor toda a possibilidade de exigir pontualidade dos colaboradores, para manter um cronograma de produção. Poucas são as redações que trabalham mediante programação, contra a qual se insurgem gráficos e colaboradores.

A Fundação Getúlio Vargas, por exemplo — que edita nove revistas e um informativo de circulação interna e oferece uma média de 46 livros anuais e grande número de folhetos, prospectos etc., trabalhando com as melhores gráficas do País, com sede na Guanabara — tentou estabelecer um cronograma comum de funcionamento para seus setores gráfico e editorial, a fim de que as fases da produção pudessem ser previstas e planejadas. Passamos todo êste ano de 1969 tentando realizá-lo, mas as dificuldades surgidas foram tantas que desistimos.

Outro problema igualmente crucial é o da comercialização do periódico. Mais da metade — cifra otimista — das publicações periódicas brasileiras transforma-se em encalhe, por fôrça de sua má circulação. As revistas de porte médio são vítimas de um círculo vicioso: não são distribuídas porque têm tiragens pequenas; têm tiragens pequenas porque não são distribuídas. O custo de um sistema de distribuição eficiente, sobretudo de revistas, que pressupõe uma rede nacional de agentes e a necessidade de colocação em bancas, é alto demais

para justificar sua montagem. Por outro lado, as grandes distribuidoras de jornais e revistas exigem uma cota mínima de tiragem. As publicações que não atingem esse limite (5.000 exemplares), se não contarem com uma rede de agentes própria, estão condenadas ao encalhe. No Rio de Janeiro, por exemplo, em 1966, 46,1% dos periódicos chegavam ao leitor por meio de distribuidores e em São Paulo, na mesma época, 25,1%. Há, ainda, as altas taxas cobradas e as despesas com o excedente da distribuição, que é perdido, pois as bancas devolvem apenas suas capas. O custo de uma rede distribuidora, seja de assinaturas ou de periódicos em bancas, é tão elevado e com problemas operacionais de tal ordem que a Fundação Getúlio Vargas, onde funcionava há vários anos um sistema para distribuição de periódicos, concluiu que seria mais econômico entregar esse serviço a uma empresa especializada. As pequenas revistas, que constituem a grande maioria, resta o reembolso postal. Sua eficiência, entretanto, está na razão direta do endereçário de que disponham. Só as companhias mais importantes possuem um grande número de endereços de leitores-assinantes em potencial. Além do problema do endereço para utilização da mala direta, há os custos do reembolso, as despesas com expediente, prospectos e correio, e os riscos de devolução da mercadoria não retirada nos prazos estabelecidos. As compras pelo reembolso são ainda dificultadas pela impossibilidade de utilização, no Brasil, da remessa de dinheiro em espécie, acrescentando a mala direta de custos adicionais e incômodos para o cliente, que se vê obrigado à remessa de vale postal ou cheque nominativo visado. Outro fator negativo é a demora de atendimento — o tempo decorrido entre o recebimento do pedido e a chegada da encomenda ao destino. Isso desestimula sua utilização pelo grande público e acarreta ao editor a inconveniência da demora, por parte da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, em prestar contas do dinheiro recebido, reduzindo ainda mais sua já pequena margem de lucro. Faz-se necessário o estabelecimento de um sistema de cooperação que reúna editores e gráficos, de forma a englobar todos os aspectos da produção editorial. Essa cooperação visaria à solução dos problemas presentes e ao planejamento de sua evolução. Nem editores nem gráficos dispõem, por exemplo, de dados que possibilitem o dimensionamento da disponibilidade gráfico-editorial da imprensa, especializada ou não. A essa cooperação devem-se associar, obviamente, os publicitários. Não é lícito condenar as revistas especializadas à inanição publicitária devido a suas tiragens reduzidas, já que são determinadas pela ausência de publicidade, única forma de garantir, afora o sempre perigoso financiamento das edições, a sobrevivência financeira. É preciso pôr fim ao tabu de que apenas as revistas destinadas ao grande público, não especializadas, são veículos publicitários. As revistas especializadas, por força mesmo dessa especialização, podem e devem ser programadas com sucesso publicitário. Sua especialização determina igualmente a seleção do cliente, em geral de alto poder aquisitivo. Qual a vantagem, por exemplo, de anunciar um computador eletrônico numa revista que, embora de grande tiragem, destina-se a um público sem poder aquisitivo ou sem interesse na área? É evidente que uma revista especializada em administração de empresas, ou em comunicações, terá um público muito menor, mas, por certo, qualitativamente preparado para consumir o produto anunciado.

Desconhecemos a existência de um organismo que congregue o periodismo especializado. Esperamos que sua criação seja um dos frutos desse Encontro.

Mas não deve ser esquecida, nessa associação, a especiosidade do periodismo cultural.

A criação de tal organismo, na ausência do Sindicato Nacional dos Editores de Livros, entidade restrita à área privada e preocupada precipuamente com a produção de livros, e na impossibilidade de o Instituto Nacional do Livro ou qualquer outro organismo governamental arcar com o encargo, poderia muito bem receber o patrocínio da Fundação Getúlio Vargas. De uma forma ou de outra, essa futura entidade deveria abranger a editoração e comercialização não só de livros, mas, por igual, de periódicos e, eventualmente, de audiovisuais.

Medidas que poderiam solucionar, em parte, alguns dos problemas de tais periódicos, seriam a redução de títulos repetitivos e a extinção de publicações de circulação irregular. Mesmo que essas providências não possam ser tomadas de imediato, é necessário que haja ao menos um Encontro de todos os editores para o estabelecimento de um sistema de cooperação, com a instalação e manutenção de serviços comuns, inclusive de propaganda e divulgação. Sem medidas desta ordem, que podem resultar até na instalação de um parque gráfico explorável pelo sistema de condomínio, grande parte das revistas culturais do País estará condenada a deixar de circular.

Um dos problemas de maior atualidade a ser enfrentado pela associação que surgir é o do número de periódicos. Talvez as dificuldades de sobrevivência tenham, em parte, suas raízes no número de títulos repetitivos. Ora, essas publicações ficam girando em torno do mesmo público, de leitores e colaboradores. O número excessivo de títulos contribui para o esgotamento, tanto dos leitores como dos colaboradores. Em todo o mundo, verifica-se tendência para a redução dos títulos em benefício do aumento das tiragens e da melhoria de conteúdo.

Talvez a cooperação entre os diversos editores e, em um estágio mais avançado, entre os gráficos, possibilite à indústria gráfico-editorial enfrentar um de seus maiores problemas — as limitações de nosso idioma. Além de possuírmos um baixo índice de população intelectualizada, que constitui o mercado interno, nossas tiragens são mais reduzidas ainda pelas limitações que a língua portuguesa apresenta em termos de mercado externo. Enquanto as publicações francesas, inglesas e espanholas são editadas praticamente para o mundo inteiro, inclusive para o Brasil, possibilitando grandes tiragens, certeza de lucro e baixo custo unitário, as publicações brasileiras limitam-se ao nosso pequeno público. Daí as tiragens insignificantes e o custo relativamente alto da produção gráfica em nosso País. São desconhecidos os números referentes às tiragens de periódicos. Os dados sobre a produção de livros, divulgados pela ONU, no entanto, servem de referência. Ao passo que, no ano de 1963, a União Soviética editou 78.000 títulos, a China 50.000, os Estados Unidos 28.000, o Reino Unido (inclusive a Irlanda do Norte) 26.000, a República Federal Alemã 25.000 e o Japão 24.049, o Brasil, com 95 milhões de habitantes, limitou-se a 5.133 títulos, menos do que países como a Iugoslávia, Turquia, Ruanda, Portugal, Polónia, Alemanha Oriental, Tcheco-Eslováquia, França, Índia e Países Baixos, superando apenas países como Venezuela, Cuba, Iraque etc. (2)

(2) Cf. *Escarpit, Robert. — La Revolución del Libro*, Alianza Editorial, UNESCO, Madrid, 1.ª ed., 1968, p. 64 e segs.

Segundo Robert Escarpit ⁽³⁾, para a produção mundial de 380 mil títulos em 1964, 69 mil foram destinados ao bloco inglês, 39 mil ao alemão, 28 mil ao espanhol e 18 mil ao francês. O restante distribuiu-se por tôdas as demais línguas e dialetos. O número de leitores classificados por línguas mostra a situação precária do português, superado inclusive pelo holandês, além do inglês, chinês, russo, espanhol, alemão, japonês, francês e italiano. O insignificante consumo de papel destinado à imprensa especializada diz bem do volume de nossas tiragens. Respondendo por 3% do consumo mundial, a América Latina se acha em situação vantajosa apenas com referência à África e Oceania (1%), ficando em posição muito inferior à América de língua inglesa (43,2%), à Europa (36,1%) e à Ásia que, apesar de suas áreas subdesenvolvidas, atinge a cota de 15%. A posição brasileira nesse contexto, mesmo no âmbito da América Latina, é ainda bastante crítica, em virtude da predominância das edições em língua espanhola.

As deficiências do português como instrumento de divulgação cultural devem ser encaradas sob dois aspectos distintos, o interno e o externo. No plano interno torna-se urgente a alfabetização e o desenvolvimento de elites culturais, tarefa de alta envergadura, cuja realização é da alçada governamental. Aos periódicos especializados, como veículos de circulação cultural, cumpre, apenas, promover e estimular iniciativas nesse sentido. No plano externo, entretanto, as providências mais imediatas estão ao nosso alcance. Referimo-nos aos exemplos oferecidos pelo periodismo no Japão, Alemanha e Israel, que editam e fazem circular internacionalmente revistas em inglês — inegavelmente a língua internacional de nossos dias — conseguindo, com isso, transmitir sua cultura ao mundo. A essa atividade, que visa ao exterior, corresponde outra, em sentido inverso, de importância cultural talvez maior, consistente em traduzir para o idioma nacional o que é editado no estrangeiro. Esse fluxo e refluxo da informação permite difundir nossos conhecimentos próprios e transmitir aos brasileiros o conhecimento alheio, contribuindo para a concretização do sonho de nosso século: a desnacionalização da cultura, tornada acessível e útil a todos os povos do mundo. Infelizmente, estamos ainda bastante atrasados em muitos aspectos. Poucos são os esforços que visam à difusão internacional de nossa cultura. Deve-se isso a seu nível de desenvolvimento que, com exceção de alguns itens, pouco de nôvo tem a oferecer à cultura européia e norte-americana, bem como ao estágio ainda incipiente do periodismo especializado nacional.

A FGV, com todo o seu *background* técnico-cultural, só se atreve, até esta data, a uma edição em inglês, versão internacional de *Conjuntura Econômica*. Só a vocação do pioneirismo mantém essa edição internacional, que enfrenta as maiores dificuldades e não dispõe de ajuda para sobrevivência. Deve-se esclarecer que é a única publicação brasileira à disposição do meio econômico internacional. Baseados em nossas dificuldades próprias, avaliamos as dificuldades que impedem o surgimento de outras edições semelhantes. Daí sugerirmos que o Governo, através de seus organismos competentes — o Ministério das Relações Exteriores à frente — estimule e apóie as nossas publicações existentes, levando ao aparecimento de outras. As universidades brasileiras, especialmente as federais, poderiam, também desempenhando o papel de centros difusores da

(3) Ob. cit., p. 70.

cultura brasileira, tomar a si êsse encargo, enquanto outras entidades, como o Instituto Brasileiro do Café, a Associação Nacional dos Exportadores de Produtos Industrializados, a Petrobrás e outras empresas de economia mista, inclusive com proveito próprio, se encarregariam de subsidiá-las, garantido-lhes a sobrevivência.

Ao considerarmos as dificuldades apresentadas pelas publicações internacionais, não devemos esquecer, contudo, as perspectivas de mercado oferecidas pelos países latino-americanos. Estamos mais ligados política e culturalmente a Paris e Washington do que a Buenos Aires e Montevidéu, por exemplo, vizinhos que partilham conosco o mesmo atraso e os mesmos problemas.

As possibilidades comerciais abertas pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio devem atingir tanto a indústria gráfica como a atividade editorial, graças à eliminação das barreiras alfandegárias e, também, em seqüência às facilidades de difusão cultural decorrentes. Através da ALALC, a indústria gráfica brasileira pode conquistar o necessário mercado no exterior, dentro do Continente, através da exportação de livros e periódicos, sem óbice das tarifas aduaneiras. É preciso não perder de vista tais possibilidades, porquanto alguns frutos já estão sendo colhidos pela indústria nacional, que exporta trabalhos e ganha concorrências até mesmo no México. Desconhecemos, todavia, o que nesse sentido esteja sendo feito pela indústria editorial, especialmente quanto à circulação de nossos periódicos na comunidade latino-americana e, reciprocamente, à facilidade que deveremos propiciar à circulação, no Brasil, das publicações dos demais países do Continente.

No setor de traduções, verificou-se amplo avanço nos últimos anos, dificultado somente pelo alto custo dos direitos autorais. Muitas vezes a transcrição de determinado artigo, a tradução de um estudo etc., tornam-se inviáveis diante dos direitos cobrados. Além de originariamente caros, tornam-se, as mais das vezes, inacessíveis ao editor médio brasileiro em vista da desvalorização de nossa moeda. As publicações especializadas, particularmente as culturais, são as que mais sofrem com isso. Suas tiragens, em geral reduzidas, não proporcionam os recursos suficientes para a publicação, em português e no Brasil, de um original estrangeiro. Assim, é mais fácil a um *magazine*, por exemplo, publicar as memórias de Svetlana Stalin do que a Revista Brasileira de Economia editar um inédito de Herman Kahn.

Para ter-se uma idéia aproximada da importância desse problema, para nossa economia e a difusão da cultura, basta consultar dados recentes do Banco Central. Segundo revela a Divisão de Balanço de Pagamentos do seu Departamento Econômico, o Brasil remeteu para o Exterior, como direitos autorais, em 1968, 2.163 mil dólares. No primeiro semestre deste ano a evasão de divisas já atingiu a 1.225 mil dólares (Tabela IV). Enquanto isso, no mesmo ano de 1968, a Biblioteca do Congresso Americano, das taxas enviadas para o Departamento de Copyright dos EUA, para registro de *copyright*, averiguação e serviços afins, depositou no Tesouro americano 8.902.000 dólares.

TABELA IV
DIREITOS AUTORAIS — DESPESAS

1960/1º sem./1969

Em milhares de dólares

PAÍSES	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969 1.º sem.
1 — Alemanha Ocidental	75	8	3	7	7	1	7	8	37	65
2 — Alemanha Oriental	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—
3 — Argentina	5	12	7	25	11	5	4	5	9	5
4 — Áustria	1	1	1	—	—	—	—	1	2	—
5 — Bélgica	3	2	1	1	—	—	1	2	4	8
6 — Canadá	—	9	—	—	—	—	—	—	—	—
7 — Chile	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—
8 — Dinamarca	1	—	—	—	—	—	1	—	—	—
9 — Espanha	5	23	22	1	5	1	12	7	13	10
10 — Estados Unidos	388	504	131	139	220	144	311	526	916	195
11 — França	54	43	24	65	39	43	91	97	193	97
12 — Índias Britânicas	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—
13 — Israel	—	—	—	—	—	—	2	—	1	—
14 — Itália	21	30	45	70	50	22	22	77	92	49
15 — Japão	—	30	173	—	—	1	2	8	6	4
16 — Libéria (*)	—	—	—	—	—	—	57	183	484	349
17 — México	7	3	2	19	—	1	5	1	5	2
18 — Noruega	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
19 — Países Baixos	—	—	—	—	—	1	1	13	52	285
20 — Portugal	6	5	—	5	3	1	1	1	10	2
21 — Reino Unido	33	10	11	14	7	16	58	204	271	105
22 — Suécia	1	—	—	—	—	2	1	2	1	—
23 — Suíça	22	21	4	2	2	10	16	25	48	49
24 — Uruguai	26	10	—	—	—	—	—	5	16	—
25 — União Soviética	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—
26 — Venezuela	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—
Total	649	711	424	349	345	248	592	1.165	2.183	1.225

Fonte: Departamento Econômico do BANCO CENTRAL DO BRASIL (Estatística Nacional das Operações de Câmbio).

(*) Os direitos autorais creditados à conta da Libéria destinam-se efetivamente aos EUA.

É evidente que essa situação deve ser modificada. A UNESCO, permanentemente preocupada com os problemas da cultura nos países subdesenvolvidos, vem insistindo, há algum tempo, junto aos desenvolvidos, para que seja estabelecida uma política de direitos autorais que, em vez de impedir, facilite o acesso dos subdesenvolvidos à cultura e aos avanços da ciência e da técnica. A discussão vai desde a redução no pagamento dos direitos, à sua total abolição, a exemplo do que fazem, entre outros, o Japão e os países socialistas. Entre uma tendência e outra, há alternativas conciliatórias, das quais destacamos o pagamento, pelo governo, dos direitos autorais. O Governo brasileiro poderia tomar a iniciativa nesse sentido, através de convênios com instituições internacionais; por um lado, pagando à editora particular estrangeira os direitos autorais, em benefício do editor brasileiro, possibilitando, assim, a difusão cultural imprescindível ao nosso desenvolvimento; por outro, obtendo do governo estrangeiro — interessado na divulgação da sua cultura — o pagamento daqueles direitos. No Brasil existem convênios mais ou menos nesse sentido com, entre outros, editoras americanas e francesas. Todos apresentam, contudo, o inconveniente de que a matéria a ser traduzida é sempre escolhida pelo cessionante e não pelo editor brasileiro. No que diz respeito às publicações latino-americanas escritas em espanhol, essas dificuldades podem ser superadas pela nossa facilidade de ler esse idioma. Com um pouco de persistência, é possível lograr o mesmo do público de língua espanhola.

Recurso intermediário, mas de alto alcance, é a introdução de um resumo em língua estrangeira, o inglês de preferência, ao fim de cada estudo ou artigo de nossas revistas especializadas. Esses resumos, além de possibilitarem maior difusão à revista abrem caminho à indexação pelas bibliografias internacionais. Uma revista brasileira, sem resumo em língua internacional, dificilmente será indexada. A ausência da indexação implica no esvaziamento da informação, que fica adstrita ao território nacional. Se indexado, o artigo terá sobrevivência garantida, pois, levado às bibliotecas especializadas e aos institutos de pesquisa, poderá ser consultado e, muitas vezes, citado ou transcrito. A moderna pesquisa baseia-se nesses índices, que constituem instrumento precioso de difusão cultural. Não podemos ficar à margem desse processo, razão por que nossos periódicos, principalmente os especializados de cunho científico, devem procurar enquadrar-se nas normas recomendadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas. Neste ano de 1969, o INDOC iniciou a normalização das publicações periódicas da FGV, atendendo a esses requisitos. Devo dizer que os resultados, compreendidos os de divulgação internacional, têm sido mais e mais satisfatórios.

IV — TENDÊNCIAS DA INDÚSTRIA GRÁFICA

Registra-se no setor certa tendência, provocada pelos grandes empresários, de renovar os equipamentos através da introdução da composição fria e do

maior uso da impressão *offset*. Em alguns casos, cogita-se mesmo da utilização de computadores eletrônicos. O desejo de modernização é mais efetivo nas indústrias de porte médio — obrigadas pela concorrência de poderosos estabelecimentos — e nas indústrias de grande porte, ameaçadas, entre outros fatores, pela presença, no mercado, de empresas estrangeiras. Essa ameaça se faz mais próxima com relação aos países membros da ALALC — Associação Latino-Americana de Livre Comércio — beneficiados pela supressão de barreiras alfandegárias. Entre esses países incluem-se a Argentina e o México, que têm excelentes parques gráficos. Paralelamente a esta ameaça, há o convênio cultural Brasil-Portugal, que permite a livre importação de publicações em português desde que impressas em Portugal. A ameaça, no caso, decorre da recente compra e reaparelhamento da Gráfica Bertrand pelo grupo *Time-Life*. Nossas gráficas passaram, assim, a ser ameaçadas pela concorrência da indústria internacional, pois não dispõem de condições técnicas para resistir.

Além desses fatores, deve considerar-se a característica dos oligopólios de acompanhar as grandes empresas e a indústria em geral em seu avanço tecnológico. Não há exagero em afirmarmos a tendência modernizante da indústria brasileira. Verificou-se, em pesquisa de 1967, que 50,1% das empresas do eixo Rio-São Paulo, representando 73% do capital global, tinham planos de expansão. Nestas, 30,5% eram destinados à aquisição de máquinas; 7,6% à construção de prédios próprios, ampliações ou mudança de local; e 12% à compra de máquinas e ampliações da área industrial.

Essa modernização, todavia, traz alguns equívocos e perigos. A atualização do parque gráfico e sua automação, com a conseqüente diminuição da mão-de-obra empregada e a introdução de processos mais rápidos de produção, não têm, ainda, provocado o barateamento do produto. O alto custo do equipamento e sua rápida obsolescência, o preço do material utilizado, constituído por insumos caríssimos de procedência estrangeira, e a falta de mão-de-obra especializada impedem que a racionalização, pelo menos em termos contábeis, torne o produto mais barato. A solução empregada, inclusive com êxito, tem sido diluir o custo em grandes tiragens e mascarar os preços, estabelecendo-os em função das instalações gráficas. Trata-se do binômio produtividade-rentabilidade, ou seja, a rentabilidade derivada da produção rápida. Há, por exemplo, uma equivalência de certa forma paradoxal entre o tamanho do parque gráfico e seus preços. As gráficas que dispõem de maior área industrial, de máquinas melhores e mais modernas, de processos de composição e impressão mais rápidos, são as de serviço mais caro. Indicaria isso a existência de um custo operacional mais alto e, portanto, denunciador de problemas de gerência? (4)

(4) Pelos dados de que dispomos, o custo da *composição fria* (fotocompositora) é 70% (setenta por cento) inferior ao custo da *composição quente* (linotipia). O preço do serviço (preço da composição a ser cobrado pela gráfica ao cliente), todavia, será bastante superior ao atual da composição quente. Explicação: o alto custo do equipamento e a necessidade de sua amortização. Uma conclusão: a implantação da nova maquinaria far-se-á às custas da indústria editorial.

Em termos gerais, podemos afirmar que a principal característica do processo tecnológico contemporâneo está, simultaneamente, na rápida sucessão de inventos e na sua aplicação imediata. É bastante reduzido o período que vai da concepção teórica ao emprego do novo processo, ou da nova máquina. Os modelos se sucedem com ritmo veloz, em razão dos impulsos naturais da sociedade de consumo. Daí a vida curta da máquina e sua rápida obsolescência. Isto divide em duas fases distintas o parque gráfico brasileiro. Quando foi montado, tinha a longevidade como perspectiva. Hoje, os que se renovam de maneira adequada têm que pensar em termos diferentes. Um dos argumentos mais importantes na escolha de determinada máquina era a garantia de uso pelo maior prazo possível. Essa a razão da existência, ainda hoje, de prelos centenários. Atualmente, quando uma nova máquina é introduzida no mercado, outro modelo mais aperfeiçoado já está sendo planejado. Há entre eles espaço médio de 2 anos. Por exemplo, o comprador da máquina nº 3 terá de substituí-la dentro de poucos anos. Seu concorrente, que ainda está com a máquina nº 2, ao renovar seu equipamento, comprará a máquina que está sendo oferecida no mercado, a nº 4. Se o possuidor da máquina nº 3 conservá-la terá os custos encarecidos em relação ao concorrente. A melhor solução é adquirir a máquina da 5ª geração ou da 4ª, na pior das hipóteses. Se isso não ocorrer, estará condenado a enfrentar sérios prejuízos: à obsolescência de seu parque e ao encarecimento do custo operacional, que tornará seus preços incompetitivos, somar-se-á a substituição de peças. A manutenção das máquinas será difícil. A fabricação de novos modelos em série dificulta o fornecimento de peças para os modelos anteriores, ou por motivos de ordem técnica ou para forçar o reequipamento, e conseqüentemente, a colocação de novas máquinas.

É evidente que esse quadro é menos grave nos países de *know-how* elevado. Ao importar tecnologia, estamos importando a tecnologia de áreas desenvolvidas adequadas às necessidades de uma economia também desenvolvida. No Brasil seria mais econômico utilizar as máquinas por um período mais longo, pois, apesar de sua obsolescência em termos internacionais, continuam e continuariam econômicas nos padrões restritos da economia nacional.

Entretanto, é preciso que se encare a automação com realismo, ou seja, evitar a tendência de toda estereotipação: aceitar a inovação por si mesma, sem julgamento ou análise. As razões fundamentais que justificam e impõem a automação estão ligadas aos custos operacionais. Nos países desenvolvidos, é uma imposição econômica, decorrente de razões facilmente identificáveis. Nesses países, dentre os fatores da produção, o trabalho se destaca como o de remuneração mais alta. A mão-de-obra empregada é paga mediante salários elevados. Por outro lado, o segundo fator da produção, o capital, se apresenta acentuadamente módico. Havendo perfeita circulação da riqueza nacional, a oferta de capital é superior ao custo, tornando, para usarmos uma linguagem trivial, o dinheiro *barato*. Por força deste esquema, torna-se mais rendoso o investimento em máquinas sofisticadas e caras, que empregam, porém, um mínimo de mão-de-obra. Nos países subdesenvolvidos o processo é inverso. Enquanto escasseia o dinheiro, encarecendo o capital, o atraso econômico eleva o número de desempregados, o que, segundo a lei da oferta e da procura, traduz-se em mão-de-obra fácil e barata. Não nos esqueçamos, ainda, que o dinheiro *caro* deverá ser cambiado — a moeda fraca trocada pela forte — pois os equipamentos são

importados, em uma razão de 70%. De qualquer forma, é fora de dúvida: o que se tem feito no Brasil em termos de modernização e automação não corresponde, absolutamente, ao custo operacional das empresas, que continuam trabalhando a preços elevados. A justificativa unânime reside no alto custo da maquinaria, comprada e paga em dólar, o que em si não deixa de ser um risco, em virtude das oscilações cambiais e da necessidade de desempate, o mais rapidamente possível, do capital empregado.

Cabe aqui uma análise mais extensa de um tema de suma importância: a rápida obsolescência da maquinaria moderna. Inicialmente, o custo mais baixo da produção derivava da rápida amortização do capital empregado na aquisição e, por outro lado, da vida útil mais longa. *Mutatis mutandis*, o alto custo industrial da atual produção provoca fenômeno inverso.

Demonstraremos: um prelo tipográfico grande, dos muitos que ainda funcionam no Brasil, custava, em média, o correspondente a 2% do capital social da firma adquirente. Para sua amortização, pela tabela internacional, seriam necessários 10 anos. A produção média de uma dessas velhas máquinas, utilizando 4 operadores, é de 1.500 folhas por hora. Os parques gráficos da Guanabara e de São Paulo, para ficarmos nos principais, ainda se servem dessas máquinas. Algumas já trabalharam 50 anos e podem continuar trabalhando, pelo menos, mais 50. Caso isso ocorra, terá a indústria, sem ônus, mais 90 anos a seu favor.

Agora, vejamos a rotativa, que gradativamente se vai incorporando ao parque gráfico nacional e na qual é impressa a maioria das revistas e jornais especializados de grande tiragem. A edição periódica, especializada ou não, exige, como é óbvio, produção rápida. Imaginemos o capital social de uma importante gráfica. Fixemos esse capital em 1 milhão de cruzeiros novos (Tabela V).

TABELA V
ATIVO IMOBILIZADO

Guanabara

A maior parte das gráficas era constituída por firmas individuais que não dispunham de balancetes. Não se conseguiu respostas de 154 empresas (32,8%), inclusive firmas de grande porte, com ativo immobilizado na faixa de NCr\$ 200.000,00 a NCr\$ 1.000.000,00. Através de processo de inferência estatística chegou-se ao ativo de NCr\$ 92,7 mil. As 461 empresas cujo ativo era inferior a NCr\$ 1.000.000,00 apresentaram NCr\$ 47.429,6 mil de ativo immobilizado, e as demais, NCr\$ 36.327,7 mil.

O ativo immobilizado total do parque gráfico da Guanabara foi calculado em NCr\$ 79.102,3 mil, com erro inferior a 2%, para mais ou para menos.

São Paulo

O ativo immobilizado na indústria gráfica da região era de NCr\$ 187.678.510,00. As máquinas e acessórios representavam 63,9% do ativo, e os imóveis, 25,5%.

Fonte: Pesquisa patrocinada pelos Sindicatos da Indústria Gráfica de São Paulo e da Guanabara. Apesar de revelados em 1969, os dados se referem a 1967.

Uma rotativa entre média e pequena custa, hoje, 80 mil dólares, incluindo-se frete, seguro e outras despesas inevitáveis. Suponhamos que essa máquina chegue ao Brasil por cerca de NCr\$ 400.000,00, ou seja, 40% do capital social. Com pouco mais de cinco anos estará obsoleta, sem condições de oferecer concorrência ao parque mais jovem.

A solução é produzir o máximo durante o período de vida útil-econômica.

Explicamos: trabalhando em turno de 8 horas, teremos, por mês, 200 horas. Esse ritmo atinge o limite superior ao fim de cinco anos: 12.000 horas. A partir desse ponto, a máquina terá de ser reformada integralmente. Todas as partes que se movimentam — mancais, eixos, engrenagens — deverão ser substituídas. Apenas a estrutura permanece útil. Assim, essa máquina, mais cara que a anterior e de vida econômica bem menor, terá de se pagar em cinco anos. Fora desse limite, haverá prejuízo certo.

Outra opção utilizada pelos que preferem mais produtividade — ainda que com desgaste maior, *anulado* pela contínua renovação do parque — é aumentar a jornada. Na segunda hipótese, temos uma jornada de 16 horas: 400 horas por mês. A vida econômica-útil competitiva se reduz a 2 anos. No fim desses 2 anos, a máquina estará imprestável, como a anterior. No Brasil, costuma-se recondicioná-las. Nos países desenvolvidos, como a Alemanha, a máquina seria jogada fora. Em alguns, entretanto, ela é refundida e vendida para o exterior, para um país subdesenvolvido — o Brasil, por exemplo.

Afora o emprêgo de rotativas, verifica-se, no parque gráfico brasileiro, uma tendência ao uso de composição fria, que aumenta sua disponibilidade a curto prazo. Além da rapidez de produção, do maior número de recursos, da economia de mão-de-obra e da qualidade superior, a composição fria não exige grandes tiragens. Uma de suas evidentes vantagens está na redução dos gastos com a preparação do material, gastos esses que encarecem a impressão *offset*, tornando-a aconselhável apenas para as grandes tiragens. Nossa indústria editorial, no entanto, caracteriza-se pelo baixo volume das tiragens.

Analisemos a fotocompositora: as primeiras máquinas em instalação no Brasil são da 3ª e 4ª geração: como os computadores, têm gerações curtas. Isso significa rápida obsolescência da máquina e, conseqüentemente, a necessidade de recuperação do capital empregado no prazo de 2 a 3 anos. Sabendo-se que a fotocompositora mais barata, acoplada com computador, custa hoje um mínimo de 160 mil dólares, conclui-se, facilmente, que as gráficas terão de trabalhar com a edição rápida de elevadas tiragens, de forma a compensar, com a quantidade e o tempo, o custo operacional. Temos nossas dúvidas quanto à factibilidade deste ponto. Infelizmente, somos um país de público leitor reduzido. As tiragens, principalmente dos periódicos especializados, são pequenas.

(Exceções: *Quatro Rodas*, *Auto-Esporte*, *Conjuntura Econômica*, *Jornal Brasileiro de Medicina*, que têm público mais numeroso.)

A renovação atual do parque gráfico brasileiro, por outro lado, realiza-se com características absolutamente inéditas, de forma bastante diversa do que ocorria, por exemplo, há apenas 3 anos. Até essa época, a substituição se operava na forma clássica e tradicional da venda do equipamento substituído para o interior ou para empresas do Rio e São Paulo, de menor porte. Esse tipo de operação é hoje impraticável. As gráficas do interior já não as compram em face do respectivo custo e capacidade operacional, antieconômico para as pequenas e médias tiragens. As gráficas do Rio e São Paulo também já não o fazem, em virtude de sua obsolescência. No parque gráfico brasileiro os prelos de impressão tipográfica tornam-se elefantes brancos.

Recentemente, uma das indústrias médias deste Estado renovou parcela de seu parque, com a aquisição de uma fotocompositora e novas impressoras *offset*. Essas máquinas, sem dúvida, substituíam outras impressoras, velhos prelos tipográficos. Seguindo o costume da praça, a gráfica colocou-as à venda. Até agora, cerca de um ano, não encontrou comprador. Desistiu da venda, remontou as máquinas e voltou a utilizá-las como sistema de segurança, enquanto não ocupam espaço destinado a máquinas modernas, para cobrir panes. Quando tal espaço for exigido pelas novas máquinas, serão desmontadas e postas fora.

Preocupamo-nos com o processo de modernização do parque gráfico. Além da questão relativa ao material em substituição, há o problema do pessoal. A transformação da atual maquinaria em sucata tende a agravar-se, com sérios prejuízos para as gráficas que dela se desfazem, em vista da tendência geral da substituição do processo tipográfico pelo *offset* e da composição clássica pela fria. Com exceção das gráficas que entraram praticamente no processo da composição fria, sabemos de estudos do Serviço Gráfico da Fundação IBGE e de uma revolução que, em poucos meses, será levada a efeito pela imprensa diária do Rio e São Paulo. Dentro em pouco surgirão impressos em *offset* e compostos a frio os *Diários Associados*, o *Jornal do Brasil* e o *Globo*, pelo menos. Estudos de viabilidade estão sendo feitos por *Última Hora* e *Correio da Manhã*. Em São Paulo, o panorama é o mesmo, o processo de renovação liderado pelos grupos do *Estado de São Paulo* e das *Fólias*, que já adquiriram novo equipamento ⁽⁵⁾. Damos estas informações para justificar duas perguntas:

- Que se fará das pesadas rotativas desses jornais?
- Para onde irão os gráficos dispensados?

(5) Quatro gráficas carlocas, ao menos, estão caminhando para a fotocompositora: Cia. Gráfica Lux, Gráfica Barbero, Artes Gráficas Gomes de Souza e a Editora Delta, que trabalha exclusivamente na produção de seus próprios dicionários.

De modo que se tenha uma idéia do que significa o processo de substituição do parque gráfico e sua repercussão no mercado de trabalho, basta conhecermos o quadro atual. Como temos ressaltado repetidamente, carecemos de dados atualizados. As informações se restringem ao levantamento do parque gráfico da área Rio-São Paulo, realizado em 1966/67, sob o patrocínio do Sindicato Nacional dos Editores de Livros (Tabela VI).

TABELA VI

MÁQUINA	Idade Média	N.º de Empresas	N.º de Máquinas
Minerva manual	30 anos	353	761
Minerva automática	24 anos	183	331
Cilíndricas manuais	40 anos	118	219
Cilíndricas automáticas	26 anos	170	412
Rotativas *			
— 1 côr	16 anos	8	8
— mais côres	16 anos	6	16
Offset *			
— 1 côr	26 anos	74	238
— mais côres	18 anos	15	48
— mais de 4 côres	23 anos	5	9
Papel bobina	25 anos	4	8
Rotogravura	11 anos	3	7

ENCADERNAÇÃO

Tudo, menos guilhotina	37 anos	306	894
Guilhotinas			
— manuais	32 anos	131	146
— semi-automáticas	23 anos	300	300
— automáticas	22 anos	110	193
Corte e vinco	23 anos	52	124

* Dados de 1967

Segundo êsses dados, o equipamento do parque gráfico da Guanabara compunha-se de 5.699 máquinas de 44 tipos diferentes, contra 12.553 unidades em São Paulo. A exceção das firmas mais organizadas, que dispunham de elementos com que precisar a idade e outras características do equipamento, das outras obteve-se apenas o tempo de uso na empresa, dado de importância relativa. Como sabemos, a maioria do equipamento foi adquirida a terceiros, podendo uma gráfica, o que é comum, com apenas 1 ano de existência, possuir máquinas

em uso há mais de 20 anos. Isso é freqüente, sobretudo com as minervas manuais, as cilíndricas manuais e guilhotinas manuais e semi-automáticas. O tipo de máquina mais utilizado é a minerva manual, com elevado tempo médio de uso (existem 761 unidades na Guanabara, distribuídas por 64,8% das empresas que possuíam uma ou mais de suas unidades). As máquinas mais raras, na Guanabara, são, exatamente, as modernas impressoras de bobina a mais de uma cor, rotogravadoras e máquinas de colagem automática. Em São Paulo, as máquinas de encadernação e alceamento respondem por 78,9% do parque. Entre as máquinas de composição, as que utilizam monotipo são as mais velhas, com 32 anos. As máquinas de acabamento, mais novas, têm apenas 4 anos.

Na Guanabara, os prelos de prova e os linotipos representam 91,6% do equipamento. O parque gráfico guanabarino dispunha de 513 máquinas de composição — monotipia e linotipia — cujo tempo médio de uso varia entre 10 e 23 anos. São Paulo, por sua vez, dispunha de 803 máquinas compositoras, sendo seu parque mais velho, com idade média de 13 a 32 anos. As linotipos respondem por 58,5% do total e os prelos de prova por 58%.

Em nosso Estado, o equipamento para impressão tipográfica compõe-se de minervas e cilíndricas manuais e automáticas e rotativas, essas em menor número. A máquina mais usada é também a mais velha, a minerva manual, encontrada em 74,8% das empresas cariocas (uma máquina em cada uma, pelo menos). As rotativas de uma cor, as mais antigas, correspondiam a apenas 1% do total. Apenas 6 empresas dispõem de rotativas de mais de uma cor. Em São Paulo, o quadro difere em poucos aspectos. Com um total de 5.556 máquinas, de idade média variável entre 13 e 31 anos, o parque gráfico paulista é dominado pelas minervas, manuais ou automáticas, responsáveis por 68,7% do total.

Na Guanabara, apenas 78 gráficas dispõem de equipamento *offset* de impressão, num total de 303 máquinas, 295 das quais alimentadas por papel em folha, e as restantes por bobinas. Dessas máquinas, pequenas, 79,2% são de uma cor e apenas 3,6%, as grandes, a quatro cores. Em São Paulo, o número dessas máquinas eleva-se a 612. A grande maioria (79,9%) é de máquinas a uma cor, sendo 19% a duas cores e apenas 1,1% a 4 cores. A idade desse equipamento oscila de 4 a 14 anos. As rotogravadoras, no eixo Rio-São Paulo, atingem a 20 impressoras, 13 das quais em São Paulo, com idade média entre 13 e 25 anos. Na Guanabara, esse tempo é de 8 anos.

Em São Paulo, a indústria gráfica empregava, em 1966, 28.091 pessoas, excluídos proprietários e diretores, contra 11.711 na Guanabara, empregados em 421 empresas. Esses dados referem-se tão-somente aos servidores registrados. Para que representem o número real, essas cifras devem ser inflacionadas, pois as gráficas da região trabalham, normalmente, com operários não registrados: tarefeiros, biscateiros, menores e aprendizes.

Em 1966, o salário médio mensal na Guanabara não excedia a NCr\$ 181,11 contra 226,99 em São Paulo. Ambos os índices são baixíssimos e estão sendo superados, à medida que os novos equipamentos exigem especialização. Segundo dados do Sindicato da Indústria Gráfica do Estado de São Paulo, o montante de pagamentos mensais, excluídos os proprietários, era, em São Paulo, de NCr\$ 6.376.410,00 e de NCr\$ 2.120.975,50, na Guanabara.

Essa maquinaria pesada transformar-se-á, mais cedo ou mais tarde, em sucata. O emprêgo da mão-de-obra tende a reduzir-se por fôrça da automação. Que se fará então?

No que diz respeito à mão-de-obra, o problema se complica também quanto às gráficas, sabendo-se que as novas máquinas exigem pessoal especializado. Não dispomos de operários qualificados, nem temos conhecimento de medida alguma visando à sua preparação. Os que existem foram ou estão sendo formados na própria indústria, pela gráfica. O único esforço digno de registro é o do SENAI. Deve-se, contudo, assinalar a insuficiência de sua contribuição, em número e experiência, para atender à demanda. A carência de pessoal especializado vai do mestre ao chefe de setores, do operador ao engenheiro eletrônico ou de produção. Mais uma vez, somos vítimas do círculo vicioso. Sendo a automação ainda incipiente, não se desenvolve em ritmo que estimule a formação de mão-de-obra qualificada, cuja ausência está dificultando a implantação de novas máquinas e novos métodos. De qualquer forma, algumas categorias de operários gráficos, como os linotipistas, que são numerosos e constituem a elite da classe, e, em segundo plano, os compositores manuais, estão condenadas ao desaparecimento em futuro próximo.

O aumento do parque gráfico, apesar de sua automação, será capaz de absorver essa mão-de-obra que se tornará disponível?

Outro ponto de importância é a necessidade de o Governo adotar uma correta política de isenção alfandegária, adaptada à realidade. Tememos que a atual política sem critério provoque uma *febre desenvolvimentista* em nossos industriais gráficos, levando o parque nacional a um desenvolvimento não adequado à realidade econômica do País. O Governo vem enfrentando o problema através do GEIPAG — Grupo Executivo da Indústria do Papel e Artes Gráficas. Através do GEIPAG, o industrial brasileiro importa o equipamento com total isenção de impostos, taxas etc. Sobre a isenção do Governo brasileiro, o importador usufrui, ainda, do financiamento do fabricante, cujo limite é uma teórica capacidade de solvência do comprador.

Essas facilidades, justas e necessárias, têm provocado em alguns industriais, à míngua de controle e de estudos prévios de viabilidade, o que chamamos anteriormente de *febre desenvolvimentista*. Em fase de economia sujeita a depressão e crise, os homens da indústria gráfica acham-se em condições de importar acima dos próprios recursos. O resultado é que, não raro, importam perigosamente acima dos limites de segurança.

O perigo, a nosso ver, é duplo: além do problema da insolvência, há a estrutura do parque gráfico. Se sua modernização se fizer descontroladamente e sem viabilidade, substituindo-se por substituir, teremos o saturamento do mercado ou, em outras palavras, uma oferta de serviços maior do que a procura.

V — CONCLUSÕES

Não se pode — de forma genérica ou categórica — decretar a impossibilidade, inconveniência ou inviabilidade, de editôres de periódicos especializados possuírem, ou não, gráficas próprias. A afirmativa far-se-á, apenas, caso a caso, em vista das características de cada editôra.

Como ficou claro, de início, é imprecisa a expressão *periódico especializado* e sua sucedânea *editôra especializada*. Em sua maioria, as editôras de periódicos

especializados, particularmente os culturais, não possuem parque gráfico próprio; a algumas, esse parque será permanentemente inacessível, a outras inconveniente.

A conveniência pode ser medida pelo número de títulos, respectivas tiragens, rigor da periodicidade etc. A possibilidade deriva da relação entre o capital social e o necessário para a montagem do equipamento gráfico, num primeiro plano; das possibilidades, a prazo médio, de sua recuperação, em segundo.

A uma editôra pequena, sejam quais forem as características, não nos parece indicada a montagem de parque gráfico próprio: se o dimensionamento do parque considerar a produção industrial, o custo operacional tornar-se-á elevadíssimo (e, portanto, antieconômico). Em outras palavras, sairá mais barato contratar com terceiros os serviços gráficos. Se esse dimensionamento, todavia, levar em conta a indústria gráfica como um todo (e não as necessidades de sua atividade editorial), tornar-se-á um investimento de tal ordem, requererá somas tão altas, que o acessório dominará o objeto. Ao invés de uma editôra com parque gráfico próprio, teremos uma gráfica que *também* edita.

Aos problemas acima, de ordem econômica, somam-se os gerenciais.

Ao editor, o parque gráfico é conveniente em 2 (dois) casos: *a*) grande volume de títulos e tiragens; e *b*) rigor na circulação. No primeiro caso situam-se aquelas editôras que, pelo número de títulos e respectivas tiragens, têm garantido o volume de trabalho necessário para absorver toda a capacidade de produção do parque. No segundo caso, situam-se, em tese, os periódicos conjunturais (informativos, noticiosos), cuja sobrevivência depende da circulação em dia.

Os periódicos especializados que não se enquadram nos itens anteriores não devem cogitar de parque gráfico próprio. Para eles, aconselhamos, quando se fizer inconveniente a contratação usual de gráfica, o trabalho dentro do sistema *time sharing*.

Sugerimos, concretamente, a reunião de diversos editôres sob uma mesma organização (a Fundação Getúlio Vargas? O Instituto Nacional do Livro? O Sindicato dos Editôres?). Essa organização adquiriria e administraria, em condomínio, todo um parque gráfico, projetado em função das necessidades dos condôminos. Instalado o parque, dêle se utilizariam os condôminos, através do conhecido processo do *partilhamento do tempo*. Assim, os pequenos usuários disporiam — rentavelmente — dos grandes e custosos equipamentos, doutra forma absolutamente proibitivos. As vantagens econômicas, seja rentabilidade seja produtividade, são óbvias: barateamento do custo gráfico, melhoria da qualidade gráfica, possibilidade de tiragens maiores, utilização de recursos gráfico-editoriais sofisticados etc.

Como tornar exequível esse Projeto? É a questão que fica. De nossa parte estamos convencidos de que o modelo só poderá ser identificado a partir de uma análise econômica profunda da indústria gráfico-editorial, único meio de realizar estudos seguros de viabilidade. Soma-se a essa tarefa a fixação dos objetivos da atividade editorial.

A concretização, certamente, anulará dois dos mais graves problemas com que nos defrontamos: a ausência de informação e o alto custo do equipamento gráfico.

A Presidência do Congresso Nacional

I — Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. Constituição do Brasil de 1967. **II** — As Constituições anteriores. **III** — O Projeto de Constituição e as emendas apresentadas ao seu texto no Congresso Nacional. **IV** — Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967. **V** — Pareceres de Juristas: 1 — Alfredo Buzaid; 2 — Frederico Marques; 3 — José Loureiro Junior; 4 — Lafayette Pondé; 5 — Miguel Reale; 6 — Paulino Jacques; 7 — Pontes de Miranda. **VI** — Comentário da Imprensa. **VII** — Mandado de Segurança impetrado pelo Senador Auro Moura Andrade contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, para assegurar ao impetrante, Presidente do Senado Federal, a direção das Sessões conjuntas do Congresso Nacional. Decisão do Supremo Tribunal Federal (íntegra — Audiência de Publicação de 27 de agosto de 1969).

I — EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 1, DE 1969

CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967

A Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, é clara e taxativa ao conferir ao Presidente do Senado a Presidência do Congresso Nacional.

Determina o § 3.º do art. 29:

"Além de reuniões para outros fins previstos nesta Constituição, reunir-se-ão, em sessão conjunta, funcionando como Mesa a do Senado Federal, este e a Câmara dos Deputados, para:

- I — inaugurar sessão legislativa;
- II — elaborar regimento comum; e
- III — discutir e votar o orçamento."

A Constituição de 24 de janeiro de 1967, ora alterada, dispunha no § 2.º do art. 31:

"A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I — inaugurar a sessão legislativa;
- II — elaborar o regimento comum;
- III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- IV — deliberar sobre o veto;
- V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição."

Controvérsias surgiram, na vigência desta Carta, tendo em vista o § 2.º do art. 79 que determinava:

"O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

Não obstante valiosas opiniões em contrário — de que são exemplos os inúmeros pareceres de ilustres juristas (adiante transcritos) — o Congresso Nacional houve por bem, através da Resolução n.º 1, de 1967, atribuir ao Vice-Presidente da República a Presidência das sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. (1)

A Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, entretanto, não mais enseja dúvidas. O § 2.º do art. 77 (substituindo o § 2.º do art. 79 da Constituição de 67) diz:

"O Vice-Presidente, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar, auxiliará o Presidente, sempre que por ele convocado para missões especiais."

Não há mais, portanto, qualquer referência, no texto constitucional, ao exercício pelo Vice-Presidente da República de funções de Presidente do Congresso Nacional.

II — AS CONSTITUIÇÕES ANTERIORES

Convém lembrar que a primeira Constituição republicana, de 24 de fevereiro de 1891, obedecendo ao modelo norte-americano, conferia ao Vice-Presidente da República a Presidência do Senado. Dizia o seu art. 32:

"O Vice-Presidente da República será Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituído, nas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente da mesma Câmara."

Não cogitava aquela Carta de Presidência do Congresso Nacional porquanto a regra básica estabelecida era o funcionamento em separado das duas Casas (art. 18), não se processando jamais o processo legislativo em Casas reunidas. Até mesmo os vetos apostos pelo Presidente da República eram apreciados e votados, separadamente, no Senado e na Câmara (art. 37, § 3.º).

Reuniões conjuntas se realizavam, apenas, para abertura e encerramento das sessões legislativas (arts. 17 e 48, n.º 9), para apuração da eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República (art. 47, § 1.º), e para empossar estas duas autoridades (art. 44).

O primeiro Regimento Comum, elaborado em 1892, conferiu ao Vice-Presidente do Senado, que era um Senador eleito pro tempore a Presidência do Congresso, ou seja, a atribuição de presidir as sessões conjuntas do Senado e da Câmara.

A Constituição de 16 de julho de 1934 suprimiu o cargo de Vice-Presidente da República não restabelecido pela Carta outorgada de 10 de novembro de 1937.

A Constituição de 18 de setembro de 1946 fez renascer o cargo de Vice-Presidente da República, cometendo-lhe novamente a função do Presidente do Senado Federal. E o que dispõe o seu art. 61:

"O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde só terá voto de qualidade."

(1) Vide a seguir "Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967".

O art. 41 da Constituição de 46 determina: "A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I — inaugurar a sessão legislativa;
- II — elaborar o regimento comum;
- III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- IV — deliberar sobre o veto."

Cabendo ao Vice-Presidente da República a Presidência do Senado Federal, e competindo à Mesa deste a direção das sessões conjuntas das duas Casas, lógico que ao Vice-Presidente da República era conferida a Presidência do Congresso Nacional.

Entretanto, em 1961, a Emenda Constitucional n.º 4, que instituiu o sistema parlamentar de Governo (Ato Adicional), aboliu o art. 61 da Constituição de 1946. Restabelecido o sistema presidencial de Governo pela Emenda Constitucional n.º 6, de 23 de janeiro de 1963, foi mantida a abolição do referido art. 61 conforme disposição expressa do seu art. 1.º:

"Fica revogada a Emenda Constitucional n.º 4 e restabelecido o sistema presidencial de Governo instituído pela Constituição Federal de 1946, salvo o disposto no seu art. 61."

E dizia, ainda, o art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 6:

"O § 1.º do art. 79 da Constituição passa a vigorar com o seguinte texto:

"Art. 79 —

§ 1.º — Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice-Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal." (O grifo é nosso.) (2)

Desta época, até entrar em vigor a Constituição de 1967, foi tranqüila e pacífica a Presidência do Congresso Nacional pelo Presidente do Senado Federal. Se, na maioria das vezes, já a exercia como substituto, no exercício da Presidência, passou, então, o Presidente do Senado Federal a exercer como titular a presidência das sessões conjuntas do Congresso Nacional.

(2) Constituição de 1946 — § 1.º do art. 79: "Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice-Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o Vice-Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal". (o grifo é nosso)

III — O PROJETO DE CONSTITUIÇÃO E AS EMENDAS APRESENTADAS AO SEU TEXTO NO CONGRESSO NACIONAL

O § 2.º do art. 31 da Constituição de 1967 corresponde *ipsis literis* ao § 2.º do art. 30 do Projeto de Constituição enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, a 12 de dezembro de 1966. Também o § 2.º do art. 79 da Carta de 67 é a aprovação, sem alteração, do § 2.º do art. 77 do Projeto Castello Branco. Ao § 2.º do art. 30 não foram apresentadas emendas.

As emendas oferecidas ao § 2.º do art. 77, no Congresso Nacional, foram rejeitadas. Eram as seguintes:

EMENDA N.º 130/30

Autor: Deputado Nelson Carneiro
Art. 77, § 2.º

Suprimam-se as expressões: " e outras que lhe forem conferidas em lei complementar".

Justificação

Por outro lado, a competência do Vice-Presidente é matéria constitucional, não pode ficar para lei complementar.

EMENDA N.º 489

Autor: Senador Lino de Mattos
Ao art. 77, § 2.º Suprima-se.

Justificação

1. As razões expostas no voto do Movimento Democrático Brasileiro, perante a Comissão Constitucional, *fundamentam* a supressão proposta.

2. As funções executivas e políticas, atribuíveis ao Vice-Presidente da República, podem variar com as circunstâncias, e por isso, assim como tendo em vista sua posição constitucional, não devem ser enumeradas. É o que a prática do cargo aconselha, no momento.

EMENDA N.º 521-5

Autor: Deputado Ruy Santos

Acrescente-se onde convier na Seção III — Do Senado da República. Suprimindo-se o § 2.º do art. 77:

Art. 77 — O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde só terá voto de qualidade.

Justificação

Restabelece-se o dispositivo da Carta de 46, supresso sem razão justa, a não ser na vi-

gência da emenda parlamentarista. Dar ao Vice-Presidente apenas a presidência do Congresso, como está no projeto, é dar-lhe apenas a direção física, vamos assim dizer, à hora das sessões, já que não tem como, nem por onde organizar ou influir na programação da Ordem do Dia, sem secretaria própria.

EMENDA N.º 622

Autor: Senador Cattete Pinheiro

Art. 77, § 2.º Suprima-se o § 2.º do art. 77.

Justificação

O Vice-Presidente é um estranho ao Congresso. Quando presidia o Senado, desde 1891, a exemplo da Constituição norte-americana, raramente exercia tal atribuição com interesse e assiduidade. Normal é que seja o Presidente do próprio Senado. Haverá certos contrangimentos e contradições, ver em especial arts.: art. 30, § 2.º, IV — Congresso julgando veto envolvendo ato presidencial; art. 61, § 3.º — quem convoca o Congresso, para julgamento de veto, é o Presidente do Senado; Emenda da Const.: art. 50 — proposta do Presidente — reunião do Congresso, presidida pelo Vice-Presidente. Veja mais § 2.º do art. 53.

Estas emendas mereceram os seguintes pareceres do Sub-Relator, Deputado Accioly Filho:

EMENDA N.º 130/30

Autor: Deputado Nelson Carneiro

Parecer

1. Pretende a emenda a supressão da parte do dispositivo que atribui, à lei complementar, conferir outras funções ao Vice-Presidente da República.
2. É procedente a emenda, pois toda atribuição que se der ao Vice-Presidente será tirada do Presidente. Isso poderá ocasionar dificuldades e crises entre as duas autoridades.
3. É conveniente que a Constituição esgote todas as atribuições do Vice-Presidente, nada ficando para ser ordenado pela legislação complementar.
4. Opino pela aprovação da emenda. — Deputado Accioly Filho, Sub-Relator.

EMENDA N.º 489

Autor: Senador Lino de Mattos

EMENDA N.º 622

Autor: Senador Cattete Pinheiro

EMENDA N.º 521

Autor: Deputado Ruy Santos

Parecer

1. Visam as emendas à supressão do § 2.º do art. 77, que atribui ao Vice-Presidente da República as funções do Presidente do Congresso Nacional.
 2. Era necessário dar ao Vice-Presidente o exercício de uma atribuição, condizente com a autoridade de seu cargo, com o sistema de Governo e que desse mais presença do seu titular na coordenação dos negócios da República.
 3. No regime da Carta de 1891 (art. 32) e da Constituição de 1946 (art. 61, antes da Emenda n.º 4), ao Vice-Presidente cabia a presidência do Senado, onde só tinha voto de qualidade.
 4. Com o restabelecimento do sistema presidencial de Governo, pela Emenda n.º 6, foi restaurado o cargo de Vice-Presidente, mas retirada dele a função de Presidente do Senado.
 5. Não foi essa a melhor solução, pois o Vice-Presidente da República passou a ser um ausente nas decisões tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo. Sem tarefa a realizar, sem fixação de competência para a prática de quaisquer atos, atrelado à simples e incômoda posição de aguardar vaga, o Vice-Presidente teve diminuídos o prestígio e a autoridade do cargo.
 6. Para manter o cargo na estrutura de nosso regime, era necessário dar-lhe função, e a solução encontrada pelo projeto parece ser a melhor.
- A presidência do Congresso Nacional atribuída a quem tenha sido eleito diretamente pelo povo (se a eleição direta for a instituída), ou pelo próprio Congresso, não fere a independência do órgão legislativo, nem desnatura o sistema de Governo.
7. A presidência do Congresso é função de importância no mecanismo do regime, e, sendo desvinculada da presidência do Senado, terá ela órgão auxiliar próprio.
 8. Opino pela rejeição das emendas. — Deputado Accioly Filho, Sub-Relator.
- Foram todas rejeitadas pelo Relator-Geral, Senador Antônio Carlos Konder Reis, pela Comissão Mista e pelo Plenário.

IV — RESOLUÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL N.º 1, DE 1967

Em 12 de abril de 1967, publicava o Diário do Congresso Nacional o Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967,

que "adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 1987."

Este projeto de resolução, subscrito por 214 Srs. Deputados e 35 Srs. Senadores, determinava no art. 2.º:

"No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá as sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade."

O projeto tinha a seguinte

Justificação

Sempre que se promulga novo diploma constitucional, surge a necessidade de modificar-se o Regimento Interno que disciplina os trabalhos e estrutura os órgãos dirigentes do Poder Legislativo. Tal necessidade decorre precisamente de ser imprescindível que as normas regimentais venham a adaptar-se aos preceitos constitucionais que modificaram dispositivos anteriormente vigentes.

O que estamos afirmando vem ilustrado por precedentes, que resumidamente passamos a indicar.

Promulgada a Constituição de 1891, cogitou-se da elaboração não somente dos Regimentos de cada uma das Casas componentes do Congresso Nacional, como também do próprio Regimento Comum.

O projeto que dispôs sobre a matéria foi o de n.º 19, de 1892, aprovado pelo Senado, segundo publicação no Diário do Congresso de 3 de julho, e pela Câmara, segundo publicação de 23 de agosto do mesmo ano.

Depois de promulgada a Constituição de 16 de julho de 1934, entregaram-se as Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados à tarefa de elaboração do Regimento Comum, o que somente foi conseguido ao fim de longa tramitação. O Regimento foi promulgado em 27 de maio de 1936.

Sob a vigência da Constituição de 18 de setembro de 1946, organizou-se Comissão Mista para oferecer projeto de reforma do Regimento Comum. Durante cerca de 5 anos não se chegou a concluir a votação da reforma, pois só em 13 de abril de 1951 foi votado o projeto, que veio a ser promulgado no dia 20 daquele mês.

Com a edição do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, sofreu o Regimento promulgado em 1951 adequadas modificações para permitir a tramitação de projetos de emenda à Constituição e de projetos de lei ordinária, em sessão conjunta do Congresso Nacional.

Também cada uma das duas Casas do Poder Legislativo tem alterado os respectivos Regimentos, sempre que alterações da Constituição vão repercutir nos seus trabalhos internos ou nas atribuições de seus dirigentes.

Como exemplo, destacamos o que ocorreu por força da emenda parlamentarista e, depois, em virtude da Emenda Constitucional n.º 6. Pela primeira, havia sido suprimido o cargo de Vice-Presidente da República, e, pela outra, embora restabelecido esse cargo, não se lhe restituiu a função de presidir o Senado.

A Resolução n.º 2, de 1959, foi modificada pela Resolução n.º 3, de 1963, para conferir, no art. 47, ao Presidente do Senado — eleito pelos Senadores — atribuições que eram do Vice-Presidente da República, quando, pela Constituição, tinha a função de presidir o Senado.

Dêsse modo, ficam com o Presidente do Senado, eleito pelos Senadores, as seguintes atribuições:

- a) convocação das duas Câmaras para, em sessão conjunta, conhecerem do veto;
- b) promulgação da lei que o Presidente da República tenha deixado de promulgar no prazo próprio;
- c) promulgação de lei de competência exclusiva do Congresso Nacional;
- d) substituição do Presidente da República, no caso de falta do Vice-Presidente da República e do Presidente da Câmara dos Deputados;
- e) convocação imediata do Congresso Nacional a fim de aprovar ou não o estado de sítio decretado;
- f) autorização para suspensão de imunidades parlamentares de Senador, durante estado de sítio.

Do mesmo modo, em relação à Câmara dos Deputados, podemos, entre outras, citar a Resolução n.º 50, de 1964, que, diante do art. 4.º do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, fez adaptações, sem as quais os projetos de lei previstos naquele dispositivo não teriam curso convenientemente traçado.

Naquela Resolução, a Câmara dos Deputados modificou disposições então vigentes de seu Regimento e criou condições para que, dentro do prazo estabelecido no Ato Institucional, pudesse ser apreciado o projeto de iniciativa do Presidente da República, e, em seguida, ser enviado ao Senado Federal.

Verificamos, na Constituição promulgada a 24 de janeiro de 1967, que, pela primeira vez, em nosso direito constitucional legislado, vem feita expressa referência à figura do Presidente do Congresso Nacional, cujas funções serão exercidas pelo Vice-Presidente da República.

Disponham a Constituição de 1891 e a de 1946 que o Vice-Presidente da República exercia as funções de Presidente do Senado Federal.

A de 1934 aboliu a figura de Vice-Presidente da República, determinando que o Presidente da Câmara dos Deputados, em caso de vaga, de impedimento ou falta do Presidente da República, fôsse o primeiro chamado a exercer o cargo.

Ainda a constituinte de 34 entendeu que, enquanto ao Presidente da Câmara dos Deputados se dava a incumbência de promulgar leis que o Presidente da República, devendo promulgar, deixara de fazê-lo, à Mesa do Senado Federal se atribuía a direção das sessões conjuntas de Senadores e Deputados.

Tem o Presidente do Senado, na Constituição de 1967, destacadamente as seguintes atribuições:

- 1.ª) receber do Presidente da República a comunicação dos motivos do veto parcial ou total a qualquer projeto;
- 2.ª) convocar as duas Câmaras para, em sessão conjunta, conhecerem do veto;
- 3.ª) promulgar os projetos cuja promulgação não tenha sido feita, nos prazos próprios, pelo Presidente da República;
- 4.ª) promulgar as proposições legislativas da competência exclusiva do Congresso Nacional;
- 5.ª) convocar o Congresso Nacional, se não estiver reunido, para tomar conhecimento do estado de sítio decretado pelo Presidente da República.

Repetimos que, na Constituição de 1891, não era explicitamente indicado quem devia exercer as funções de Presidente do Congresso Nacional. Também, posteriormente, em nenhum outro diploma constitucional cogitou-se de fazer a explícita indicação em virtude da qual ficasse a Presidência do Congresso Nacional atribuída a alguém.

Do que observamos, facilmente se conclui o seguinte:

- a) o fato de ser o Vice-Presidente da República indicado para presidir o Senado não trazia necessariamente como consequência que, por exercer a Presidência do Senado, a ele cabia o exercício da Presidência do Congresso Nacional;
- b) o fato de não haver o cargo de Vice-Presidente da República não tinha como consequência criar-se para o Presidente de qualquer das Câmaras componentes do Congresso Nacional a atribuição de vir a ser o Presidente do próprio Congresso Nacional;
- c) o fato de não se atribuir ao Vice-Presidente da República a Presidência do Senado não importava inelutavelmente em ser adjudicada à Presidência do Senado a Presidência do Congresso Nacional.

As conclusões a que estamos chegando explicam suficientemente a razão pela qual, sob a vigência da Constituição de 1891, pôde ser votado o primeiro Regimento Comum, o Regimento promulgado em agosto de 1892, e cujo art. 6.º determinava que a Mesa do Congresso se compusesse de um Presidente e quatro Secretários, ficando no parágrafo primeiro do mesmo artigo assim disposto:

“Presidirá as sessões o Vice-Presidente do Senado, que será substituído pelo Presidente e Vice-Presidente da Câmara.”

Decorre dos dispositivos que acabamos de citar que não era por pertencer à Mesa do Congresso, como seu Presidente, que devia caber ao Vice-Presidente do Senado a Presidência das Sessões do Congresso. Foi necessário o explícito esclarecimento do parágrafo primeiro, para que se ficasse sabendo que a Presidência das sessões do Congresso era uma atribuição do Vice-Presidente do Senado e, na falta deste, iria caber, primeiro, ao Presidente e, em seguida, ao Vice-Presidente da Câmara.

Recorde-se que, quando se discutiu e votou o primeiro Regimento Comum da Câmara e do Senado, não exercia a função de Presidente do Senado o Vice-Presidente da República eleito pelo Congresso logo depois de promulgada a Constituição de 24 de fevereiro. É que, com a renúncia do Presidente Marechal Deodoro da Fonseca, assumiu a Presidência da República o Marechal Floriano Peixoto, e a partir de então, de novembro de 1891 até 15 de novembro de 1894, o Senado foi presidido pelo Vice-Presidente.

Disposições de natureza regimental apenas consagraram, com caráter permanente, uma situação provisória, como ocorreu na reforma do Regimento Comum, em 1903.

De outra parte, sendo raras as oportunidades para as reuniões conjuntas da Câmara e do Senado, nenhuma importância se deu à manutenção do dispositivo do art. 6.º do primeiro Regimento, porquanto, em verdade, as duas Casas se reuniam tão-somente para a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República, se o Congresso estivesse funcionando.

Está em Carlos Maximiliano este comentário ao art. 44 da Constituição de 1891: "A Constituição brasileira prevê tudo. Achar-se funcionando as Câmaras, fundem-se em Congresso, cujo Presidente, que é o Vice-Presidente do Senado, recebe a afirmação prevista pelo art. 44" (compromisso do Presidente da República ao empossar-se no cargo).

Quando, em 1934, com a supressão do cargo de Vice-Presidente da República, cogitou-se de sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conferiu-se à Mesa d'este a direção dos trabalhos.

O certo é, porém, que não se criou a figura do Presidente do Congresso Nacional, e até no Regimento Comum, publicado em 1936, apenas se considerou que o Presidente do Senado poderia falar em nome das duas Casas, quando estivessem estas reunidas, em sessão conjunta, e se tratasse de correspondência com o Presidente da República, mediante mensagem.

Restabelecido, em 1946, o cargo de Vice-Presidente da República, com a função de Presidente do Senado, nenhuma referência se fez à figura de Presidente do Congresso.

Entrando em vigor a Constituição de 46, foi proposto e aceito que o Regimento Comum, promulgado durante a vigência da Constituição de 1934, continuasse vigorando no que não contrariasse às novas normas constitucionais, e enquanto não fôsse reformado.

Em sessão de 19 de agosto de 1947, o Senador Melo Viana, então Vice-Presidente do Senado, pleiteou vigorosamente que ao Vice-Presidente do Senado e não ao Vice-Presidente da República fôsem confiadas as funções da Presidência do Congresso Nacional.

O ponto de vista do antigo Senador por Minas Gerais não prevaleceu. Depois de demorada tramitação, o Congresso aprovou Regimento, que foi promulgado como Resolução n.º 1, em 20-4-1951: o Vice-Presidente da

República passou a ser, além de Presidente do Senado, Presidente do Congresso Nacional.

Seja pôsto em relêvo o seguinte: o Senado Federal, votando seu Regimento Interno, depois de promulgado o Regimento Comum, introduziu pelo art. 46, em sua Mesa, o Vice-Presidente da República como membro e presidente desta.

Adotado o sistema parlamentarista, o que importou a supressão do cargo de Vice-Presidente da República, e restabelecido o sistema presidencialista sem a restauração do disposto no art. 61 da Constituição de 46, o Presidente do Senado recebeu a incumbência de presidir as sessões conjuntas da Câmara e do Senado Federal, mas em nenhuma disposição constitucional recebeu o título de Presidente do Congresso.

Do exame minucioso de todo o texto da Constituição em vigor, se conclui que a figura do Presidente do Senado, que tem todas as suas funções claramente indicadas, nem uma só vez é denominada Presidente do Congresso Nacional. Até mesmo quando, no tão torturado § 2.º do art. 31, se fala em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado, e se diz que as duas Casas se reúnem sob a direção da Mesa do Senado, nem aí se destaca o Presidente do Senado como Presidente da Mesa para exercer presidência de sessões.

Assim sendo, uma conclusão se impõe: se na Constituição Federal vigente se quiser encontrar mais um título para o Presidente do Senado, será o de membro da Mesa Diretora das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e nunca o de Presidente do Congresso Nacional.

Em resumo, podemos dizer:

A Constituição Federal promulgada em 24 de janeiro do corrente ano, em seu art. 79, § 2.º, atribuiu ao Vice-Presidente da República o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional. É uma inovação em nossa legislação constitucional. Na Constituição de 1934 não existia o cargo de Vice-Presidente da República, cargo que não figurou igualmente na Carta de 1937 e, introduzido na Constituição de 1946, foi expressamente extinto pela Emenda Constitucional n.º 4, de 1961, também conhecida como Emenda Parlamentarista. Com a revogação desta (Emenda Constitucional n.º 6, de 1963), foi declarado que não se revigorava o art. 61 da Constituição de 1946, pelo que não voltou o Vice-Presidente da República a exercer as funções de Presidente do Senado Federal.

Temos, portanto, que foi durante a vigência da Constituição de 1891 e da Constituição de 18 de setembro de 1946 até 2 de setembro de 1961, que se atribuiu ao Vice-Presidente da República a função de Presidente do Senado Federal. Entretanto, nunca se explicitou, na letra de qualquer das nossas Constituições, que ao Vice-Presidente da República cabia a presidência do Congresso Nacional.

Em face do dispositivo do art. 79, § 2.º, da Constituição que vai vigorar próximamente, justifica-se a alteração proposta. Tomamos a iniciativa de fazê-lo na conformidade do permitido no art. 51, letra b, do Regimento Comum, vigente.

DEPUTADOS:

Ernani Satyro — Janary Nunes — Virgílio Távora — Ruy Santos — José Garcia Neto — Djalma Marinho — Broca Filho — Gabriel Hermes — Jales Machado — Alberto Hoffmann — Flaviano Ribeiro — Alves Macedo — Saldanha Derzi — Nunes Leal — Medeiros Netto — Antônio Feliciano — Celso Amaral — Emival Caiado — Vital do Rego — Braga Ramos — Plínio Salgado — Albino Zeni — Adhemar Ghisi — Luís Garcia — Aureliano Chaves — Benedito Ferreira — Heitor Dias — Vasco Filho — Bras Nogueira — Armindo Mastrocelos — Geraldo Mesquita — Osmar Dutra — Cardoso de Menezes — Milton Brandão — Guilhermino de Oliveira — Gustavo Capanema — Grimaldi Ribeiro — Geraldo Freire — Paulo Abreu — Arruda Câmara — Antônio Ueno — Cardoso de Almeida — Marcos Kertzmann — Feu Rosa — Armando Corrêa — Elias Carmo — Carneiro de Loyola — Leon Peres — Parente Prota — Minoru Miyamoto — Rezende de Souza — Carlos Alberto — Martins Júnior — Dazo Coimbra — João Roma — Justino Pereira — Manoel Taveira — Daniel Faraco — Jorge Curi — Walter Passos — Rachid Mamed — Euclides Triches — José Maria Alkmin — Joaquim Parente — Luiz de Paula — Maranhão Filho — Sinval Boaventura — Arlindo Kumsler — Furtado Leite — Passos Pôrto — Israel Pinheiro Filho — Gilberto Azevedo — Bezerra de Mello — Rafael Magalhães — Alexandre Costa — Arnaldo Prieto — Montenegro Duarte — Aluisio Bezerra — Dayl de Almeida — Fernando Magalhães — José Penedo — Nogueira de Rezende — Brito Velho — Luiz Athayde — Luiz Carlos Braga — Clodoaldo Costa — Paulo Maciel — Pereira Lopes — Luiz Viana Neto — Aluisio Alves — Osmar Cunha — Romano Massignon — Nasser Almeida — Weimar Tôrres — Flávio Marçilio — Milvernes Lima — Pinheiro Chagas

— Leopoldo Peres — Pires Sabola — Souza Santos — Atlas Cantanhede — José Sally — Miguel Couto — Rockefeller de Lima — Renato Coutinho — Paulo Biar — Augusto Franco — Márcilio Lima — Raimundo Diniz — Osni Régis — Joaquim Ramos — José Bonifácio — Clóvis Pestana — Lauro Leitão — José Lindoso — Clóvis Stenzel — Raimundo Parente — Amaral de Souza — Aurino Valois — João Calmon — Nicolau Tuma — Alberto Costa — Ney Maranhão — Raymundo Brito — Ferraz Egreja — Leão Sampaio — Nunes Freire — Sussumo Hirata — Machado Rollemberg — Moury Fernandes — Lenoir Vargas — João Alves — Geraldo Guedes — Mário de Abreu — Haroldo Carvalho — Monsenhor Vieira — Wanderley Dantas — Aécio Cunha — Luna Freire — Ary Alcântara — Flexa Ribeiro — Cid Sampaio — Lisboa Machado — Ezequias Costa — Afonso Matos — Josias Leite — Moacyr Silvestri — Humberto Bezerra — Josias Gomes — Gilberto Almeida — Jessé Freire — Eurico Ribeiro — Heitor Cavalcanti — José Resegue — Oduílo Domingues — Theodulo Albuquerque — Pedro Gondim — Teotônio Neto — Manoel Rodrigues — Alípio Carvalho — Norberto Schmidt — Magalhães Melo — Haroldo Veloso — Guilherme Machado — Ivar Saldanha — Manso Cabral — Raimundo Vieira da Silva — Delmiro Oliveira — Walter Sá — José Esteves — Aderbal Jurema — Wilson Braga — Hamilton Prado — Joaquim Cordeiro — Mário Tamborindeguy — Tabosa de Almeida — Rezende Monteiro — Ossian Araripe — José Carlos Leprevost — Emílio Murad — Floriano Rubim — Vasco Amaro — Oscar Cardoso — Genésio Lins — Osanam Coelho — Hugo Aguiar — Monteiro de Castro — Raymundo Andrade — Pausto Gayoso — Régis Barroso — Jaeder Albergaria — Jorge Lavocat — Vingt Rosado — José Meira — Batista Miranda — Cid Rocha — Accioly Filho — Arnaldo Garcez — Paulo Freire — Heráclio do Rego — Dias Lins — Américo de Souza — Wilmar Guimarães — Bias Fortes — Raimundo Bogéa — Edyl Ferraz — Henrique La Rocque — Austregésilo de Mendonça — Paulo Ferraz — Luiz Cavalcanti — Último de Carvalho — Pedrosa Horta — Adolfo Oliveira — Antônio Annibelli (214).

SENADORES:

Daniel Krieger — Wilson Gonçalves — Filinto Müller — Manoel Villaga — Rui Palmeira — José Guimard — Mem de Sá — Antônio Carlos — José Cândido Ferraz — Dinarte Mariz — Fernando Corrêa — Ney Braga — Domício Gondim — Eurico Rezende — Milton Campos — Benedito Val-

Jadares — Petrónio Portella — Raul Giuberti — Guido Mondin — José Leite — Álvaro Maia — Júlio Leite — Leandro Maciel — Arnon de Mello — Teotônio Vilela — Carlos Lindenberg — Menezes Pimentel — Adolpho Franco — Celso Ramos — Aloysio de Carvalho — Paulo Sarasate — João Cleofas — Milton Trindade — Attilio Fontana — José Feliciano (35).

O Presidente Moura Andrade deu o seguinte despacho, determinando o arquivamento do Projeto, por inconstitucionalidade:

Subscrito pelo Deputado Ernâni Sátiro e outros senhores Deputados, e pelo Senador Daniel Krieger e outros senhores Senadores, em número regimental, foi encaminhado a esta Presidência projeto de resolução visando a modificar o Regimento Comum do Congresso Nacional, com a seguinte ementa:

“Adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967.”

Propõem os signatários seja alterado o Regimento Comum, de modo a estabelecer que o Vice-Presidente da República presida às sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade, integrando-se na Mesa do Senado e excluindo dela o Presidente da mesma Mesa. É o que está no projeto:

“Art. 2.º — No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá às sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade.

Art. 3.º — Dirigirá os trabalhos a Mesa do Senado.”

A Constituição não autoriza um procedimento dessa natureza, que atenta contra todo o sistema de princípios e regras que nela salvaguardam a independência do Poder Legislativo e disciplinam as suas relações com os demais órgãos soberanos do Estado.

Ao contrário do que se alega, não há conflito entre as disposições constitucionais que discriminam as funções do Vice-Presidente da República e as do Presidente do Senado no tocante à direção dos trabalhos do Congresso Nacional, como o demonstra a análise dos preceitos vigentes.

O art. 31, § 2.º, da Constituição, declara expressamente:

“A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição.”

Tem-se, assim, que a Constituição explicita e enumera todas as sessões conjuntas das duas Casas do Congresso Nacional que devem ser dirigidas pela Mesa do Senado, a qual tem a seguinte composição:

“Um Presidente, eleito anualmente por seus pares; dois Vice-Presidentes, quatro Secretários e quatro Suplentes, igualmente eleitos cada ano.”

Ora, a Mesa do Senado é o conjunto de todas as pessoas que a integram, tendo como órgão central o Presidente, e dela não faz parte o Vice-Presidente da República. Ela constitui um todo orgânico, no qual as atribuições se ordenam e se articulam segundo normas próprias, excluída a interferência de pessoas alheias à sua estrutura, de tal modo que quando o citado texto constitucional lhe comete a direção dos trabalhos do Congresso Nacional, nas hipóteses que determina, só por sofisma manifesto se poderão subtrair os atos de presidência ao Presidente do Senado, para conferi-los a outra autoridade. A norma regimental não tem força para substituir-se aos preceitos constitucionais, alterando e subvertendo a ordem das competências a pretexto de uma distinção entre “presidir” e “dirigir” que a lógica condena e as disposições constitucionais em vigor não amparam.

Nos regimes anteriores, lembrados pela justificação, em que o Vice-Presidente da República presidia o Congresso, não o fazia, entretanto, pela sua condição de Vice-Presidente da República, mas tão-somente em virtude de sua condição de Presidente do Senado Federal. Foi por ter adquirido esta que exerceu aquela função e prerrogativa.

A Constituição de 1967, porém, não consagra a mesma regra, nem possibilita igual entendimento. Pelo contrário, no capítulo referente ao Poder Legislativo, confia à Mesa do Senado Federal, presidida por seu Presidente, a direção de todas as sessões do Congresso Nacional destinadas ao processo legislativo e à política legislativa, pela razão natural de tratar-se de matéria afeta ao Poder Legislativo, e, como tal, só suscetível de ser coordenada, com a devida autonomia, por um órgão próprio formado de membros livremente escolhidos dentre os seus próprios componentes, para aquela função específica.

É esse o motivo determinante da discriminação de atribuições constantes dos artigos 31, § 2.º, e 79, § 2.º, da Constituição, só aparentemente contraditórios, pois o primeiro diz respeito às tarefas de política legislativa, e o segundo é pertinente a atividades outras do Congresso Nacional que não se contenham no âmbito daquelas atribuições indelegáveis.

Há regra especial que taxativamente exclui o Vice-Presidente da República da Presidência do Congresso, nos casos e para os fins que prudentemente enumera.

Nos termos expressos da Constituição, é o Presidente do Senado quem preside às sessões conjuntas referidas no art. 31, § 2.º, fazendo-o na qualidade de Presidente da Mesa que dirige os trabalhos, como seu órgão central, com atribuições específicas, que, como é notório, devem prevalecer sobre as de caráter genérico.

O legislador constituinte, ao dizer que o Vice-Presidente da República exerceria funções de Presidente do Congresso Nacional, teve o especial cuidado de excluí-lo, taxativamente, da direção das sessões convocadas para tratar de assuntos de estrita natureza legislativa, cuja apreciação deve dar-se no âmbito de um Poder cuja independência a Constituição proclama.

O Vice-Presidente da República, como já lembrei, não integra a Mesa do Senado, nem é membro do Poder Legislativo; para todos os efeitos, compõe ele o Poder Executivo, ao lado do Presidente da República. Assim sendo, conferir-lhe atribuições que a Constituição especificamente confere a um membro do Poder Legislativo, seria ferir frontalmente o art. 6.º, parágrafo único, da Carta Magna, que reza:

"Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições; o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro."

Se, por conseguinte, há, de um lado, a norma permissiva contida no art. 79, § 2.º — sem a qual não poderia o Vice-Presidente da República, investido no Poder Executivo, exercer funções no Poder Legislativo —, há, de outro, um preceito que impede que aquela regra se torne absoluta, ficando preservada a autonomia do Legislativo. Daí, repito, a precisa enumeração do art. 31, § 2.º, da Constituição, procedida para que nela nada ficasse implícito, como deve ocorrer, aliás, em se tratando da fixação de atribuições dos Poderes do Estado.

O que está em jogo, no presente caso, é, como se vê, a **independência do Poder Legis-**

lativo, que, considerada em função do assunto aqui examinado, implica as seguintes diretrizes fundamentais:

- 1.ª) ao Poder Legislativo cabe a tarefa legislativa, na forma da Constituição;
- 2.ª) é vedado, em princípio, ao cidadão, investido em função do Poder Executivo, exercer função no Poder Legislativo;
- 3.ª) o Vice-Presidente da República, por exceção, exercerá funções de Presidente do Congresso Nacional;
- 4.ª) desse exercício ficam, porém, excluídas as sessões do Congresso Nacional destinadas a inaugurar a sessão legislativa, a elaborar o Regimento Comum, a receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República, a deliberar sobre o veto, a atender aos demais casos previstos na Constituição."

Torna-se, assim, claro que todas as sessões convocadas para que o Congresso Nacional exerça a sua competência constitucional, de natureza legislativa ou política, são dirigidas pela Mesa do Senado, presidida pelo Presidente do Senado, o que se esclarece à vista do art. 49 da Constituição, que dá a extensão do processo legislativo:

"Art. 49 — O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I — emendas à Constituição;
- II — leis complementares;
- III — leis ordinárias;
- IV — leis delegadas;
- V — decretos-leis;
- VI — decretos legislativos;
- VII — resoluções."

Todo o processo legislativo, inclusive a apreciação de decretos-leis, quando realizado em sessões conjuntas, será necessariamente dirigido pela Mesa do Senado, presidida por seu Presidente, que não pode ser sumariamente privado de suas funções constitucionais por meio do artifício de uma reforma regimental fundada numa sibilina e inadmissível distinção entre "presidir" e "dirigir", reduzida a Mesa do Senado, com a exclusão de seu Presidente, a mero órgão assessor do Vice-Presidente da República.

Contra essa alteração, já em si mesma evitada de vício insanável, grita todo o sistema de preceitos que confere ao Presidente do Senado atribuições específicas, de tal modo

que ficariam sem sentido plausível, entre outros, os arts. 47, 52, 62, §§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º e 133, § 2.º, da Constituição.

O art. 62 da Constituição declara:

"A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem."

Ora, é do conhecimento de todos que a promulgação das emendas constitucionais se faz em sessão conjunta, sob a direção da Mesa do Senado, presidida pelo Presidente do Senado.

O que no fundo pretendem os autores deste projeto de resolução é que o Presidente do Senado delegue as suas funções ao Vice-Presidente da República. Não pode fazê-lo. A Constituição é expressa na proibição:

"Art. 55 —

Parágrafo único — Não poderão ser objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, bem assim os da competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal."

Tenha-se também presente o que dispõem os §§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º, do art. 62 e o § 2.º do art. 153:

"Art. 62 —

§ 1.º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á (...) e comunicará, dentro de 48 horas, ao Presidente do Senado Federal (sic) os motivos do veto.

§ 3.º — Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal (sic), este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dele conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos deputados e senadores presentes, em escrutínio secreto. Neste caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 4.º — Se a lei não fôr promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 2.º e 3.º, o Presidente do Senado Federal (sic) a promulgará; e, se este não o fizer em igual prazo, fá-lo-á o Vice-Presidente do Senado Federal.

§ 5.º — Nos casos do art. 47, realizada a votação final, a lei será promulgada pelo Presidente do Senado Federal (sic).

Art. 153 —

§ 2.º — Se (no caso de prorrogação de estado de sítio pelo Presidente da República) o Congresso Nacional não estiver reunido, será convocado imediatamente pelo Presidente do Senado Federal (sic)."

Em tôdas essas hipóteses, por conseguinte, é ao Presidente do Senado que cabe, e tão-somente a êle, convocar o Congresso e promulgar a lei, o que implica, evidentemente, o ato de presidir e dirigir o órgão convocado para decidir sobre o motivo da convocação. Na Constituição está escrito: o Presidente do Senado Federal promulgará a lei ou convocará o Congresso. Não está escrito: o Vice-Presidente da República a promulgará. É claro, pois, que, se a Constituição quisesse consagrar o ora pretendido pelo projeto de resolução, teria disposto de outra forma.

Note-se que, nos termos do § 5.º acima transcrito, nos casos do art. 47, a lei será promulgada pelo Presidente do Senado Federal. Pois bem, o art. 47 refere-se, exatamente, aos casos de competência exclusiva do Congresso Nacional. Leia-se o artigo:

"Art. 47 — É da competência exclusiva do Congresso Nacional:"

A Constituição quer, assim, que o processo legislativo, em sessões conjuntas, seja dirigido pela Mesa do Senado Federal, sob a presidência de seu Presidente, e que os processos e atos da competência exclusiva do Congresso Nacional também o sejam, sem a interferência de uma autoridade que integra o Executivo, inclusive por estar prevista a possibilidade de, por lei complementar, lhe serem cometidas outras funções, certamente fora da órbita do Legislativo.

Nos termos da Constituição, em suma, quando em Casas conjuntas, é o Presidente do Senado Federal quem dá início ao processo legislativo (art. 49) e aos atos e processos da competência exclusiva do Congresso (art. 47), convocando as sessões. Dá-lhes prosseguimento, dirigindo as sessões com a Mesa do Senado, que êle preside. Dá conclusões finais ao processo por êle iniciado e presidido, promulgando as emendas constitucionais e as leis da competência exclusiva do Congresso Nacional, assim como as leis que não hajam sido promulgadas pelo Presidente da República.

Em nenhum caso o Vice-Presidente da República convoca o Congresso. Em todos, e expressamente, quem o faz é o Presidente do Senado. Em nenhum caso de competência exclusiva do Congresso, em sessões conjuntas ou de elaboração legislativa conjunta, o Vice-Presidente da República dirige as ses-

sões. Quem o faz é o Presidente do Senado, como Presidente da Mesa do Senado Federal.

Acrescente-se que o art. 71 da Constituição estabelece que a fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional, através do controle externo e do sistema de controle interno do Poder Executivo, instituídos em lei.

O § 1.º do art. 71 diz que esse controle será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, abrangendo as autarquias, não podendo, por isso, tais assuntos ficarem entregues à direção e presidência de um membro do Poder Executivo, como é o Vice-Presidente da República.

Dir-se-á que são reduzidas as atribuições do Vice-Presidente da República no exercício da Presidência do Congresso. Seria estranhável o contrário, isto é, que a um órgão do Poder Executivo coubesse, por voto de qualidade, interferir decisivamente no processo legislativo, determinando a aprovação de emendas constitucionais, ou presidindo a sessões convocadas para examinar vetos do próprio Executivo... O disposto, por conseguinte, na Constituição, resulta de razões lógicas e do simples bom senso, delimitando, previamente (art. 31), as funções de presidência e de direção do Presidente do Senado, para reservar as restantes (art. 79), e só as restantes, ao Vice-Presidente da República.

Não fôsse esta a realidade constitucional, e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República teria sido realizada pelo Vice-Presidente José Maria Alkmin. A Constituição entrou em vigor ao primeiro minuto do dia 15 de março, para maior clareza, no primeiro minuto após o dia 14. De meia-noite de 14 até 11 horas do dia 15, o Presidente Castello Branco e o Vice-Presidente José Maria Alkmin ocuparam seus postos sob o regime da Constituição de 1967. Os mandatos de ambos cessaram no instante em que o Presidente do Senado, na Presidência do Congresso, declarou empossados o Presidente Costa e Silva e o Vice-Presidente Pedro Aleixo.

E por que o Senhor José Maria Alkmin, que era Vice-Presidente da República, sob o regime constitucional de 1967, até às 11 horas do dia 15 de março, e portanto com as mesmas atribuições do Vice-Presidente Pedro Aleixo, a partir daquelas 11 horas, não presidiu os atos daquele dia?

Simplemente porque não podia fazê-lo. E não podia fazê-lo porque a Constituição expressamente estabelece que ao Presidente do

Senado, e não ao Vice-Presidente da República, é que cabe convocar o Congresso e presidi-lo, como Presidente da Mesa do Senado, que dirige os trabalhos, nas sessões conjuntas, para receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República.

A Constituição de 1967 foi elaborada sob o imperativo de um Ato Institucional, que impôs prazos ao trabalho do Congresso, modificou seu Regimento e estabeleceu normas e fatalidades para a sua elaboração. Não estivesse ela aprovada até certo dia e aprovada estaria por decurso de prazo. Não estivesse modificada até certo dia e aprovada estaria por decurso de prazo. Tivesse ela sido emendada, mas não estivesse terminada a elaboração até certo dia, e modificada não estaria e seria promulgada.

O Vice-Presidente da República já eleito era o Presidente da Comissão constitucional e, por força do Ato Institucional n.º 4, tinha o direito de nomear o Relator. Não era o Presidente do Congresso quem designava o Relator; não era o Congresso quem o escolhia; não era a Comissão quem o elegia. Era, por força do Ato Institucional, simplesmente o Presidente da Comissão, Vice-Presidente da República eleito, quem o nomeava.

E assim se deu. Nenhuma modificação foi aceita, num ou noutro sentido, no assunto que ora se analisa. Tudo ficou, nestes pontos, como viera do Poder Executivo, no texto original do projeto.

O que não foi feito na fase de elaboração constitucional, quer-se fazer agora; o que não foi feito no regime dos Atos Institucionais, quer-se fazer agora. É uma inaceitável atitude, fruto certamente das deformações de ontem, esta de pretender mudar a Constituição através do Regimento, erguendo a norma regimental ao nível de reforma constitucional ou dos Atos Institucionais que já cessaram.

Não posso autorizar a tramitação deste projeto. Não há nada de pessoal nesta decisão. Em jogo está a Constituição do Brasil. Em jogo está a independência do Poder Legislativo. Admitido que se modifiquem os termos constitucionais, flanqueando-os, ou frontalmente os subvertendo, através de normas de regimento, aberto estará o terrível caminho da anarquia constitucional e jurídica em nosso País, da qual mal acabamos de sair e para a qual não devemos regressar.

Se hoje, por uma modificação regimental, se alteram normas constitucionais quanto ao próprio funcionamento do Poder Legislativo; se contra a Constituição se estabelece que o que nela está escrito não prevalece, e o que

nela não se acha escrito "leia-se no regimento", que acontecerá, a seguir, quando os direitos e os interesses da coletividade brasileira estiverem em jogo?

Se a Constituição é mudada, desrespeitada, a título de ser interpretada num Projeto de Resolução, mudada será, desrespeitada será, a título de interpretá-la, nas leis complementares e nas leis ordinárias.

Se uma reforma regimental chega ao ponto de dizer que a Mesa do Senado dirigirá os trabalhos, excluído dela o seu Presidente e nela incluído o Vice-Presidente da República, que dirá a lei ao tratar da declaração dos direitos e prerrogativas do Poder Judiciário, da declaração dos direitos de nacionalidade, dos direitos políticos, dos direitos e garantias individuais?

E se resolver o Poder Executivo enviar Projeto de Lei, com prazo fatal, daqueles que se consideram aprovados por decurso de tempo, mesmo que não tenham sido incluídos em Ordem do Dia, interpretando as imunidades parlamentares? E se resolverem interpretar o art. 54 da Constituição, para dizer o que entendem por exercício do mandato, por inviolabilidade, por opiniões, palavras e votos?

E se fôr sobre a vitaliciedade dos antigos professores catedráticos e titulares de ofício de justiça, assim como sobre a estabilidade de funcionários, já amparados por legislação anterior, que pretendem interpretar para modificar a Constituição?

E se fôr interpretado o art. 166, para permitir a propriedade e administração de empresas jornalísticas, televisão e rádio a estrangeiros?

E no capítulo dos direitos políticos, quanto poderá ser fértil a interpretação! A lei complementar, a lei ordinária e até os decretos-leis, que se entendem aprovados por mero decurso de prazo, modificando a Constituição, restaurando processos sumários, limitando o direito de defesa, restringindo ou tornando impossível a contraditoriedade, criando órgãos de instrução, de julgamento kafkianos?

Tôdas as hipóteses podem ser levantadas, por mais absurdas que pareçam, diante do absurdo que ora se pretende praticar.

O projeto não está justificado nos demais pontos. Na única das questões que procurou justificar-se, fê-lo injustificadamente.

Nos termos do art. 47, n.º 1, do Regimento Interno do Senado Federal, supletivo do Regimento Comum, que me impõe o exercício das atribuições previstas na Constituição para o Presidente do Senado;

Nos termos do n.º II do mesmo artigo, que me impõe velar pelo respeito às prerrogativas do Senado, e, pois, de sua Mesa, que presido, e que é a Mesa do Congresso Nacional;

Nos termos do n.º IV daquele artigo, que me impõe fazer observar a Constituição;

Nos termos do n.º VII do mesmo artigo, que me impõe determinar o destino do expediente;

Nos termos do n.º VIII do citado artigo 47, que me impõe impugnar as proposições que me pareçam impertinentes e contrárias à Constituição Federal,

Determino o arquivamento do projeto, ressaltado a seus autores o direito de recurso a Plenário, se assim o quiserem.

Congresso Nacional, 12 de abril de 1967. —
Auro Moura Andrade.

Na 8.ª Sessão Conjunta, em 12 de abril de 1967, o Sr. Deputado Ernani Sátiro apresentou, em questão de ordem, o seguinte recurso do despacho do Presidente:

"Sr. Presidente, esperávamos ontem que V. Ex.ª proferisse o despacho que acaba de proferir, ou qualquer outro que, no seu entender, parecesse acertado. No entanto, para que não parecêssemos intolerantes, acatamos a decisão de V. Ex.ª, no sentido de somente hoje dar conhecimento à Casa do projeto de reforma do Regimento Comum, apresentado por Deputados e Senadores, expressando a maioria absoluta das duas Casas do Congresso. Com a mesma veemência com que V. Ex.ª fala, eu falo também, sem prejuízo do respeito que V. Ex.ª merece, como Presidente do Senado Federal e, em suma, como representante do povo. Mas queremos dizer, antes de tudo, no momento em que vou recorrer do despacho de V. Ex.ª, que a sua presença na Presidência de nossos trabalhos é recebida e respeitada por nós no sentido de que seja V. Ex.ª o Presidente do Congresso Nacional. Consideramos que V. Ex.ª se encontra aqui, eventualmente, por estar na Presidência da República o verdadeiro Presidente do Congresso Nacional, que é o Vice-Presidente da República do Brasil. (Não apoiado. Palmas.) O que cabia a V. Ex.ª, data venia, ao receber o projeto de reforma do Regimento Comum, nos termos do art. 51, era remetê-lo às Mesas Diretoras da Câmara e do Senado, para que proferissem parecer. Somente depois desse parecer é que se verificaria a publicação, inclusive em avulso. De modo que, fazendo essa publicação em avulso ontem, antes de proferir esse despacho, V.

Ex.^a começou, *data venia*, por violar uma norma regimental.

Nos termos ainda do art. 47, no seu n.º 8.º, ao recorrer para o Plenário do Congresso do despacho de V. Ex.^a, peço a atenção para a parte desse dispositivo que determina a audiência da Comissão de Constituição e Justiça. Ali se fala da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, porque é uma norma que está sendo aplicada supletivamente: mas o verdadeiro entendimento, a verdadeira inteligência do texto leva à conclusão de que, no caso, tratando-se do Congresso Nacional, devem ser ouvidas as Comissões de Constituição e Justiça da Câmara e do Senado, sem o que os Deputados ficariam privados de ouvir o órgão competente para assunto dessa natureza, do mesmo modo que, se fôsse ouvida apenas a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, o Senado ficaria privado do seu direito de ouvir o órgão por excelência capacitado para a interpretação das normas constitucionais.

Sr. Presidente, ao contrário do que V. Ex.^a sustentou no seu longo despacho, nós não apresentamos um projeto inconstitucional. Começa que esse projeto não trata apenas do problema da Presidência do Congresso Nacional. Desdobra-se em vários dispositivos destinados a adaptar à nova Constituição as normas do Regimento Interno.

Se eu dispusesse do tempo de que V. Ex.^a dispôs, para entrar no mérito dessa questão, conseguiria demonstrar, um por um, que todos aqueles argumentos de V. Ex.^a são insustentáveis, inclusive quando diz que uma norma regimental não pode alterar uma Constituição Federal. Sim, ninguém quer alterar uma Constituição Federal por uma norma regimental. O que se quer fazer é um melhor entendimento, é uma adaptação, de acordo com a nossa tradição, com toda a história do nosso Direito Constitucional — isso se verifica não somente aqui, mas entre os povos que praticam o sistema republicano bicameral, como se pode ver um Aurelino Leal, transcrevendo palavras da maior significação de um grande tratadista, conhecido de quantos são familiarizados com os princípios de Direito Constitucional.

Peço a atenção do Plenário para o que foi escrito por Duguit, transcrito por Aurelino Nunes Leal, a respeito do Regimento Interno:

"Regimento Interno é o complexo de normas que as Câmaras Legislativas adotam para regular o seu funcionamento. É importantíssima a atribuição dessas Câmaras."

Prossegue Aurelino Leal, depois de transcrever Duguit:

"Afirma Duguit: Assuntos que poderiam encontrar espaço em leis constitucionais são tratados em Regimento. Linhas acima mostrei que dispositivos constitucionais foram interpretados pelo Regimento do Senado relativamente ao Vice-Presidente da República."

Portanto, um grande tratadista brasileiro, citando outro grande tratadista francês, sustenta que, no caso de uma aparente contradição, de uma aparente antinomia entre textos constitucionais, o problema foi esclarecido e resolvido através de normas regimentais; e outra não foi a questão senão a da atribuição do Vice-Presidente da República.

Sr. Presidente, também não aceito a argumentação de V. Ex.^a, quando sustenta que, se o Vice-Presidente da República viesse a presidir o Congresso Nacional, estaria havendo uma delegação. Já o presidiu em toda a história do nosso Direito Constitucional e nunca se sustentou que o Vice-Presidente da República estava recebendo delegação, estava praticando atos delegados do Congresso Nacional.

Também não se justifica que V. Ex.^a procure, numa nota sentimental, colocar esse problema em termos de invasão das atribuições do Congresso Nacional pelo Vice-Presidente da República. O Vice-Presidente da República, também no nosso passado, sempre exerceu as funções de Presidente do Congresso Nacional, sem que nunca se sustentasse que esse Vice-Presidente da República, como integrante do Poder Executivo, estivesse, por assim dizer, roubando as prerrogativas, atentando contra os legítimos direitos do Congresso Nacional. São todos argumentos, Sr. Presidente — permita V. Ex.^a —, especiosos, que nem podem mesmo, através da sua nota sentimental, impressionar este Congresso, que sabe o que val decidir no momento oportuno, que está atento a todos os aspectos do problema, desde os jurídicos até os políticos.

Não temos dúvida de que, no momento oportuno, quando for examinado o mérito desta matéria, teremos oportunidade de desfazer um a um todos esses supostos argumentos de contradição entre os dispositivos constitucionais. E nem contradição salientou V. Ex.^a

A se aceitar o raciocínio de V. Ex.^a, de que a presença do Vice-Presidente da República no Congresso seria uma invasão das atribuições deste, então, nem as sessões solenes — então nada, nenhuma sessão, qual-

quer que fôsse, poderia ser presidida pelo Vice-Presidente da República.

Onde, então, estaria a norma? Que sentido teria a disposição do artigo 79? A própria Constituição estaria cometendo um absurdo. E nós sabemos, através da arte da interpretação das leis, que o absurdo não se pode presumir num texto legal — nem o absurdo, nem a contradição. Essa contradição, quando existe, ela há de ser desfeita através da interpretação — interpretação que pode ser do juiz, se se tratar de uma sentença; do legislador, se se tratar de elaborar uma lei de acordo com os textos constitucionais; e do Congresso, que, no momento, é o seu intérprete supremo. Por conseguinte, como intérprete da Constituição, desfazendo essa antinomia, desfazendo essa contradição, que só pode ser aparente, porque não existe contradição na lei, o Congresso Nacional pode decidir. Poderia decidir mesmo independente do Regimento Interno, como até os Presidentes da Câmara ou do Senado podem, na decisão de uma questão de ordem, decidir matéria de natureza constitucional.

De acordo com o Regimento da Câmara, levantada uma questão de ordem, ainda que ela envolva matéria constitucional, pode ser decidida pelo Presidente da Câmara, e, conforme a situação, conforme o recurso interposto pelas partes, essa decisão sobre a questão de ordem pode ser devolvida ao Plenário daquela Casa do Congresso. Por conseguinte, não existe novidade nisto.

Alega-se uma contradição, alega-se uma antinomia. Nós, do Congresso Nacional, é que temos atribuição para dizer qual a verdadeira interpretação deste texto, qual o seu verdadeiro sentido e, conseqüentemente, quem vai presidir o Congresso Nacional.

Este o recurso que, com o devido respeito, trago à consideração de V. Ex.^a, que lhe dará a devida tramitação, ouvidas aquelas duas Comissões, para a apreciação posterior do Plenário. (Muito bem! Muito bem! Palmas.)

O SR. PRESIDENTE (Moura Andrade) — A Presidência acaba de receber recurso interposto da sua decisão, pelo Sr. Deputado Ernani Sátiro. A Presidência defere o requerimento de tramitação do recurso formulado por S. Ex.^a e determina vá o mesmo às Comissões de Justiça do Senado e da Câmara dos Deputados para receber parecer e, oportunamente, ser incluído em Ordem do Dia.

Esclareço ao Sr. Deputado Ernani Sátiro, nas suas observações iniciais sobre o caráter em que via o exercício desta Presidência,

que presido o Congresso Nacional na qualidade de Presidente da Mesa que dirijo. Exerço esta Presidência nos termos da Constituição, expressos no art. 31, § 2.º, o que levou os autores do projeto a se verem na contingência inarredável de propô-lo perante mim. (Muito bem! Palmas.)

Exerço-a com a legitimidade decorrente do fato inequívoco de que, para que eu deixe de exercê-la, mister se faz a apresentação de projeto para modificar a situação constitucional e regimental vigente. Tanto a exerço efetivamente que, no exercício dela, foi que ouvi as questões de ordem levantadas pelo autor do projeto, neste instante, e determinel que o recurso tenha tramitação, indo às Comissões de Constituição e Justiça do Senado e da Câmara.”

A matéria foi submetida às Comissões de Constituição e Justiça do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, recebendo os seguintes Pareceres:

PARECER

N.º 4, DE 1967 (C.N.)

da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal sobre o Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, do Congresso Nacional, que adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967.

Relator: Senador Petrônio Portella

Subscrito pelo Senhor Senador Daniel Krieger e outros Senhores Senadores, e pelo Senhor Deputado Ernani Sátiro e outros Senhores Deputados, foi oferecido à consideração e deliberação do Congresso Nacional projeto de resolução em que se propõe seja adaptado ao sistema da Constituição de 1967 nosso Regimento Comum. No projeto destaca-se, dentre outras proposições pertinentes, a que, em cumprimento estrito de preceito constitucional, estabelece (art. 2.º):

“No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá as sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade.”

Com efeito, a Constituição atual dispõe, em seu art. 79, § 2.º, que:

“O Vice-Presidente (da República) exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar.”

Na bem fundamentada justificação que acompanha o projeto de resolução, firmado por 214 Deputados e 35 Senadores, assinala-se, em abono da regra proposta para o seu art. 2.º, que: a Constituição de 1967, em seu art. 79, § 2.º, atribuiu ao Vice-Presidente da República o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional. É uma inovação em nossa legislação constitucional. Na Constituição de 1934 não existia o cargo de Vice-Presidente da República, cargo que não figurou, igualmente, na Carta de 1937 e, introduzido na Constituição de 1946, foi, expressamente, extinto pela Emenda Constitucional n.º 4, de 1961. Com a revogação desta, pela Emenda Constitucional n.º 6, de 1963, foi declarado que não se revigorava o art. 61 da Constituição de 1946, pelo que não voltou o Vice-Presidente da República a exercer as funções de Presidente do Senado Federal.

Observa-se ainda: foi, portanto, durante a vigência da Constituição de 1891 e da Constituição de 1946, até 2 de setembro de 1961, que se atribuiu ao Vice-Presidente da República a função de Presidente do Senado Federal. Entretanto, nunca se explicitou, na letra das nossas Constituições, que ao Vice-Presidente da República cabia a presidência do Congresso Nacional.

E conclui a justificação: em face do dispositivo do art. 79, § 2.º, da Constituição em vigor, justifica-se a alteração proposta.

O Senhor Senador Auro Moura Andrade, Presidente do Senado Federal, em longo e minudente despacho, determinou o arquivamento da proposição, dando como fundamento de sua decisão as seguintes principais razões: a Constituição não autorizaria um procedimento dessa natureza, que atentaria contra todo o sistema de princípios e regras que nela salvaguardam a independência do Poder Legislativo e disciplinam as suas relações com os demais órgãos soberanos do Estado; não há conflito entre as disposições constitucionais que discriminam as funções do Vice-Presidente da República e as do Presidente do Senado no tocante à direção dos trabalhos do Congresso Nacional; a Constituição explicita e enumera todas as sessões conjuntas das duas Casas do Congresso Nacional, que devem ser dirigidas pela Mesa do Senado (art. 31, § 2.º); a Mesa do Senado é um conjunto de todas as pessoas que a integram, tendo como órgão central o Presidente, e dela não faz parte o Vice-Presidente da República. Ela constitui um todo orgânico, no qual as atribuições se ordenam e se articulam segundo normas próprias, excluída a interferência de pessoas alheias à sua estrutura; a norma regimental não tem força para substituir-se aos precei-

tos constitucionais, alterando e subvertendo a ordem das competências; nos regimes anteriores, o Vice-Presidente da República presidia o Congresso Nacional não pela sua condição de Vice-Presidente da República, mas, tão-somente, em virtude de sua condição de Presidente do Senado Federal; a Constituição de 1967, porém, não consagraria a mesma regra, nem possibilitaria igual entendimento; à Mesa do Senado Federal, presidida por seu Presidente, é que cabe a direção de todas as sessões do Congresso Nacional destinadas ao processo legislativo e à política legislativa, ao passo que o art. 79, § 2.º, é pertinente, apenas, a atividades outras do Congresso Nacional que não se contenham no âmbito daquelas atribuições indelegáveis (sic); há regra especial que taxativamente (sic) exclui o Vice-Presidente da República da Presidência do Congresso Nacional, nos casos e para os fins que, prudentemente, enumera; nos termos expressos (sic) da Constituição, é o Presidente do Senado quem preside às sessões conjuntas referidas no art. 31, § 2.º; o legislador constituinte, ao dizer que o Vice-Presidente da República exerceria funções (sic) de Presidente do Congresso Nacional, teve o especial cuidado de excluí-lo, taxativamente (sic), da direção das sessões convocadas para tratar de assunto de estrita natureza legislativa; não sendo o Vice-Presidente da República membro do Poder Legislativo, seria ferir frontalmente o art. 6.º, parágrafo único, da Carta Magna, conferir-se-lhe atribuições que a Constituição especificamente (sic) outorga ao membro do Poder Legislativo; a norma permissiva (sic) contida no art. 79, § 2.º, da Constituição, não pode tornar-se absoluta; todo o processo legislativo será dirigido pela Mesa do Senado, presidida por seu Presidente, que não pode ser sumariamente privado de suas funções constitucionais por meio do artifício de uma reforma regimental; contra essa alteração regimental, já em si mesma evitada de vício insanável, grita todo o sistema de preceitos que conferem ao Presidente do Senado atribuições específicas; o projeto de resolução — deve referir-se ao artigo 2.º do projeto —, se aprovado, importaria em que o Presidente do Senado teria delegado suas funções ao Vice-Presidente da República, contrariando proibição expressa (sic) da Constituição; nos termos da Carta Maior, em suma, quando em Casas Conjuntas, é ao Presidente do Senado Federal que cabe dar início ao processo legislativo e aos atos e processos da competência exclusiva do Congresso, convocando as sessões; em nenhum caso de competência exclusiva do Congresso, em sessões conjuntas, ou de elaboração legislativa conjunta, o

Vice-Presidente da República dirige as sessões. Quem o faz é o Presidente do Senado; são reduzidas as atribuições do Vice-Presidente da República no exercício da Presidência do Congresso.

As demais argumentações em que o despacho pretende embasar-se constituem desdobramento dessas assertivas enunciadas.

PARECER

O recurso interposto, para o Plenário, pelo brilhante Líder Ernani Sátiro amparou-se no art. 47, n.º 8, do Regimento Interno do Senado, subsidiariamente aplicável à espécie. Esse trâmite é uma decorrência do, *data venia*, errado destino dado à proposição pelo Senhor Senador Auro Moura Andrade. Tratando-se de proposta de modificação do Regimento Comum, deveria ter sido observada a norma de procedimento, prevista no art. 51 deste, cujo § 1.º estabelece que, no caso da alínea b, isto é, se a proposição tiver sido subscrita por, pelo menos, vinte Senadores e oitenta Deputados,

“... recebida a proposta pelo Presidente do Senado, este a encaminhará à Comissão Diretora do Senado e à Mesa da Câmara dos Deputados, para emitirem parecer dentro de quinze dias.”

A substancial matéria de mérito reside na exata interpretação dos arts. 31, § 2.º, e 79, § 2.º, da Constituição, normas de comando nitidamente interligadas, que não podem ser entendidas se não analisadas conjuntamente, uma completando a outra. São disposições afins, harmônicas, não contraditórias. É regra elementar de hermenêutica: “não se presumem antinomias ou incompatibilidades nos repositórios jurídicos; se alguém alega a existência de disposições inconciliáveis, deve demonstrá-las até à evidência.” (Cf. CARLOS MAXIMILIANO, in *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, pág. 168).

Confrontemos os dois cânones constitucionais, cujo exato sentido teleológico tem dado margem a tão apaixonados debates doutrinários:

“Art. 31 —

§ 2.º — A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I — inaugurar a sessão legislativa;
- II — elaborar o Regimento Comum;
- III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre o veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição.”

“Art. 79 —

§ 2.º — O Vice-Presidente (da República) exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar.”

A primeira disposição é a regra geral, situada no Capítulo próprio — Do Poder Legislativo. Regula, genericamente, o funcionamento desse Poder; define-lhe, por igual, a competência genérica, seja em sessões conjuntas, seja em sessões separadas, de cada uma das Câmaras que o compõem; enumera as prerrogativas de seus membros, incompatibilidades, exercício e perda do mandato etc.

A segunda é a regra especial, reguladora de caso específico, aplicável, nomeadamente, a um fato determinado: o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional. Nada mais deveria ser dito, simplesmente porque não há omissões a suprir. É competência definida, aí sim, taxativamente, a de que o Vice-Presidente da República e o Presidente do Congresso Nacional. O Ministro Pedroso Horta, notável jurista, diz:

“Onde a Constituição escreveu: O Vice-Presidente da República exercerá a Presidência do Congresso, não é possível ler-se: O Vice-Presidente não exercerá a Presidência do Congresso.”

E podemos acrescentar, em exame literal do texto, que se o imperativo constitucional não abrangesse todas as funções, outra seria a expressão da lei: o Vice-Presidente da República exercerá funções de Presidente do Congresso.

O despacho presidencial, tão rico em transcrição de dispositivos legais, evita, em termos sistemáticos, reproduzir o texto do art. 79, § 2.º, e, quando a êle se refere, o faz dizendo que atribuiu ao Vice-Presidente funções e não as funções de Presidente do Congresso.

Situa-se a regra peremptória, impositiva, cogente, no Capítulo relativo ao Poder Executivo, em face de seu caráter especial, constituindo um acréscimo, uma complementação ao disposto no § 2.º do art. 31, cujo sentido há de ser, por via de consequência: A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, presidida pelo Vice-

Presidente da República, reunir-se-ão em sessão conjunta etc. Assim conjugados, os dois textos oferecem construção interpretativa adequada, tecnicamente correta, teleologicamente conciliada.

Segundo a melhor doutrina (veja-se, dentre outros, Giuseppe Sareto, in "Trattato delle Leggi", n.º 616, e Savigny, in "Traité de Droit Romain", trad. Guenoux, v. I, pág. 264), o intérprete deve, ao analisar normas aparentemente conflitantes, ou não explicitamente reguladoras de todas as variantes da hipótese, verificar se é possível considerar um texto como afirmador de princípio, regra geral; o outro, como dispositivo de exceção; o que estritamente não cabe neste, deixa-se para a esfera do domínio daquele. Procure-se encarar as duas expressões de direito como partes de um só todo, destinadas a completarem-se mutuamente; de sorte que a generalidade aparente de uma seja restringida e precisada pela outra (Cf. CARLOS MAXIMILIANO, in ob. cit. pág. 168). E ainda: onde um poder é conferido em termos gerais, interpreta-se como estendendo-se de acordo com os mesmos termos, salvo se alguma clara restrição for deduzível do próprio contexto, por se achar ali expressa ou implícita (CARLOS MAXIMILIANO, ob. cit., pág. 169).

Os textos constitucionais não autorizam entendimento diferente. A investidura do Vice-Presidente da República na Presidência plena do Congresso Nacional, por decorrer limpidamente de um preceito maior (constitucional), expressamente consagrado, não atenta contra nenhum sistema de princípios e regras tutelares da independência do Poder Legislativo. Atentaria contra a Constituição o entendimento contrário, exarado no despacho recorrido, em que se pretende opor uma regra regimental (composição da Mesa — art. 46 do Regimento Interno do Senado) a uma ordem de comando constitucional (Presidência do Congresso Nacional — art. 79, § 2.º, da Constituição). "A norma regimental não tem força para substituir-se aos preceitos constitucionais, alterando e subvertendo a ordem das competências", como adverte com inteira propriedade o Senhor Senador Auro Moura Andrade.

A distinção que se pretende estabelecer entre competência para presidir as sessões do Congresso Nacional destinadas ao processo legislativo e à política legislativa, e competência para presidir as sessões do Congresso Nacional destinadas a atividades outras que não se contêm no âmbito daquelas atribuições indelegáveis é especiosa, infundada, sem qualquer suporte racional ou legal. Em que texto da Constituição está escrito que as sessões do Congresso Na-

cional destinadas a esta ou àquela atividade serão presididas pelo Presidente do Senado Federal? A quais atividades se destinariam as sessões do Congresso presididas pelo Vice-Presidente da República? Os poderes dos órgãos políticos do Estado estão definidos, implícita ou explicitamente, na Constituição. Não existe, no caso, outra fonte legítima de outorga. Portanto, o elenco de atribuições deferidas à competência do Congresso, em sessão conjunta de suas duas Câmaras, exaure-se na enumeração do art. 31, § 2.º, com o arremate totalizador constante do respectivo inciso V — "atender aos demais casos previstos nesta Constituição". Isto é, em todos os casos, sem exceção. Fora da disciplina extensiva da regra constitucional, que outros casos suscitariam sessões conjuntas comportando poder deliberante, ensejando decisão, por sufrágios, e, conseqüentemente, o exercício do voto de qualidade a que o texto da Lei Maior expressamente se refere? Seriam as sessões solenes previstas no art. 1.º, § 1.º, do Regimento Comum, destinadas a homenagear chefes de Estado estrangeiros? Mas essas reuniões, por seu próprio caráter, excluem o processo contraditório, o debate, a apuração de vontades, o voto decisório e seriam obviamente dirigidas e presididas pelas mesmas autoridades competentes.

Num desesperado esforço de encontrar um ponto de apoio, poder-se-ia dizer, em resposta, que, mesmo nas sessões solenes, é viável o levantamento de questões de ordem, em situações especialíssimas. Então, por via de recurso, poderiam haver manifestação decisória do Plenário e, conseqüentemente, ocorrendo empate, o exercício do desempate, pelo voto de qualidade do Presidente do Congresso, no caso e só então, o Vice-Presidente da República!

Como sentenciavam os romanos, *Quod raro fit, non observant legislatores* (Os legisladores não têm visto aquilo que só acontece raramente). Presume-se que a lei, disposição, frase ou cláusula, refere-se ao que é vulgar, ao que mais comumente acontece (*Quod plerunque fit, quod plerunque accidit*), não a casos raros, excepcionais.

Assim, se se admitir que as sessões solenes não estão incluídas entre os demais casos a que alude o § 2.º, inciso V, do art. 31, como concluir por que tenha a Constituição regulado o que não previu?

Seria a apoteose do logismo; todos os disparates entrariam em cena...

Ignora-se a competência explicitada no art. 79, § 2.º, que não excui a constante do art. 31, § 2.º, de tal sorte que ambas se

ajustam, no texto regimental, sem outros problemas de pronta e imediata solução, para buscar-se, em construção extravagante, interpretação outra, que conduz a situações inexplicáveis.

Tenta-se a classificação errônea do que seja norma genérica e especial, numa desatenção inqualificável ao texto constitucional, definidor, éle próprio, das duas normas, ao encontrar-se uma, no contexto relativo às atividades gerais, inerentes ao Legislativo, e a outra constante do Capítulo referente ao Poder Executivo.

Admitir-se que a norma geral, reguladora das atividades do Legislativo, estivesse no Capítulo destinado à disciplina de outro Poder é negar, para confundir, sem qualquer propósito de esclarecer a verdade jurídica.

A prevalência, pois, da norma especial, definida, como tal, pela Constituição, está evidenciada por sua própria situação no texto, e, se fôsse caso de antinomia, enfrentaria, vitoriosamente, a do art. 31, § 2.º

Outros argumentos podem ser aduzidos, na demonstração de que não há motivação válida para negar-se juridicidade à proposta de reforma do Regimento.

Quando o art. 31, § 2.º, diz que as duas Casas se reúnem, sob a direção da Mesa do Senado, define, em princípio, a competência da Câmara Alta, que deve ser exercida através de uma entidade coletiva — a sua Mesa.

Mas a norma não desce à disciplina, objeto de menor valor, que discrimine o número de membros e a classificação deles. A norma não diz — a Mesa será constituída de tantos membros, e, igualmente, não os enumera e classifica.

Deixa o assunto para a esfera própria, prevista na Constituição (art. 31, § 2.º, inciso III).

Por igual, as competências distribuídas aos membros da Mesa do Senado, na direção dos trabalhos deste, não são as mesmas conferidas à Mesa, pelo Regimento Comum.

O Presidente a quem se conferiram atribuições de amplitude considerável, no âmbito do Senado, as tem limitadas e diluídas, entre aquelas atribuídas à Mesa, ao órgão colegiado, ao qual cabe dirigir, como um todo, as sessões do Congresso. A este cumpre ver a Mesa, de forma genérica, nos exatos e expressos termos da Constituição e não como um corpo diretor, de competências já distribuídas por, apenas, uma de suas Casas. E, em razão disso, no mesmo artigo e parágrafo, inciso III, foi previsto o Regimento Comum.

E é, precisamente, porque "absoluta" não é uma norma que ela se tem de ajustar aos dispositivos do contexto que lhe completam o sentido.

Vale repisar: será sempre no âmbito do Regimento Comum que se há de tratar das normas relativas ao funcionamento da Mesa do Senado, nas sessões conjuntas.

A disciplina por que a Mesa se rege, as prerrogativas conferidas a cada um dos seus Membros, no âmbito do Senado, não se transferem para o plano do Congresso, que, soberanamente, sobre elas poderá livremente dispor.

Desde 1903, com os hiatos conhecidos, o Presidente do Senado não presidia a administração de seus serviços internos, cabendo essa competência ao Vice-Presidente da Câmara Alta, ao qual a Constituição de 1946, art. 213, fez referência expressa.

Foi disposição regimental que estratificou a norma, o que bem expressa a amplitude da competência do Regimento Interno.

Eis mais um motivo por que são harmônicas e interligadas as duas normas constitucionais, a do art. 31, § 2.º, limitada esta pelo inciso III, e a do art. 79, § 2.º

Se é permitido ao Regimento Comum distribuir entre os Membros da Mesa a competência de cada um, não há como alegar a antinomia, entre os textos.

No caso em estudo, o Presidente do Senado tem de ser visto como um dos membros da Mesa, cabendo, como é certo, a fixação de suas atribuições ao Regimento Comum, e este deverá fazê-lo, obediente a uma norma impositiva e determinante: o Presidente do Congresso Nacional será o Vice-Presidente da República, com o voto de qualidade. Mas, ainda no que se refere a esta autoridade, o Regimento poderá aumentar ou diminuir a esfera de sua competência.

Trazer a figura do Presidente do Senado, por mais que mereça aprêço, para o âmbito da discussão, impondo ao Congresso os direitos e prerrogativas de que goza no seio da Câmara Alta e não como membro da Mesa, que terá, nas reuniões conjuntas, a competência que lhe fôr determinada, é fugir à disciplina legal e tirar ao Congresso os poderes do art. 31, § 2.º, n.º III. Eis, em suma, o que deve ser, por força da Constituição.

A Mesa continuará íntegra, constituída de todos os seus membros, sem exclusão de ninguém, ao contrário do que alega o despacho, e dirigirá os trabalhos do Congresso, sob

a Presidência do Vice-Presidente da República, cabendo a cada um de seus integrantes poderes conferidos pelo Regimento Comum.

O que não é permitido fazer é distinguir, na Mesa do Congresso, o Presidente do Senado — a Constituição também não o fez — e alljar o Vice-Presidente, a única autoridade de competência especificamente outorgada.

O despacho sustenta não bastar à Mesa dirigir os trabalhos, pretende que ela se apresente subordinada ao sistema de competência diferenciada da Câmara de origem, o que vale negar a um só tempo a eficácia de dois dispositivos constitucionais: o que confere ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Congresso e o que atribui a este competência para elaborar o Regimento Comum.

Ao estudar-se o problema da direção do Senado, em face do Direito Constitucional Brasileiro, chega-se à conclusão de que a competência do seu Presidente veio de ampliar-se muito, recentemente.

Ontem, por imposição constitucional, o cargo era exercido pelo Vice-Presidente da República, avultando, em importância, as funções de Senador Vice-Presidente da Casa.

Sob a Constituição de 1967, a tradição foi quebrada e não se devolveu ao Vice-Presidente da República o cargo de Presidente do Senado, cabendo-lhe, apenas, as funções de Presidente do Congresso.

Não disciplinando o provimento do cargo de Presidente do Senado, deixou o assunto para a órbita regimental, o que enseja a outorga a um Senador.

A Carta de 1946 conferiu ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Senado.

E, nas sessões conjuntas, a direção dos trabalhos foi confiada à Mesa do Senado.

Não estava em cogitação a Presidência do Congresso.

Da Mesa do Senado, de acôrdo com o então Regimento Interno, não fazia parte o Vice-Presidente da República.

A Constituição não disse quem seria o Presidente do Congresso, mas disse que este seria dirigido pela Mesa do Senado, da qual não fazia parte o Vice-Presidente da República. Portanto, a direção seria da Mesa e a Presidência do Vice-Presidente do Senado.

Não havia, assim, nenhuma norma que enfrentasse a do artigo 41.

Se nela se fazia expressa a competência da Mesa do Senado, para dirigir as sessões

conjuntas, o assunto estaria esclarecido. Mas assim não entendeu o Senado. Reformou o Regimento, para incluir o Vice-Presidente da República como membro da Mesa, e fê-lo, assim, Presidente do Congresso Nacional.

Em simples reforma regimental, relativa à redistribuição de competência, o Senado atribuiu ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Congresso Nacional, que não lhe foram conferidas pela Constituição.

Era Vice-Presidente da Câmara Alta o Sr. Melo Vianna, que, em tal qualidade, presidia a Mesa. Em brilhante e erudito trabalho, focalizou o assunto, recorrendo, democraticamente, à Comissão encarregada da elaboração do novo Regimento.

Seu apêlo não mereceu acolhida e o Vice-Presidente da República foi incluído na Mesa, para, então, dirigir as sessões conjuntas das duas Casas.

O Vice-Presidente da República exerceu as funções de Presidente do Congresso, sem outorga constitucional específica e sem ser membro da Mesa do Senado, não obstante vigorar, ao tempo, a mesma disposição do art. 31, § 2.º

Bem diversa é a situação de 1967.

A Constituição diz: "o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso" e, usando as mesmas palavras da Constituição de 1946, atribui as demais funções de direção à Mesa do Senado.

Modificou-se, ontem, a composição da Mesa, para permitir ao Vice-Presidente da República exercer a Presidência do Congresso, atribuição que não lhe fôra cometida pela Constituição — convém repetir-se.

Sob a Carta de 1967, contesta-se a legitimidade da reforma do Regimento, não para modificar a Mesa do Senado, como se fez no passado, mas, apenas, para condicioná-la a dispositivos constitucionais.

A subversão que se alega e a ilegalidade que se invoca resumem-se apenas nisto: introduzir, no Regimento Comum, normas constitucionais que lhe dizem respeito.

O Senhor Presidente do Senado busca, ainda, apelo nos artigos 47, 82, §§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º, e 153 da Constituição, como se confirmassem sua tese.

O despacho invoca, timidamente, o art. 6.º, § 2.º, da Carta Magna, que dispõe: "o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição."

Reconhece, então, a norma permissiva, mas volta ao abrigo do art. 31, § 2.º, cujo preceito “impede que aquela regra se torne absoluta”.

Os preceitos em verdade não são absolutos. Eles se ordenam e se ligam, dentro de sentidos que se harmonizem, para o fim superior de dar um ordenamento jurídico-político à Nação.

As regras se completam e o alcance de uma ajuda a explicar o objetivo de outra, para que o diploma ganhe correlação sistemática entre seus títulos, capítulos e seções, e triunfe, afinal, o desiderato supremo, que é a afirmação da ordem jurídica.

O que não há, no texto constitucional, é preceito que invalide o que o art. 79, § 2.º, encerra: a competência impositiva do Vice-Presidente da República.

Olvidando a história do Direito Constitucional Brasileiro, que não consagra a tese de ser o Presidente do Senado um Senador, alude o despacho ao art. 55, parágrafo único, sobre o qual não faz maior exame: “O que pretendem os autores deste Projeto de Resolução é que o Presidente do Senado delegue as funções ao Vice-Presidente da República.”

As funções referidas como privativas do Presidente do Senado, outras não são senão aquelas conferidas pela Constituição ao Vice-Presidente da República, pois, como já está, exaustivamente, esclarecido, a outorga de poderes ao Presidente do Senado não é matéria constitucional, pois emana do Regimento Interno.

Outros argumentos menores são articulados, no propósito de forçar interpretação, frontalmente contra a lei.

E se alega, então, designação do Presidente do Senado em vários textos da Constituição, como competente para providências que não são da alçada do Vice-Presidente da República — adiante se verá.

Não valeria a norma de outorga de poder, mas a mera designação da autoridade para funções que não dizem, diretamente, com o assunto.

A verdade da lei não seria encontrada, sob o patrocínio das boas regras de hermenêutica, mas através de curioso concurso: ganharia aquele mais citado, no texto constitucional.

Mas se omite um aspecto fundamental: a Constituição não cogitou de regular a investidura do Presidente do Senado. Deixou a matéria para o âmbito regimental.

Quando faz ela alusão ao Presidente do Senado, não entra na consideração de quem será o titular.

Pode ser qualquer membro da Mesa, atendida as normas regimentais de substituição. Comentando o art. 208 da Constituição de 1946 (convocação do estado de sítio), assim se expressa o douto Pontes de Miranda:

“Entende-se por Presidente do Senado quem, se o Congresso Nacional estiver aberto, teria de presidir ao Senado. Não, portanto, o que estivesse em missão no estrangeiro, ou estivesse de licença.”

Com efeito, diz o art. 62:

“§ 1.º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á e comunicará, dentro de 48 horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.”

Pretende-se fazer crer que este dispositivo tem pertinência com as funções de Presidente do Congresso.

Se verdadeira a tese, então por que designar-se o Presidente do Senado para assunto de atribuição do Presidente do Congresso, se os dois cargos têm, na mesma pessoa, o titular?

Evidentemente, a tese é falsa. O assunto está endereçado à autoridade mais apropriada, que é o Presidente de uma das Casas do Congresso.

Na Constituição de 1891, o projeto era devolvido à Casa de origem (art. 37, § 1.º).

A Carta de 1934 fixava a norma de que o processo no mesmo caso fôsse devolvido à Câmara dos Deputados.

O objetivo legal não comporta desvio de interpretação.

O veto é a manifestação da vontade do Executivo contrária à proposição emanada do Legislativo. Os atos deste “ficam expostos a que o Presidente da República lhes oponha o veto, isto é, a sua discordância, a recusa da sua aquiescência, indispensável, *ex hypothesi*, para que se complete a lei. PONTES DE MIRANDA — Comentários à Constituição de 1946, pág. 322 — vol. II.)

É, portanto, um momento de discordância entre dois Poderes. E a Constituição explicita os meios pelos quais o projeto volta ao Poder de onde emanou para que, apreciando-o melhor (o Legislativo), dê mais força à manifestação de sua vontade.

E cumpridas as exigências constitucionais, o projeto será lei, contra a manifesta vontade do Executivo, ao qual só resta promulgá-la.

É um processo contraditório, em que a disciplina a reger os atos dos dois Poderes deve ser rígida, a fim de que não se crie um impasse, no processo legislativo.

É oportuno, então, até para a boa harmonia e convivência entre os dois maiores titulares do Executivo, que se exclua desse ato instrumental o Vice-Presidente da República, cabendo, conseqüentemente, à autoridade legislativa a providência indispensável ao andamento da matéria de sua competência, sem a alegação da dependência a membro de um Poder que, no caso, está em oposição manifesta à sua vontade.

É tão cautelosa a Constituição que se o Presidente da República não promulgar a lei, em 24 horas, o Presidente do Senado promulgará, e se este não o fizer em igual prazo, fá-lo-á o Vice-Presidente do Senado, como poderia ser o Presidente da Câmara a autoridade competente.

Outra norma explicável, por si mesma, é a constante do art. 62, § 5.º, que assegura ao Presidente do Senado a promulgação das leis que independam de sanção, de competência do Congresso Nacional, enumeradas no art. 47.

Não se discute a competência do Presidente do Senado nos casos referidos, pois eles, nomeadamente, lhe foram atribuídos, na qualidade de Presidente de uma das Casas do Congresso, dentro do sistema adotado pela Constituição.

Como se vê, a Carta Maior cuidou de salvaguardar a prerrogativa do Poder Legislativo, naqueles aspectos que pudessem ser vulnerados, por excesso de autoridade alheia aos seus quadros.

Em consonância com a mesma diretriz política, firmou a competência do Presidente do Senado, no art. 153, § 2.º: Estado de Sítio.

Se, no caso, o Congresso Nacional não estiver reunido, será convocado, imediatamente, pelo Presidente do Senado.

O Estado de Sítio é a mobilização do aparelho do Estado, tendo em vista a sua segurança, em razão de guerra ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem. Alarga-se, sob ele, a competência do Executivo e mingua os direitos dos cidadãos.

Em nome da segurança nacional, direitos individuais são suspensos e se impõe a vigilância do Congresso, que tem de estar presente, em sua missão constitucional, fazendo-se instrumento de defesa da ordem social e, sobretudo, dos direitos dos cidadãos.

Cabe-lhe um exame de fato, se houve ocorrência dos pressupostos legais indispen-

sáveis e se a suspensão de direitos não teve outras inspirações que não as de defesa da ordem ameaçada.

Nesses casos, é indiscutível que as atribuições do Congresso sejam exercidas, sem a dependência da iniciativa de autoridade provinda dos quadros daquele Poder que decreta o sítio.

Essa cautela, como as demais, evidencia a fragilidade da tese de que poderia haver interferência danosa à prática do regime que consagra a harmonia e independência dos Poderes.

Tudo foi previsto, com o superior objetivo de evitar que o legislativo sofresse limitação ou colapso, na atividade primordial de impulsionar o processo legislativo.

A atribuição do Presidente do Senado, de convocar, em certos casos, o Congresso, é mais um argumento de que se valem os formuladores de absurdos.

A erudição é convocada mais para impressionar e confundir que para convencer.

E eminente mestre assim se expressa:

"O ato de convocação de uma Assembléa não é desses que uma autoridade possa condignamente exercer, estando na dependência do beneplácito de outra: é ato que, por sua própria natureza, traduz a originalidade da competência e a autonomia de seu exercício. Quem convoca o Congresso tem já implícito o poder de dirigir-lhe os trabalhos, se o faz na qualidade de órgão constituído para seu funcionamento: se assim não fôsse, haveria *capitis diminutio manifesta*, ficando o Presidente do Senado reduzido a simples instrumento da manifestação da vontade de outrem, sem cuja presença a convocação seria inútil." (MIGUEL REALE — Parecer — A Presidência do Congresso Nacional na Constituição de 1967.)

Antes da análise dos argumentos expendidos pelo ilustre mestre paulista, cabe esclarecer: a convocação extraordinária do Congresso Nacional é da competência do Presidente da República e de um terço da Câmara ou do Senado — art. 31, § 1.º, e somente no caso de sítio, pelos motivos já expostos, deverá o Presidente do Senado convocar o Congresso.

Vê-se logo que o ato de convocação não é daqueles que a autoridade condignamente possa exercer dependendo do beneplácito de outra.

Ora, se verdadeira a tese, quem deveria presidir ao Congresso seria o Presidente da

República que o convoca extraordinariamente, por seu arbítrio, sem estar vinculado a fato determinado, e, no caso de partir a iniciativa de um terço da Câmara dos Deputados, haveria, então, de ser o Presidente da Câmara dos Deputados.

Convocar e presidir são dois atos que não são, necessariamente, exercidos pela mesma autoridade.

Nem nos casos mais amplos, em que a vontade se manifesta justificada, apenas, por razões políticas ou administrativas (art. 31, § 1.º); muito menos, naquelas em que a autoridade que convoca não aciona a máquina do Poder Legislativo, por sua vontade ou seu arbítrio, mas como órgão administrativo de uma das Casas do Congresso, subordinado à ocorrência de fato determinado.

O problema de sensibilidade pessoal, criado para quem, convocando, não viesse a presidir ao Congresso, é irrelevante, como é imprudente o argumento de que, com a ausência do Vice-Presidente, a convocação seria inútil.

O Regimento prevê as substituições e o Presidente do Senado, um Senador, sem qualquer diminuição, substituirá o Vice-Presidente da República, nos seus impedimentos.

O que não parece certo é colocar-se em pedestal, intangível a tudo, a figura do Presidente do Senado, por maior consideração que se lhe tenha.

Quando é S. Ex.^a que preside às sessões, a "Mesa constitui um todo orgânico, no qual as atribuições se ordenam e articulam, segundo normas próprias". A sua simples substituição, ou a sua ausência, passaria a Mesa a "mero órgão assessor do Vice-Presidente".

Os dez outros membros valeriam pouco, significariam nada, na ausência da figura tutelar do Presidente do Senado.

Tal ordem de idéias não convence.

Sob todos os ângulos do assunto, em estudo, explora-se a independência do Poder Legislativo, que seria ameaçada pela presença de um membro do Poder Executivo.

Não sendo assunto pertinente, pois o de que se cuida é da aplicação da lei e não de sua elaboração, não resistimos ao desejo de expressar nossa posição.

O Vice-Presidente da República é autoridade do Executivo, Suplente do Presidente.

Sempre exerceu função, no Legislativo, e contra sua atuação ninguém se levantou, apresentando fatos ameaçadores das prerrogativas do Poder Legislativo.

Não detém ele o poder capaz de seduzir, corromper os homens, nem a força diante

da qual os tímidos se retraem e os fracos se curvam.

Traz consigo, apenas, a investidura eminente.

Quase todos os atos de elaboração legislativa se realizam sem ele e quando assume a Presidência do Congresso já os atos de administração também se processaram, cabendo-lhe, juntamente com os membros da Mesa do Senado, dirigir os trabalhos das sessões conjuntas, que são disciplinadas pelo Regimento Comum.

Onde estaria a ameaça?

Na simples presença de um homem, a dirigir uma Assembléia de líderes que é o Congresso Nacional?

Será ele tão forte e nós tão fracos?

Não pode nomear nem demitir, nem tem ao seu alcance máquina poderosa a acionar. Tem, apenas, o status de Vice-Presidente da República.

Sua presença pode fazer mais harmônicas as relações entre os dois Poderes do Estado.

Qualquer que seja, finalmente, o critério sob que se analisem os textos, a conclusão será a mesma, a interpretação conduzirá ao mesmo resultado.

O elemento filológico não comporta a permanência da dúvida, tão incisiva e determinante é a letra da lei.

Se cotejarmos — como exaustivamente o fizemos — os dispositivos objetos de exegese, verificaremos que exata será a interpretação, integrativa dos textos, que conduza à plena utilidade de cada um.

"Os preceitos constitucionais devem ser entendidos harmônicamente, de modo que um não destrua outros." (AC. da 1.ª turma do Supremo Tribunal Federal.) Subsídio do culto Senador Josaphat Marinho (Discurso no Senado).

O Congresso deve ser dirigido pela Mesa do Senado, sob a presidência do Vice-Presidente da República.

Um dispositivo não invalida o outro, não há exclusões a fazer, no plano da exegese.

O que pode ser limitado, sê-lo-á, no âmbito adequado do Regimento Comum, no qual cabe distribuir-se entre os vários membros da Mesa do Senado a competência de cada um que não é e não será a mesma que lhes foi conferida na Câmara Alta.

O contrário seria invalidar outra norma, e esta, inscrita no próprio art. 31, § 2.º, número III.

Não há o que amputar, desbastar, cortar, nos textos, para que se dê lugar à verdade da Constituição.

Bem diversa da interpretação concebida, para impor a presença, não cogitada pela lei, do Presidente do Senado, afastando, então, a autoridade impositivamente designada pela Constituição.

Os preconizadores dessa tese defendem simplesmente:

A Constituição regulou, no caso do artigo 79, § 2.º, o que não previu, porque tudo que nela está previsto, no tocante à direção do Congresso, dependerá do que é determinado no Regimento Interno do Senado.

O artigo supracitado, bem como a norma do art. 31, § 2.º, III, são normas sem força de competir, vitoriosamente, com as do mesmo artigo e parágrafo.

Insistentemente, cita-se a doutrina incontestável de que a norma especial derroga a geral, mas inverte-se a interpretação. E da Constituição foge-se ao exame dos textos constitucionais, que são, também, nesta parte, sobejamente esclarecedores.

A norma geral está no capítulo próprio — Do Poder Legislativo —, e lá se encontra o art. 31, e não seria no capítulo destinado ao Poder Executivo que a Constituição iria inserir norma geral, reservada ao funcionamento do Poder Legislativo.

Buscam-se brilhantes formulações, mobiliza-se a doutrina para aplicar-se, de forma imprecisa, e tudo permanece escuro, longe da lei.

E é exatamente dentro da Lei Maior que se encontram os elementos que não podem ser negados e destruídos.

Se a pretensão fôr a utilização do elemento teleológico, ainda aí se acha esclarecido o autêntico sentido da lei, objetivando um fim:

O Vice-Presidente da República será o Presidente do Congresso.

Não seria inoportuno recorrer-se à interpretação límpida, expressa em crítica de um Partido, o M.D.B., à Constituição:

"Como se tudo isso não bastasse, ainda se estabelece a prática imprópria de conferir ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional." (Voto em separado do Movimento Democrático Brasileiro.)

E não há diferença entre a disciplina do assunto no projeto e na Constituição.

Recorrendo-se ao elemento histórico, de valor menor — verdade, dizem os doutores —, chegar-se-á à mesma conclusão.

E, no caso, ganha êle relevo especial, porque faz poucos dias que os debates se travaram.

O assunto, sob êste e outros aspectos da maior importância, foi esgotado por uma das expressões mais brilhantes do Congresso Nacional, o Relator-Geral do Projeto da Constituição, o eminente Senador Antônio Carlos Konder Reis.

A mens legislatoris ficou incontestada, como a mens legis.

Todos os recursos da hermenêutica apresentam um resultado incontestável:

O Vice-Presidente da República deverá exercer as funções de Presidente do Congresso, com o voto de qualidade.

Todos os aspectos da contrariedade em que se embasa o despacho de arquivamento do projeto de resolução constituem, a uma simples leitura atenta dos seus termos, mais intenção crítica que perquirição teleológica. Procura-se condenar o princípio constitucional expresso, ao invés de compreendê-lo em seu exato alcance. Mas a crítica é pertinente, útil, necessária, quando se tem em vista o jus condendum, o dever ser, a reforma ou elaboração da lei. A perquirição teleológica, o esforço construtor, a procura do sentido e objetivo do texto, é que aproveitam o presente, ao jus conditum, do Direito, em vigor. (Carlos Maximiliano, obra citada.)

Diante do exposto, cabe concluir:

- a) o despacho presidencial não tem fundamento na lei;
- b) a Mesa do Senado, constituída de todos os seus membros, íntegra, deverá dirigir os trabalhos do Congresso, na forma que determinar o Regimento Comum (art. 31, § 1.º, n.º III);
- c) o Vice-Presidente da República presidirá aos trabalhos da Mesa, com o voto de qualidade.

Caberá ao Plenário fazer cumprir a Constituição, através do Regimento Comum.

Este é o parecer.

Sala das Comissões, em 10 de maio de 1967.
— Milton Campos, Presidente — Petrólio Portella, Relator — Euy Palmeira — Antônio Carlos — Wilson Gonçalves — Aloysio de Carvalho, com as conclusões do Sr. Relator e pelas razões expendidas no debate. — Meneses Pimentel — Antônio Balbino, vencido nos termos do voto em separado. — Josaphat Marinho, vencido, de acordo com

o voto do Sr. Antônio Balbino e com as razões manifestadas. — *Bezerra Neto*, vencido — *Carlos Lindenberg*.

VOTO EM SEPARADO DO SENADOR ANTONIO BALBINO, NO RECURSO INTERPOSTO CONTRA DESPACHO DO PRESIDENTE DO SENADO QUE MANDOU ARQUIVAR O PROJETO DE RESOLUÇÃO

N.º 1/67, DO CONGRESSO NACIONAL

1. Pedi vista do brilhante voto com o qual o Sr. Senador Petrônio Portella, abordando o tão debatido problema da Presidência do Congresso, chegou à conclusão de que deve ser dado provimento ao recurso interposto pelo eminente Sr. Deputado Ernani Sátiro contra o despacho em que o Presidente da Mesa do Senado negou prosseguimento ao Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967, segundo cuja ementa o Regimento Comum é adaptado "às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967".

2. Não o fiz, porém, por qualquer intuito protelatório e, menos ainda, como quem se dispõe, previamente, a cumprir eventuais exigências partidárias que, na espécie, não me pareceriam adequadas, na medida, sobretudo, em que traduzissem condicionamentos disciplinares capazes de limitar as prerrogativas de minha consciência jurídica, no meu direito irrestingível de livremente interpretar, nesta Comissão técnica, os textos constitucionais.

3. Foi-o sem dúvida porque, ao tomar conhecimento do amplo e frutífero debate que se havia travado em torno da matéria, caracterizando-lhe os aspectos de controvérsia das mais relevantes, com a suscitação polêmica de temas complexos e de dúvidas mais do que razoáveis, já havia assumido, comigo mesmo, o compromisso de deixar expresso o meu entendimento quanto a certos prismas da realidade jurídico-política desta questão rumorosa que, *data venia*, não se apresentam devidamente fixados.

4. Repetindo, porém, o que declarei, ao manifestar o requerimento regimental de vista, insisto em salientar que, não fóra aquêle o meu propósito e, após a leitura do pronunciamento do eminente Relator, outro caminho não me restaria.

O seu voto é daqueles que merecem todo o apreço ao seu simples enunciado e exigem a meditação de uma segunda leitura para quem se anime, conscientemente a contestá-lo, tal o vigor com que a força de sua expressão, principalmente, sob o impacto das virtudes oratórias do eminente Senador pelo Piauí, dificulta a visão das brechas localizáveis em sua textura lógica.

5. É certo que não me disporei a dar a êste voto em separado — cuja ordenação, para que não se torne enfadonho nem exageradamente analítico, será a principal preocupação de seu autor — o sentido de uma resposta ao erudito exame do Senador Petrônio Portella.

Quero confessar, porém, que a análise acurada de seus argumentos, nas linhas gerais que procurei assentar, contribuiu para inspirar o meu raciocínio em vários aspectos novos de afirmação ou contestação que o seu trabalho provocou, e que, apesar do seu merecimento também incontestável, não havia ainda sido suscitado pela leitura dos outros trabalhos que adotaram a perseguição dos mesmos objetivos.

6. A questão da Presidência do Congresso na Constituição de 1967, a esta altura, já é assunto de copiosa e, muitas vezes, luminosa bibliografia jurídica. Iniciada na imprensa diária do País, atribuiu-lhe as luzes de sua inteligência e de sua cultura especializada, trazendo-a, por primeiro, ao debate parlamentar, o Senador Josaphat Marinho. Seguiu-se-lhe, com a palavra, em alentada oração, defendendo tese oposta, conquanto de sentido mais expositivo do que conclusivo, o nobre Senador Antônio Carlos. O Senador Aurélio Vianna, em análise objetiva, não faltou à colação com as afeças esclarecedoras de sua análise e de sua vigilância cívica. Na Câmara, sobrevieram pronunciamentos de escol, cumprindo, dentre eles, destacar — de nosso conhecimento — o afirmativo estudo do Deputado Pedroso Horta e a minudente e precisa crítica dos aspectos políticos, históricos e jurídicos da questão a que procedeu o Deputado Martins Rodrigues.

Das áreas externas, contribuições significativas foram manifestadas, em um e em outro sentidos, com a habitual proficiência, pelos mestres Levi Carneiro e Miguel Reale.

A justificação do Projeto de Resolução, subscrito por 214 Deputados e 35 Senadores, o incisivo despacho com que o Senador Moura Andrade lhe negou tramitação, e o discurso com que o Deputado Ernani Sátiro fundamentou o recurso daquela decisão, e que ora pende de nosso exame, integram o quadro mais destacado da matéria, assim apreciada e doutrinariamente esgotada.

7. Lemos e releemos, meditadamente, quanto se tem escrito sobre o assunto. Analisamo-lo cumpridamente, quer no confronto de textos, quer recorrendo à lição de doutrinadores de hermenêutica ou comentaristas da Constituição.

Não nos seria difícil, assim — na linha das apreciações genéricas —, partindo de pressupostos teóricos, perflustrar o mesmo caminho percorrido pelos que, tão solarmente, o iluminaram com a sua caminhada pioneira, acrescentando, apenas, aqui e ali, uma ou outra citação erudita, acaso ainda não relembrada.

8. Não cremos, porém, que essa seja, conquanto mais resplandecente, a tarefa que as circunstâncias aconselham a quem, só agora, chega, conclusivamente, ao debate momentoso.

Preferível será dar-lhe o caráter complementar e desprezioso de uma colaboração, também de cunho jurídico, mas com preocupações que, igualmente, traduzem uma parcela daquele esforço maior que deve existir na tarefa de elaboração legislativa, quando a apreciação da constitucionalidade das proposições tem que sofrer o condicionamento de critérios mais voltados para o futuro, mais perquiridores, mais construtivos, mais preventivos ou preventivos que os impostos, normalmente, aos Juizes quando convocados para interpretar e aplicar a Lei em função dos fatos emergentes.

9. Dispensamo-nos, assim, para não alongar as nossas observações — além daquele mínimo imprescindível —, de repetir, neste voto em separado, todas as razões e todos os fundamentos em que se abroquelam tanto o despacho do Presidente da Mesa do Senado, na direção da sessão conjunta das duas Casas do Congresso Nacional, como o recurso do Deputado Ernani Sátiro, de vez que, a respeito, é exato e fiel o sumário que nos fez o relatório do Senador Petrónio Portella, e a ele nos reportamos.

10. Fixemos, pois, o ponto nuclear da divergência, o seu *punctum dolens*, que estruturalmente, resultará do confronto entre os arts. 31, § 2.º, e 79, § 2.º, da Constituição.

11. Sustentando, em linhas básicas, que o art. 79, § 2.º, da Constituição, que confere ao Vice-Presidente da República o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional não colide com a declaração expressa no art. 31, § 2.º, da nossa Carta, que subordina à "direção da Mesa do Senado as sessões conjuntas da Câmara e do Senado", ali definidas, porque estaria subentendido que, no exercício de tais atribuições, a Mesa do Senado deverá figurar sob a presidência do Vice-Presidente da República — o Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, pretendeu que a matéria é de simples regulamentação ou explicitação no texto do Regimento Comum.

E numa das suas afirmações mais inequívocas, conquanto pouco convincente, em meio

à série de argumentos que desdobra, diz, como consideração nuclear de sua justificação, o seguinte:

"Do exame minucioso de todo o texto da Constituição em vigor, se conclui que a figura do Presidente do Senado, que tem todas as suas funções claramente indicadas, nem uma só vez é denominada Presidente do Congresso Nacional. Até mesmo quando, no tão torturado § 2.º do art. 31, se fala em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado e se diz que as duas Casas se reúnem sob a direção da Mesa do Senado, nem aí se destaca o Presidente do Senado como Presidente da Mesa para exercer presidência de sessões. Assim sendo, uma conclusão se impõe: se na Constituição Federal vigente se quiser encontrar mais um título para o Presidente do Senado, será o de membro da Mesa Diretora de sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e nunca o de Presidente do Congresso Nacional."

Verifica-se, pois, que a justificação do projeto, muito embora por inferências ou ilações, às quais o voto do Senador Petrónio Portella procura dar foros de argumentação sistemática e jurídica, se inspira nos pressupostos de considerar que não há qualquer contradição entre os dois preceitos, que se harmonizariam e se interpenetrariam, devendo o dispositivo inserto no Capítulo do Poder Legislativo (art. 31) ser entendido como um preceito de regulamentação genérica de funcionamento, subordinado por complementação compulsória e integrativa, àquele outro, incluído no Capítulo do Poder Executivo (art. 79), que a linguagem enfática do culto Senador Petrónio Portella, qualifica de *regra peremptória, impositiva, cogente*.

12. Do outro lado, com abundância de argumentos ponderáveis, o Sr. Presidente da Mesa do Senado, no lúcido despacho recorrido, partindo, igualmente, da absoluta conciliação entre os dois textos cuja interpretação provoca o conflito, não se arreda da convicção de que "nos termos expressos da Constituição é o Presidente do Senado que preside as sessões conjuntas referidas no art. 31, § 2.º, fazendo-o na qualidade de Presidente da Mesa que dirige os trabalhos como seu órgão central, com atribuições específicas, que, como é notório, devem prevalecer sobre as de caráter genérico.

E, por isso, com a proclamação do seu entendimento de que o Projeto de Resolução n.º 1 não representaria simples explicitação mas flagrante violação da Carta Magna, porque "a norma regimental não

tem força para substituir-se aos preceitos constitucionais”, foi que, com a invocação do art. 47 do Regimento Interno do Senado Federal, supletivo do Regimento Comum, determinou o seu arquivamento, “ressalvado a seus autores o direito de recurso a Plenário”.

13. De um lado e de outro da controvérsia, nem sempre contida nos limites aconselháveis do debate racionalmente disciplinado e, até, com transbordamentos de teses, que podem despertar entusiasmos mas são insusceptíveis de gerar convicções no campo objetivo das considerações exclusivamente jurídicas — é certo que, por força natural das distorções de entendimento que a emoção política derrama sobre os temas, as mesmas doutrinas vão sendo invocadas a serviço de conclusões opostas, porque palavras idênticas passaram a representar ou traduzir conceitos antitéticos.

De resto, surpresa não há em que isso ocorra, numa proposição em que — personificando o foco de contenda — duas figuras preeminentes dos quadros do Governo têm as suas prerrogativas funcionais em disputa na base de entendimento diverso sobre as atribuições constitucionais que ambas reclamam. E, para resolvê-la, a fórmula que se pretendeu encontrar é a tentativa de fixação regimental de uma decisão político-partidária, que surge nos ombros, espontaneamente oferecidos ou disciplinarmente convocados, pouco importa, de uma maioria que seria suficiente para dar ao País, inclusive, uma nova Constituição.

Num clima assim, gerando reações do mesmo porte, e que, igualmente, não constituem o “ambiente ótimo” para a construção de um sistema adequado ao funcionamento normal do poder político desarmado, é bem de ver que as chamadas soluções artificiais, em matéria de competência de poder (principalmente quando, como veremos depois, deixam raízes incólumes no chão fértil das emulações) acabam se transformando em geradoras de novas crises.

E isso será mais do que inconveniente num país que, como o nosso, já está sofrido demais para merecê-las, no caminho infundável de suas provações.

14. Não desejamos, porém, neste voto, participar da guerra de palavras com que, por vezes, num e noutro dos campos, o entendimento, não só dos textos como das doutrinas de hermenêutica, volta e meia, surge sob o enquadramento da destinação subjetivamente pretraçada. Procuramos, ao revés, quanto possível, dar-lhe a objetividade que presente, pelo menos em sua conclu-

são, a manifestação do nosso desejo de que se encontre para o problema criado uma solução que seja adequada, sistemática, definitiva, e que, podendo representar, até, eventualmente, um constrangimento político para muitos, não signifique, para todos, e especialmente para os que não criaram a dificuldade, um apêlo a que contribuam para violentar, desnecessariamente, a ordem jurídica.

Para e por isso, não nos queremos olvidar de um velho conselho, recebido nos longínquos idos de 1929, do inolvidável mestre Virgílio de Sá Pereira, quando, em sua aula inaugural na antiga Faculdade de Direito do Catete, nos advertia, aos seus alunos, que “para transmitir idéias claras, sobre um assunto qualquer, a primeira necessidade é conhecer bem o valor das palavras de que nos servimos, porque elas são, para o pensador o que, para o arquiteto, são os materiais: quem não conhecer a resistência destes, construirá ruínas; quem não conhecer o valor daquelas, não exporá idéias, proporá logógrafos”.

15. E é na base desta recordação cautelar, principalmente numa hora em que não há ninguém de bom-senso interessado em alimentar crises, ainda que artificiais, e em que as soluções governamentais parece que tendem a abandonar o quadro das resultantes de força ou de sumária inspiração dos rolos compressores — que, sem qualquer propósito de exibição cultural na invocação de tratadistas ou de concepções que delimitem os diferentes métodos de interpretação, ou de discussão sobre as preexistências de um ou outro, entendemos preferível, no exame desta polêmica, seguir aquela advertência de uma figura eminente do atual Governo, do seu próprio Ministro do Planejamento, o Sr. Helio Beltrão, no sentido de que o melhor caminho para abandonar a “área de equívocos e suspeições das camadas estratosféricas das doutrinas, escolas e filosofias é iniciar a aterrissagem em direção aos fatos”.

Os fatos nos ajudarão a compreender — pelo menos pretendemos demonstrá-lo — que os textos constitucionais que marcam a área deste debate, se, de um lado, podem ser conciliados na base de argumentos inspirados nos cânones da hermenêutica, ainda que sob os eflúvios daquela interpretação acomodática, aconselhada pela autoridade do Professor Levy Carneiro ao arripio de tantas regras consagradas, por outro, confrontada a intenção dos que agora pretendem explicitá-los em termos regimentais, com o que acabou ficando expresso na letra da lei maior, revelam desconformidades e discrepâncias que caracterizam aquela antinomia, que não

pode deixar de existir sempre que o legislador não consegue traduzir na lei que elabora o inteiro sentido do que estava na sua mente. E desta verificação é claro que não podem deixar de decorrer observações condicionadoras e recomendações objetivas para o comportamento dos exegetas.

Vamos aos fatos, portanto.

16. Não há, especialmente no Senado, quem desconheça que o Anteprojeto da Constituição elaborado pelo ilustre Sr. Ministro Carlos Medeiros, sob a supervisão direta do Sr. Presidente Castello Branco, com a limitada assistência de algumas personalidades de pro dos altos ou dos íntimos conselhos do Governo, consagrava, para o Vice-Presidente da República, em termos expressos e inequívocos, o *exercício das funções de Presidente do Senado*.

Por éle, destarte, o Senado não teria a fortuna de ver, como a Câmara sempre viu, o seu Presidente escolhido dentre os membros que o integram e, a exemplo do que ocorreu na Constituição de 1891 e na primeira fase da Carta Magna de 1946 (até o advento do parlamentarismo), elegeria, apenas, um Vice-Presidente com atribuições *interna corporis*.

No mencionado anteprojeto, por consequência, que quase todo éle passou a constituir o texto da Constituição vigente, não haveria qualquer hipótese de eventuais conflitos de competência, no âmbito do Congresso, entre Vice-Presidente da República e Presidente do Senado, porque *uma só pessoa física exerceria as duas funções*, e por força, ainda de integrar a Mesa do Senado, presidindo-a, caberia *aquela mesma pessoa física a tarefa de presidir as sessões conjuntas da Câmara e do Senado*.

Nesta ordem de raciocínio, translúcido e irretorquível, é claro que todas as atribuições, que, no anteprojeto originário, pelos arts. 61, §§ 1.º, 4.º e 5.º (hoje art. 62, §§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º, da Constituição) e no § 2.º do art. 153 (que tem o mesmo número na Carta vigente), estavam reservadas ao Presidente do Senado, nada mais significavam do que o estabelecimento de novos casos de *competência da mesma pessoa física*, isto é, do *Vice-Presidente da República*, por seu *status simultaneo* de Presidente do Senado.

Do mesmo modo, o § 2.º do art. 30 do anteprojeto originário (que se transformou, sem qualquer alteração, no texto do § 2.º do art. 31 da Constituição em vigor), não precisava de estabelecer que o Vice-Presidente da República presidiria a Mesa do Senado, na direção das sessões conjuntas da Câmara

dos Deputados e do Senado Federal, ali previstas, porque tal presidência resultava, igualmente, do seu *status* de Presidente do Senado.

No anteprojeto originário, portanto, definido, no capítulo do Poder Executivo (por se tratar de uma decorrência do seu *status* constitucional de primeiro substituto do Presidente da República), que o Vice-Presidente da República "exerceria as funções de Presidente do Senado", em nenhum outro preceito, especialmente no capítulo referente ao Poder Legislativo, aparecia nem poderia aparecer qualquer atribuição ao Vice-Presidente da República porque, como é óbvia compreensão, as que ali fôsse, como foram, mencionadas só o poderiam ser por sua qualidade de Presidente do Senado.

17. Sucedeu, no entanto, por força de interferências a que não faltou o habitual esforço construtivo e conciliador de presenças bem avisadas, no sentido de evitar a repetição de precedentes (nem sempre bem acolhidos ou apenas tolerados pelo Senado), que à última hora, o nobre e incansável Senador Daniel Krieger — e como isso é um segredo de Polichinelo, não vejo porque ocultá-lo do rol dos depoimentos históricos que este debate propicia — logrou convencer a quem, então, punha e dispunha das decisões finais que, uma vez preservado para um Senador o exercício da Presidência desta Casa, ao Vice-Presidente da República poderia ficar a competência de exercer a *Presidência do Congresso*.

Permita-se-nos, aqui, abrir breve parêntese, para acentuar que os esclarecimentos sobremencionados, que elucidam a real origem histórica dos textos em controvérsia, não são expostos pelo ânimo de louvar ou censurar aos que tenham participado de tão autorizadas e, sobretudo, de tão decisivas confabulações, nem para examinar eventuais aspectos de ética política, resultantes de empenhamentos ou compromissos delas provenientes, porque, a rigor, para os próprios mandatários do povo que votaram a Carta de 24 de janeiro, tais entendimentos não poderiam, juridicamente, ser considerados senão como composição entre terceiros — *res inter alios*.

18. Seria irreal, no entanto, que apenas pelas circunstâncias de tais precedentes e pelo fato de não haverem deles resultado nem atas, nem papéis acessíveis ao intérprete, fôsse eles desconSIDERADOS ou subestimados na exegese dos dispositivos que ora se encontram em conflito de entendimento, e que não se atribuisse, em certo sentido, aos responsáveis pelo contexto do anteprojeto originário, sobretudo considerando o sis-

tema cerceador da fase de sua tramitação pelo Congresso, o verdadeiro papel de legisladores, para o efeito de perquirição mais fiel da mens legislatoris, na espécie.

A interpretação, a partir da realidade, conduz a resultados mais apropriados, mais exatos, mais sinceros, mais conciliáveis com os deveres impessoais de isenção do intérprete ou aplicador da lei e com a objetividade científica da tarefa hermenêutica do que o esforço artificial de pretender encher tonéis das Danaides com diferenciações filológicas, apelos a ficções doutrinárias de unidade e de sistemática legal, ou invocações fantasiosas a impossíveis intenções coexistentes e harmônicas entre dispositivos, que uma vez alterada a redação de um deles no rumo do norte não pode este permanecer apontando o mesmo destino dos outros cuja bússola continuou voltada para o sul...

19. Porque a realidade incontestável, evidente, inconcussa, solar-proclamada, a esta altura, não apenas nos limites da informação de bastidores, mas no tom das afirmações de cunho histórico, é que:

- a) o anteprojeto originário da vigente Constituição, como vimos, pouco antes de sua remessa ao exame, quase diríamos à homologação do Congresso Nacional, dizia, no seu art. 77, § 2.º, que o "Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal";
- b) o mesmo anteprojeto, precisamente porque assim dispunha, (refletindo, aliás, no particular, a mesmíssima definição do status que se encontrava, até o advento do parlamentarismo, na Constituição de 1946), conferia, então, à Mesa do Senado a "direção das sessões conjuntas da Câmara e do Senado" e ao Presidente do Senado — vale repeti-lo — todas aquelas atribuições, relacionadas com as atividades do Congresso Nacional, que, hoje, integram, ao assim disporem, sem qualquer alteração, os arts. 62, §§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º e 153, § 2.º, da Constituição vigente;
- c) o mencionado anteprojeto originário, assim, conferia a uma só pessoa física — que era o titular da Vice-Presidência da República — todas aquelas atribuições que integravam o quadro das relações da presidência do Congresso Nacional, e que se achavam definidas como de competência do Presidente do Senado, porque também ele, no sistema adotado, era o Presidente do Senado, e, ainda nessa

qualidade, como integrante e primeira figura de sua Mesa, é que deveria exercer a competência da "direção das sessões conjuntas das duas Casas do Congresso";

- d) ao ser modificado, naquele anteprojeto originário, nas horas finais de sua revisão açodada e, principalmente, assistemática, pelas razões relevantes que já invocamos, o preceito que dava ao Vice-Presidente da República o "exercício das funções de Presidente do Senado Federal" para que ele passasse a exercer as funções, até então constitucionalmente indefinidas, de "Presidente do Congresso Nacional" — o fato, meridianamente incontestável, é que nenhuma outra modificação foi efetivada nos demais dispositivos que integravam aquele sistema de normas, daí resultando que passariam a ser duas pessoas físicas, dois titulares os sujeitos ou agentes da competência complexa que, antes, estava concentrada num só.

20. Foi um erro. Erro evidente de técnica legislativa. Erro de não colocar, no texto da lei (especialmente sendo b — a — ba do direito que matéria de competência é daquelas que não se devem deixar ao cuidado do intérprete), aquilo que correspondesse à exata intenção dos que se dispunham a elaborá-la, e, na hipótese, até que se poderia sustentar: dos que se dispunham a impô-la.

E não nos parece natural que, no debate e na análise dos textos controvertidos que nos estão sendo submetidos, especialmente no estágio da sua apreciação por uma Comissão Técnica, como a de Justiça, deixemos de considerar, com o devido aprêço, as suas circunstâncias fácticas. Elas oferecem os verdadeiros caminhos para as soluções do direito constituído, e para seu exame é natural que não nos sintamos convocados, apenas, como quem tem o dever político de justificar decisões consumadas, pairando, por e para isso, no domínio estratosférico desta espécie de jôgo floral de linguagem em que nos vemos empenhados, e debitando em nossa própria conta de intérpretes os erros do legislador, que não pode ser, irrealmente, colocado na falsa posição de sempre perfeito e infalível.

Não cabe ao intérprete o dever subserviente de logicar as suas ilogicidades, sistematizar as suas incongruências, definir como presenças as suas omissões, ou, em suma, através de tautologias, ainda que brilhantes, de colocar no texto das leis aquilo que o legislador, acaso, tenha pretendido ou pensado mas não tenha podido, sabido ou se esfor-

gado por incluir. É preciso que, nesta questão de tantos ângulos, como no conhecido conto de Andersen, sem desaprêço a ninguém, mas fugindo ao reino da fantasia e enfrentando a verdade, alguém diga que, na cena, há um rei nu...

21. Não se recolha em nossas palavras qualquer vislumbre de crítica pessoal. Elas, apenas, situam rumos e procuram fixar responsabilidades. Seremos, porém, mais explícitos, talvez para que assim sejamos mais claros.

E começaremos por asseverar que, em termos de julgamento histórico, não temos dúvida em reconhecer que, no momento em que se obtinha, nos conselhos privados do Governo que se fez Poder Constituinte, ainda que para resolver choque de suscetibilidades funcionais entre dois altos titulares, a fixação do Vice-Presidente da República como "Presidente do Congresso Nacional" e não mais como "Presidente do Senado Federal" — aquele reduzido e poderoso grupo de pais putativos da Constituição vigente deveria estar — na realidade — desejando atribuir ao Vice-Presidente da República, fisicamente participante daqueles concílios memoráveis, o exercício de todas as funções que, hoje, a Carta de 24 de janeiro enumera, explicitamente, como sendo do Presidente do Senado, e, dentre elas, inclusive, a direção das sessões conjuntas da Câmara e do Senado.

Tão convencido disso nos achamos que, se necessário, juraríamos esta convicção com a mão sobre a Bíblia.

Se se pudesse dar aos poucos que participaram daquela fase de arrumação do texto que deveria, depois, ser discutido e aprovado sob o guante das regras do Ato Institucional n.º 4, o título de "legisladores" — a nós se nos afigura inequívoco que a *mens legislatoris*, na espécie, poderia, válidamente, ser invocada em benefício da competência do Vice-Presidente da República para exercer todas aquelas atribuições, mesmo as que, expressamente, nos arts. 62 e 153 da Carta vigente, estão deferidas ao Presidente do Senado.

22. Feliz ou infelizmente, porém, para o intérprete, outro fato incontestável é que tal intenção nada fez para se concretizar dentro de um sistema que havia sido estruturado na base de considerar como pressuposto o fato de que, nas suas relações com o Poder Legislativo, o Vice-Presidente da República seria o Presidente do Senado, e como Presidente do Senado é que iria exercer todas aquelas atribuições que o integrariam no Congresso Nacional. Ninguém poderia imagi-

nar, porém e agora, que a simples alteração em um artigo, dando ao Vice-Presidente da República as funções, até então constitucionalmente inexistentes, de Presidente do Congresso, desacompanhada da modificação dos demais preceitos, tivesse o condão de alcançar os fins, apenas subjetivamente, integrantes da *mens legislatoris*.

Porque é evidente que entre tais intenções e tais textos a antinomia passou a ser o resultado lógico da inadequação entre o objetivo e o instrumento para alcançá-lo, de vez que não é com simples intenções, e sim através de inequívocos textos expressos que se consegue distribuir entre dois titulares a competência constitucional que era reservada a um só, e especialmente para que assim se entenda em favor daquele titular que, normalmente, não seja participante do órgão ou poder cujo funcionamento se procura regular.

Não nos queremos distender em citações, nem na invocação de autoridades, principalmente para dar ênfase àquelas proposições que já se constituíram axiomas do entendimento exegético, mas, nem por isso, a resalva desaconselha lembrar a advertência de Carlos Maximiliano (Hermenêutica, 2.ª edição, págs. 106/110) de que "a lei é a vontade transformada em palavras, uma força constante e vivaz, objetivada e independente do seu prolator, e procura-se o seu sentido eminente no texto e não no que o elaborador teve em mira".

23. Na hipótese, várias considerações de incontestável alcance jurídico, ademais, poderiam ter alertado os principais responsáveis pelo texto do Projeto de Constituição. Ao modificarem o sistema, inicialmente imaginado, de atribuir ao Vice-Presidente da República a Presidência do Senado, para lhe conferirem as funções de Presidente do Congresso Nacional, não deveriam imaginar que a simples enunciação deste novo título, sem tradição constitucional e sem outra explicação, fôsse bastar para lhe conferir as atribuições previstas nos outros dispositivos do mesmo projeto, que são os da Carta em vigor, inclusive as do § 2.º do art. 31.

Em primeiro lugar, porque sejam quais forem as considerações de ordem doutrinária, e ainda que servidas pelo aprimoramento de caprichosas logomaquias em que se superlativem os méritos da argumentação em contrário, não podemos aceitar que o preceito que, no capítulo do Poder Executivo, confere ao Vice-Presidente da República o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, deva ser entendido como uma regra, na acepção lógica, condicionadora, da sua interpretação, e, menos ainda, como

aquela "regra peremptória, impositiva, cogente", a que se refere o brilhante Relator deste recurso.

E não o é porque o intérprete não tem o direito de chamar de regra o que a própria Constituição vigente diz que é exceção. Em verdade, a Constituição em vigor, ao definir, ali sim, como uma regra peremptória, no capítulo genericamente fundamental das "Disposições Preliminares da Organização Nacional", no parágrafo único do seu art. 6.º, que o cidadão investido na função de um dos poderes não poderá exercer a de outro, salvo as exceções nela previstas, qualifica, de maneira irretorquível, a situação do Vice-Presidente da República, membro do Poder Executivo, no exercício das funções de Presidente do Congresso — como uma exceção constitucional.

E sendo exceção, não porque assim o entendêssemos nós ou porque assim o quisessem os que divergem do nosso entendimento, mas porque o determina a própria Constituição, e, além do mais, também sendo uma disposição atributiva de competência, é matéria de direito estrito por sua natureza. Seria, em acréscimo, imprudência imaginar que o seu simples enunciado pudesse vir a significar, para o eventual aplicador da lei, um preceito condicionante da aplicação de todos os demais textos em que o simples entendimento gramatical pudesse conduzir ao estabelecimento de conflitos de competência. É princípio assentado que a competência de exceção só abrange os casos que especifica.

Exceptio est strictissimae interpretationis. E o inexcédível Rui ("Comentários à Constituição", vol. VI, pág. 323) não se cansava de repetir a lição, sábia e notória, de que "no Direito Civil, no Direito Criminal ou no Direito Constitucional o princípio é o mesmo: as disposições excepcionais interpretam-se restritissimamente".

24. Convém não esquecer, também — e é mais um elemento valioso para a exegese da matéria —, o entendimento, tradicionalmente restritivo, na prática brasileira, sobre as características de excepcionalidade constitucional da permissão ao Vice-Presidente da República para o exercício de funções de comando no Poder Legislativo, quer no Senado, quer nas reuniões conjuntas das duas Casas que integram o Congresso Nacional.

No regime que prevaleceu até 1930, durante o qual nunca ele exerceu a presidência das sessões conjuntas, apesar de dispor, expressamente, o art. 32 da Constituição de 1891 que "o Vice-Presidente da República será Presidente do Senado", a interpretação restritiva inspirada pela excepcionalidade

de sua atribuição ou do seu status, impôs-lhe várias outras limitações, negando-lhe todos os poderes específicos constantes do art. 18 daquela Carta Magna e só lhe permitindo assumir a presidência das sessões do próprio Senado, depois de abertos os trabalhos ordinários por um membro da Casa — conforme está explícito na lição de Aurelino Leal, em sua "Teoria e Prática da Constituição Brasileira" (edição de 1925, págs. 270 e seguintes).

No sistema constitucional de 1934 não existiu a figura do Vice-Presidente da República.

No regime instaurado em 1946, apesar de se estabelecer no art. 61 da Constituição, até o início da experiência parlamentarista, que "o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal" e não obstante dizer o art. 41 do mesmo diploma legal que "a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta" — o fato é que a excepcionalidade constitucional de sua competência (membro de um Poder exercendo funções em outro) fez com que, contra a letra da Lei Maior, durante cinco anos não se conferisse ao Vice-Presidente da República a prerrogativa de presidir as sessões conjuntas, o que só passou a ocorrer em 1951, depois que o Senado, no seu Regimento, tornou expresso que ele integrava a sua Mesa.

25. Não tendo conseguido, ou por falta de tempo, ou por omissão, ou por imprevidência, ou até por excesso de confiança na intelectualidade dos seus próprios motivos, apesar de dispor de força decisória para fazê-lo, que a sua intenção de conferir ao Vice-Presidente da República a presidência de todos os atos do Congresso ficasse ineludível no contexto constitucional das atribuições do Poder Legislativo, em condições isentas de dúvida, não nos parece que, já agora, por simples interpretação, que é uma atividade científica e não político-partidária, possam fazê-lo os responsáveis pela elaboração da Carta de 24 de janeiro.

E, principalmente, na base de imaginárias distinções entre vocábulos, que, a rigor, não se distanciam para produzir os efeitos visados por uma exegese distorcida, que, não raro, se emaranha na própria ânsia de provar demais, e — via de regra — revela, antes, a decisão de chegar a um fim desejado do que o propósito de percorrer os caminhos possíveis.

26. O § 2.º do art. 31 da Constituição estabelece que:

"A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

(seguem-se os assuntos de sua competência)."

Não nos parecem convincentes os argumentos desenvolvidos no sentido de demonstrar que o preceito do § 2.º do art. 31, ao estabelecer que as sessões conjuntas da Câmara e do Senado deverão ser efetivadas sob a direção da Mesa deste, não prescinde da subordinação à regra do § 2.º do art. 79, isto é, do complemento que dali defluiria, para submetê-la "à presidência do Vice-Presidente da República".

Cumpra salientar, antes de mais, que, na hipótese, não se pode presumir no texto da Constituição, como se nela estivesse expresso ou mesmo implícito, aquêle adinículo, o qual (por ser uma exceção constitucional — parágrafo único do art. 6.º da Constituição — decorrente de competência extraordinária aberta, no capítulo do Poder Executivo a um dos seus titulares), só valeria para condicionar competência semelhante, prevista ou fixada para o Poder Legislativo, na medida e no limite em que, constitucionalmente, estivesse explícita.

A questão, aliás, ainda que sob a inadequada inspiração da dúvida redacional, segundo o relato do eminente jurista e Relator-Geral do Projeto da Constituição, Senador Antônio Carlos, chegou a surgir no momento em que Sua Excelência tomou a iniciativa, abandonada por motivos outros, de propor que depois das palavras "sob a direção da Mesa deste" se acrescentasse o esclarecimento "e sob a presidência do Vice-Presidente da República".

Pena é que, mesmo na inoportuna ocasião em que a sua proposta surgiu, não lhe tivessem aceito a sugestão, porque o esclarecimento, ainda que sobrevivendo a destempe e como colaboração de forma, passaria a traduzir a explicitação constitucional de uma competência, que, não resultando de declaração expressa, não pode ser presumida, não pode ser considerada implícita e, simplesmente, dentro dos cânones da hermenêutica, é como se não existisse.

27. A intercalada "sob a direção da Mesa do Senado", que ora se encontra no § 2.º do art. 31 da Constituição, já tem, por si, aliás, entendimento manso e pacífico, tomando-se por Mesa "o conjunto de todas as pessoas que a integram, tendo como órgão próprio o seu Presidente, e constituindo

um todo no qual as atribuições se ordenam e se articulam segundo normas próprias, excluída a interferência de pessoas alheias à sua estrutura".

E nunca tal entendimento foi ampliativo, extensivo, passando além do que, a respeito, dispunha o próprio Senado.

Na Constituição de 1934 (art. 28), com essas mesmas palavras — "sob a direção da Mesa deste" —, inexistindo o Vice-Presidente da República, nunca houve dúvida quanto a qualquer divergência de significado entre "dirigir" e "presidir", e a expressão constitucional sempre foi entendida como compreensiva do comando geral, pela Mesa do Senado, nas chamadas sessões conjuntas.

Na Constituição de 1946, onde o caput do art. 41 em nada difere do que preceitua o § 2.º do art. 31 da Constituição vigente, e apesar de dizer o seu art. 61 que "o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal", o Legislativo, e, no particular, até contra *legem*, só cinco anos depois da promulgação da Carta Magna, e em seguida ao reconhecimento pelo Regimento do Senado, de que o Vice-Presidente da República, como Presidente Constitucional do Senado, integrava a "Mesa deste", é que, já ao tempo do Vice-Presidente Café Filho —, começou este a presidir as sessões conjuntas das duas Casas do Congresso.

28. É certo que, não raro, aparecem, em ambos os pólos da controvérsia, argumentos outros que, no entanto, o merecido respeito pelos que os emitem e a compreensão política para com os relevantes fins a que se dispõem servir, fazem com que preferamos ignorá-los para não lhes dar qualificação jurídica. E, neste teor, será preferível esquecer que haja quem sustente, por exemplo, que o Presidente do Senado não pode presidir as "sessões conjuntas", porque no artigo da Constituição que delas trata (§ 2.º do art. 31) e no qual (*sic*) "se diz que as duas Casas se reúnem sob a direção da Mesa do Senado, nem aí se destaca o Presidente do Senado como Presidente da Mesa, para exercer presidência de sessões" (Justificação do Projeto de Resolução n.º 1); ou quem defenda que uma das fórmulas de resolução do conflito deveria consistir (*sic*) na "decisão de se desprezarem, considerando-as inoperantes, como não escritas, e sem aplicação, as palavras "sob a direção da Mesa deste" do art. 31, § 2.º, da Constituição, porque colidem com o disposto, expressamente, no art. 79, a menos que se adote uma interpretação... acomodaticia". (Estudo do Professor Levy Carneiro, no "Jornal do Comércio", de 30-3-1967.)

Por aí bem que se pode avallar como é difícil pretender corrigir a omissão do legislador (que não quis, ou não soube, ou se esqueceu de concretizar sua eventual intenção no texto da Lei Maior), com o instrumental exclusivo da interpretação, ainda que *acomodatícia*.

29. A *mens legislatoris* que não conseguiu imprimir na lei que elaborou, em expressões claras e inequívocas, o sentido exato dos objetivos que persegue e, ao contrário, permitiu que ela se ofereça ao aplicador com aspectos que, na sua sistemática ou na sua literalidade, se revelam obscuros ou aparentemente contraditórios — não pode pensar mais, no espírito do exegeta, do que a *mens legis*.

É, precisamente, o que, em outras palavras, ensinava o professor, e hoje nosso emente colega, Senador Carvalho Pinto:

"A alegação de ninguém haver mais acreditado para precisar o sentido da lei do que o próprio autor da lei, de ser o legislador quem melhor pode declarar a sua vontade, falha inteiramente diante da concepção real da interpretação, cuja finalidade é penetrar não o pensamento do legislador, mas o da lei, a *mens legis*." (Repertório Enciclopédico, vol. 28, pág. 75.)

Nos precisos limites do que ficou expresso no texto do § 2.º do art. 31 da Constituição, não vemos como, por simples processo de interpretação doutrinária, se queira chegar à conclusão de que a exceção constitucional do art. 79, § 2.º, possa motivar a inclusão do Vice-Presidente da República no seu contexto, para se colocar à frente da Mesa do Senado, e, presidindo-a, sem dela fazer parte, assim integrar ou comandar o órgão constitucionalmente competente para dirigir as sessões conjuntas das duas Casas que compõem o Congresso Nacional.

30. E bastaria isso para que nos dispensássemos de outros esclarecimentos da mesma ordem de raciocínio, se, também, para uma mais completa elucidação da matéria, não nos sentíssemos obrigados a convocar à colação o entendimento de dois dos nossos mais eminentes constitucionalistas, a respeito da distinção que fazem entre "reuniões conjuntas da Câmara e do Senado" e "Congresso Nacional".

O primeiro deles, Mestre dos Mestres, Pontes de Miranda, ao comentar o art. 41 da Constituição de 1946, de que o § 2.º do art. 31 da atual, com a única diferença,

menos específica, do inciso V, é cópia fiel, sustenta o seguinte:

"Trata-se, como é evidente, de matéria assaz restrita que, a rigor, não confere a tais reuniões o caráter de sessões do Congresso Nacional."

Explicitando o seu pensamento, em termos mais diretos e contundentes, o Prof. João de Oliveira Filho ("Repertório Enciclopédico de Direito Brasileiro", vol. 11, págs. 192 e segs.), por sua vez, faz outras afirmações dignas de meditação.

Começa dizendo:

"Constituído (o Congresso) de duas Câmaras, cada uma funcionando separadamente, ocupando ou não o mesmo edifício, neste caso, porém, em recintos separados, as duas Câmaras formam um conjunto constituído de duas unidades de valor igual, embora os respectivos membros sejam em números diferentes, conjunto esse que, por sua vez, não constitui, entretanto, um terceiro órgão do mesmo Poder Legislativo, quando, porventura, realizarem as Câmaras sessões conjuntas."

E acrescenta:

"Não existe ainda exemplo de Poder Legislativo ser constituído por três órgãos, Câmara dos Deputados ou Casa de Representantes, Senado e Congresso."

E sustenta, enfaticamente, que "a história do Direito Constitucional não conhece um terceiro órgão, o Congresso Nacional".

Não temos necessidade de afirmar que estamos de acordo com as teses aí desenvolvidas pela autoridade magistral dos juristas invocados, mas é fora de dúvida que, através deles, pelo menos, o que se verifica, para o intérprete, é o fortalecimento da conveniência de adotar critérios de prudência na interpretação dos textos constitucionais que dispõem sobre cada um desses órgãos, a fim de que não se porinha em dúvida a competência de um deles, de existência tangível, corpórea, taxativamente declinada, para restringi-la ou adaptá-la, aos termos de um outro, que surge com características meramente simbólicas, e que, também, se apresenta no texto da Carta Magna (parágrafo único do art. 6.º, combinado com o § 2.º do art. 79) com os condicionamentos da excepcionalidade constitucional, que, como temos insistido em proclamar, é de exegese restritiva.

31. Tanto basta, em nossa opinião, para não admitir a constitucionalidade de qualquer projeto de resolução que tente, através de acomodações ou ajustamentos ver-

bais, incluir no Regimento Comum, com as aparências de mera adaptação da lei interna, qualquer preceito em que se tente atribuir ao Vice-Presidente da República, por ser Presidente do Congresso, uma competência de natureza constitucional que apenas teriam tido a intenção de lhe atribuir, mas que não lhe atribuíram pela única maneira válida de fazê-lo, que seria a de torná-la expressa no texto da Carta Magna.

Tal processo indireto de corrigir um erro ou uma omissão de caráter jurídico, por meio impróprio, equivaleria a tentar fórmula impossível, por injurídica, de interpretação autêntica, convalidando antinomia entre a eventual intenção do legislador constituinte e a letra da Constituição, por meio de instrumento legal de hierarquia inferior.

A lição universal, a propósito, nos Estados de Direito estruturados como o nosso, está sintetizada nas palavras de Carlos Maximiliano (Hermenêutica, 8.^a edição, pág. 327), quando sustenta que "interpretação autêntica do texto constitucional só se obtém por meio de emendas ao estatuto básico".

32. As considerações feitas, que se estão alongando muito além do nosso intento, já são mais do que suficientes para, em nosso entender, caracterizar o acerto da conclusão do despacho do Sr. Presidente da Mesa do Senado, negando seguimento ao Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, dito do Congresso Nacional, especialmente no que diz respeito ao único ponto nêle justificado, que é o fixado no seu art. 2.º, o qual estabelece que, no "no exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá as sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade".

33. Não nos parece, outrossim, que proceda a espécie de preliminar, embora não convenientemente formalizada, que se encontra no início do parecer do nobre Relator, Senador Petrônio Portella, ao argumentar que, por se tratar de proposição subscrita por mais de oitenta Deputados e vinte Senadores, o Sr. Presidente da Mesa do Senado, em vez de tentar fulminá-la com a vilita da inconstitucionalidade, excludente do direito de tramitação, de acordo com o § 1.º do art. 51 do Regimento Comum, tinha o dever de encaminhá-la "à Comissão Diretora do Senado e à Mesa da Câmara dos Deputados, para emitirem parecer dentro de quinze dias".

Concessa venia do eminente Senador, tendo em vista, nos termos do art. 53 do Regimento Comum, o caráter supletivo do Regimento do Senado, a hipótese normal de enca-

minhamento de proposições sobre o Regimento Comum não colide, e antes se ajusta, com as atribuições do exame prévio de conformidade e constitucionalidade, que o Regimento do Senado prevê e regula.

34. Partindo, como partimos, do pressuposto de não ser a proposição regimental o meio idôneo para promover definições ou esclarecimentos indispensáveis ao surgimento de competência de natureza constitucional — bem que estaríamos dispensados de suscitar uma outra objeção, embora ainda não aventada, ao Projeto de Resolução n.º 1, ora sob exame.

Mas como "nullus major defectus quam defectus potestatis" — não nos podemos sentir desobrigados do dever de levantá-la.

Tomaremos, para início de novo argumento, as próprias palavras do eminente Relator, Senador Petrônio Portella, ao sustentar no seu voto que, "quando o art. 31, § 2.º (da Constituição), diz que as duas Casas se reúnem sob a direção da Mesa do Senado, definiu, em princípio, a competência da Câmara Alta, que deve ser exercida através de uma entidade coletiva — a sua Mesa".

Estamos inteiramente de acordo com o conceito acima expresso. E, por assim entendermos, não podemos aceitar que o conceito de Mesa do Senado, que é privativo da competência regimental dos Senadores, possa ser modificado senão no Regimento Interno do Senado e nunca no Regimento Comum, ainda que para o efeito de atuação sobre Câmara e Senado em sessões conjuntas. A integração da Mesa do Senado, sem qualquer reserva, restrição ou condicionamento, como órgão dirigente das duas Casas conjuntamente reunidas, aí está como um conceito de natureza constitucional que, surgindo como um ato de competência do Senado, não pode ficar subordinado a modificações expressas no Regimento Comum, a não ser na justa medida em que signifiquem adaptações a modificações previamente feitas no Regimento Interno do próprio Senado. Nenhuma situação pode ser validamente, regulada no Regimento Interno de uma Câmara sem que dela seja, necessariamente, atributiva.

É possível, aliás, que, por subentender a profundidade de tal objeção intransponível, o Projeto de Resolução n.º 1 tenha tentado obviá-la, definindo no artigo 3.º, com a competência da Mesa do Senado para dirigir os trabalhos, também a competência do seu Regimento para dispor sobre o procedimento necessário "no caso de estar vago o cargo de Vice-Presidente da República e no caso de impedimento na falta deste, bem

como no de substituição dos membros da Mesa”.

35. É clara, no particular, a inadequação da referência — (nesse parágrafo único do artigo 3.º do projeto) — a “Vice-Presidência da República”, quando, na melhor hipótese, ela deveria ser feita a sua qualificação de “Presidente do Congresso Nacional”. Em verdade, sobre impedimento ou falta de “Vice-Presidente da República”, na sua qualidade de Vice-Presidente — que é a definida no art. 79 da Constituição —, não cabe ao Regimento Comum ou ao do Senado dispor, porque ela é matéria prevista e fixada, para os únicos efeitos possíveis, no art. 80 da Constituição. É intuitivo será que, mesmo para que, na sua qualificação de Presidente do Congresso Nacional, venha a integrar a Mesa do Senado, presidindo-a, e tenha a sua substituição regulada ao Regimento do Senado, como preconiza aquele dispositivo do projeto, admitindo-se (o que só fazemos ad argumentum tantum) que isso pudesse ser feito fora do texto expresso da Constituição — mister seria, ainda assim, que tal integração resultasse de prévia disposição da lei interna da Câmara Alta. Não é para se admitir o entendimento de que seja da competência do Regimento Comum fixar o que é Mesa do Senado, sua composição, seu funcionamento, seus casos de substituição, seja para que efeito for, porque tal atribuição, inerente ao próprio órgão nela diretamente interessado, é sua, privativa, exclusiva, indelegável e, constitucionalmente, lhe é atribuída pelo artigo 32 da Carta Magna em vigor.

36. RESUMINDO e CONCLUINDO:

- 1.º) O anteprojeto de Constituição reservava ao Vice-Presidente da República, num dos seus artigos (art. 77, § 2.º), as funções de Presidente do Senado Federal;
- 2.º) o mesmo anteprojeto, em vários outros dispositivos (§§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º do art. 61, e § 2.º do artigo 153), conferia à mesma pessoa física do Vice-Presidente da República, por sua qualidade de Presidente do Senado Federal, uma série de atribuições que integravam o quadro de sua competência no Poder Legislativo;
- 3.º) no mesmo anteprojeto, uma vez que se reservavam ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Senado, nenhuma dúvida mais do que razoável poderia haver, especialmente em face do entendimento já fixado no regime da Consti-

tuição de 1946, de que, na qualidade de Presidente do Senado, ele, a mesma pessoa física, iria presidir a Mesa do Senado, sob cuja direção deveriam ser realizadas as sessões conjuntas da Câmara e do Senado previstas no § 2.º do art. 30 daquele anteprojeto;

- 4.º) à última hora, por interferência prestigiosa e sensata, que estaria refletindo o propósito de conciliação entre interesses conflitantes, resolveu-se substituir o status já reservado ao Vice-Presidente da República no âmbito do Poder Legislativo e conferir-lhe a função até então, constitucionalmente inexistente — de Presidente do Congresso Nacional;
- 5.º) admite-se, sem esforço, que a intenção dos elaboradores do anteprojeto seria, assim, a de reservar ao Vice-Presidente da República, com a nova qualificação constitucional de Presidente do Congresso Nacional, a prática de todos os atos que dissessem respeito à competência da direção das sessões conjuntas das duas Casas que compõem o Poder Legislativo, ficando com o Presidente do Senado somente o que se relacionasse com a direção exclusiva da Câmara Alta, assim como ao Presidente da Câmara dos Deputados cabem, apenas, as atividades compreendidas no âmbito desta Casa;
- 6.º) saindo da intenção para o plano da objetivação, a indiscutível verdade, no entanto, é que os elaboradores do anteprojeto se limitaram (por omissão, inadvertência, falta de tempo, excessiva confiança na força de seus propósitos subjetivos, ou seja lá pelo que tenha sido) a alterar aquele § 2.º do art. 77, nele substituindo a qualificação dada ao Vice-Presidente da República de Presidente do Senado Federal pela de Presidente do Congresso Nacional, e mantendo todos, absolutamente todos os demais dispositivos (§ 2.º do art. 30, §§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º do art. 61 e § 2.º do art. 153), sem a mais mínima das modificações ou adaptações;
- 7.º) com isso, porém, a competência que estava reservada a uma só pessoa física, a do Vice-Presidente da República na sua qualificação simul-

tânea de Presidente do Senado Federal, passou a ser atribuída, de um lado, a ele próprio, como titular da nova função constitucional de Presidente do Congresso Nacional, função só agora de existência constitucionalmente fixada, e, de outro lado, a uma segunda pessoa física que passou a existir na personalidade separada, distinta, do Presidente do Senado Federal;

- 8.º) e, destarte, sem que, ao apreciá-lo, os senadores e deputados lhes tivessem imprimido qualquer característica capaz de corrigir as suas desconformidades com a intenção dos elaboradores do anteprojeto, surgiram, para a vigência constitucional, os textos atuais dos arts. 31 (§ 2.º), 62 (§§ 1.º, 3.º, 4.º, 5.º), 79 (§ 2.º) e 153 (§ 2.º) da Constituição de 24 de janeiro;
- 9.º) diante do fato consumado, nenhuma dúvida pode, já agora, ser suscitada em relação àqueles dispositivos que permaneceram com a referência explícita ao Presidente do Senado, ainda que, a rigor, dispondo sobre matéria que não se enquadra no âmbito privativo da Câmara Alta;
- 10) a questão, portanto, passou a se limitar ao objetivo de "declarar" (mais apropriado seria dizer: "recuperar"), pela via interpretativa, a competência do Vice-Presidente da República de presidir, recorrendo à invocação de sua qualidade de Presidente do Congresso Nacional, a Mesa do Senado, incumbida, pelo § 2.º do art. 31 da Constituição, da direção das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado previstas naquele preceito;
- 11) sucede, porém, que, não tendo explicitado a sua intenção na letra da Lei Maior, os elaboradores do anteprojeto, por maior aprêço que inspirem, terão que vê-la, nesta fase de sua aplicação, sujeita, exclusivamente, aos processos normais da interpretação — que é uma atividade científica e não político-partidária —, e que, sem violência cultural, somente poderá ser usada com base nos ensinamentos da Hermenêutica;
- 12) acontece, ainda, que na linha de tais pressupostos, sendo a função de Presidente do Congresso Nacional um status constitucional somente surgido com esta Carta Magna, que, na lin-

guagem do Senador Eurico Rezende, "ainda vive nos cueros", e, além disso, tratando-se de função a ser exercida no Legislativo por um titular do Executivo — a competência a ela vinculada, de acordo com o parágrafo único do art. 6.º da Constituição, deve ser entendida restritamente, porque resulta de declarada exceção constitucional;

- 13) não há como, em bom direito e na linha da interpretação jurídica, imaginar que o status, que lhe é, genericamente, conferido, de Presidente do Congresso Nacional, seja razão suficiente para condicionar, sem a indispensável referência expressa no próprio texto, o exercício de uma atribuição constitucional, inequivocamente, outorgada ao Senado Federal, pela intermediação de sua Mesa;
- 14) não se pode chegar ao resultado de integrar o Vice-Presidente da República na Mesa do Senado, ainda que na sua qualidade de Presidente do Congresso Nacional, pela via de um dispositivo de caráter regimental, porque isso equivaleria a tentar uma fórmula injurídica de "interpretação autêntica", em virtude da inadequação instrumental do Regimento, norma legal de hierarquia inferior, que não tem poder para construir uma competência que é de natureza constitucional;
- 15) ainda que, por absurdo, se admitisse resolver tão relevante e fundamental questão de competência pela via regimental, o caminho do Regimento Comum estaria vedado sem que houvesse surgido prévia deliberação no âmbito do Regimento Interno do Senado, visto como a matéria é da competência privativa do Senado, que, só ele, pode definir o que entende por sua "Mesa Diretora", mesmo porque a competência de dirigir as "sessões conjuntas" a ele está confiada, através do disposto no § 2.º do art. 31 da Constituição, para que a exerça por intermédio de sua Mesa.
37. Não temos, portanto, dúvida em concluir que o Presidente da Mesa do Senado, o eminente Senador Auro Soares Moura Andrade, no exercício de suas funções de integrante e presidente do órgão de direção das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado, fez legal e justa invocação de suas atribuições, ao negar tramitação ao Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, o qual, pelo menos no que diz respeito ao seu ponto fundamental,

não se concilia com os textos constitucionais em vigor, fartamente referidos no curso deste debate.

38. Ainda que a inconstitucionalidade da proposição em exame, no seu artigo básico, não resultasse manifesta, como evidentemente resulta, só as *dúvidas mais do que razoáveis* que ela tem provocado deveriam inspirar os seus autores a procurar a *via jurídica inatacável da emenda constitucional*, para a efetivação dos objetivos em que tanto insistem. A opção pela *via certa*, além de evitar uma violência desnecessária sobre os compromissos culturais dos que dão à ordem jurídica um tratamento preferencial, importaria, também, em permitir uma sistematização mais adequada dos propósitos colimados pelos autores do Projeto ora impugnado. Pelo menos, ela, e só ela, seria capaz de cortar cerce, pela raiz, as outras crises que ainda resultarão deste conflito, o qual, inevitavelmente, ressurgirá — desde que não se o elimine pelo meio próprio — hoje, amanhã e depois, na base de pretextos e emulações, que podem, até, não ser construtivos, mas resultam da natureza humana, no acervo de virtude e defeitos que integram as personalidades, compondo o mosaico de elementos subjetivos e objetivos aos quais o legislador, e especialmente o legislador político, não pode fechar os olhos.

39. Não há pior erro em política do que aquele oriundo do estado de espírito dos que vivem imaginando uma realidade própria, um céuzinho particular, um mundo como é sonhado, no culto daquilo que os americanos costumam chamar de "wishful thinkings" e que, literalmente, poderíamos traduzir como "pensamentos desejosos"...

Mesmo que, pela força compressora do número, o entendimento de que a competência do Vice-Presidente da República para presidir a Mesa do Senado na direção das sessões conjuntas das duas Casas do Congresso acabe sendo fixado em termos regimentais, convém — *data venia* — não esquecer de que o erro jurídico de tal procedimento, abrindo margem à convocação do Poder Judiciário para dirimir a controvérsia, será transformado em grave erro político, cuja mensuração só o futuro há de concluir, mas cuja evidência, nos seus revêrberos inculcáveis, apenas os que fecharem os olhos é que deixarão de enxergar.

A História, disso estamos convencidos, estranhará que a maioria absoluta dos Deputados e Senadores que tomaram a iniciativa do Projeto de Resolução n.º 1, constituindo *quorum* mais do que suficiente para modificar a Constituição inteirinha (salvo a República e a Federação), em condições muito mais

apropriadas e em tempo muito menor, tenha preferido, para a solução de uma emergência, um longo atalho que acabará por não levar a qualquer saída, em vez da grande via normal que estava ao seu alcance.

Infelizmente, pesa-nos dizê-lo, não temos dúvida de que, ao fim desta jornada, pelo caminho assim preferido, muitos serão os que hão de querer celebrar a vitória de mais uma decisão político-partidária, bem como a demonstração de força e disciplina dos que contribuírem para torná-la possível, mas bem poucos hão de ser os que, nela, tenham a oportunidade de encontrar aqueles elogiáveis propósitos de conciliar os fins políticos, por mais pragmáticos que sejam, com os imperativos da ordem jurídica, sem cuja prevalência a Democracia, que é o sonho de nós todos, dificilmente, perderá as características de um pesadelo que tanto será capaz de afligir a Nação.

40. Opinamos, assim, por que se negue provimento ao recurso interposto pelo nobre Deputado Ernani Sátiro contra o despacho do Sr. Presidente da Mesa do Senado, em relação ao Projeto de Resolução n.º 1, especialmente de referência ao disposto nos seus arts. 2.º e 3.º, parágrafo único, que dou por manifestamente inconstitucionais.

É o nosso voto.

Sala das Comissões, 10 de maio de 1967.
— Antônio Balbino.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO SENADOR JOSAPHAT MARINHO

Aprovo o voto do Senador Antônio Balbino, concordante, nos seus amplos fundamentos, com a tese que sustentei em discurso no Plenário do Senado.

No momento, pretendo apenas acentuar a impropriedade da invocação do voto do MDB na Comissão Constitucional, como subsídio favorável à outorga absoluta da presidência do Congresso Nacional ao Vice-Presidente da República.

Inseguro das alegações em que assentou de princípio seu parecer, o nobre Senador Petrônio Portella arrimou-se, afinal, no equívoco em que já se havia confundido o ilustre Deputado Pedroso Horta. Ambos procuraram socorro no pensamento divergente. Em que pese a seus méritos, esqueceram-se da advertência do Padre Vieira no Sermão da Sexagésima: quem levanta muita, caça, e não segue nenhuma, não é muito que se recolha com as mãos vazias.

Não lhes serve de amparo o voto do MDB, que tive a honra de elaborar em nome dos companheiros integrantes daquela Comissão.

Críticando o Projeto de Constituição, con-signa o voto, literalmente: "Como se tudo isso não bastasse, ainda se restabelece a prática imprópria de conferir ao Vice-Presidente da República a presidência do Congresso Nacional" (art. 77, § 2.º). A remissão, expressa e exclusiva, ao art. 77, § 2.º, do projeto — não repetida nas citações dos dois pronunciamentos mencionados —, indica, de logo, que o objetivo do voto foi impugnar a concessão ao Vice-Presidente da República do privilégio de presidir qualquer sessão do Congresso Nacional. Tanto que o voto acrescenta: "se se quer atribuir tarefas ao Vice-Presidente, o que é louvável, cumpre fazê-lo participar da administração, dos deveres do Executivo, em harmonia com a natureza do cargo". E, depois de estranhar o sistema de "alargar a área de domínio do Executivo", conclui o voto: "A independência e harmonia dos poderes, a que alude o art. 6.º do projeto, é, assim, uma formalidade, ou uma cortesia irônica aos outros órgãos constitucionais."

Impugnando, em princípio, a outorga descabida, não tinha o voto que fixar os limites da concessão. Nem cabia à oposição — embora já acordada — despertar emendas à regra salvadora do art. 30 do projeto, sobre que dormiram tranqüilamente os preclaros representantes governamentais. Se o cochilo do Executivo converteu-se em sono prolongado entre seus aliados no Legislativo, nem por isso a oposição há de ser participante dessa festa de omissão e repouso.

Demais, é regra de lógica que do raciocínio contrário a uma proposição não podem ser extraídas razões para ampliá-la. Logo, se o MDB combateu o restabelecimento da prática imprópria de conferir ao Vice-Presidente da República a presidência do Congresso Nacional, daí não se há de inferir, sem violência à lógica, que seu voto justifica o alargamento do que condenou e repeliu.

Mas, ainda que a representação do MDB, cansada do trabalho tumultuário, houvesse aderido ao sono oficial, a norma do art. 31 da Constituição, em que se transformou o art. 30 do projeto, não admitiria, como não admite, interpretação estremunhada. Imperativamente, e em perfeita harmonia com o regime de poderes independentes, essa norma estabelece que nos casos especificados e previstos na Constituição as duas Casas do Congresso se reúnem sob a direção da Mesa do Senado. Só mediante deslocamento ou superposição de imagens, que ainda não é forma de interpretar textos legais, seria possível substituir o Presidente do Senado pelo Vice-Presidente da República, nas hipóteses a que se refere, explicitamente, o art. 31 da Constituição.

Não permite essa transposição o art. 79, § 1.º, que apenas confere poder genérico ao Vice-Presidente da República. Como observa Durand, é legítimo interpretar largamente um texto, mas, qualquer que seja o poder de iniciativa do intérprete nesse sentido, não poderá ir até lhe permitir contradizer uma disposição expressa. "Il est légitime d'interpréter largement un texte, mais quelle que soit la puissance d'initiative de l'interprète à cet égard, elle se saurait aller jusqu'à lui permettre de contredire une disposition expresse" (Ch. Durand: Les États Fédéraux — Recueil Sirey, Paris, 1930, pág. 106).

É evidente, assim, a impertinência invocação do voto do MDB, na tentativa de justificar, tardiamente, uma decisão política que ofende a Constituição, cujo texto foi defendido, na fase de sua elaboração, pela ilustre maioria parlamentar.

Em outros sítios, portanto, e não na área do MDB, lavra a contradição.

Sala das Comissões, em 10 de maio de 1967.
— Josaphat Marinho.

PARECER

N.º 5, DE 1967 (C.N.)

Da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, sobre o recurso ao Plenário do despacho do Sr. Presidente do Senado Federal que mandou arquivar o Projeto de Resolução n.º 1/67, do Congresso Nacional.

I — RELATÓRIO

O Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, suscrito por 214 (duzentos e quatorze) Srs. Deputados e 35 (trinta e cinco) Srs. Senadores, objetiva reformar o Regimento Comum, para adaptar a Resolução n.º 1, de 1951, do Congresso Nacional (modificada pela Resolução n.º 1, de 1964), à nova Constituição Federal, promulgada em 24 de janeiro de 1967.

A proposição dispõe, especificamente, sobre:

- a) a presidência e a direção das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal — arts. 1.º, 2.º e 3.º;
- b) a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito pelo Congresso Nacional — art. 4.º;
- c) a tramitação de emendas constitucionais — art. 5.º;
- d) a tramitação de projetos de lei de iniciativa do Presidente da República — art. 6.º;

- e) a elaboração de leis delegadas — arts. 7.º e 8.º;
- f) apreciação de decretos-leis — artigo 9.º;
- g) a votação do projeto de lei orçamentária — art. 10;
- h) a revogação de dispositivo relativo à eleição do Presidente da República (art. 23 do Regimento Comum) — art. 11.

O Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, está acompanhado de justificação na qual se positiva

“ser imprescindível que as normas regimentais venham adaptar-se aos preceitos constitucionais que modificaram dispositivos anteriormente vigentes”,

indicando, em seguida, precedentes relativos ao Regimento Comum, ao Regimento do Senado (Resolução número 2, de 1959, e Resolução n.º 3, de 1963) e ao Regimento da Câmara dos Deputados (Resolução n.º 50, de 1964).

B) Encaminhado, na forma regimental (arts. 1.º, II, 16, 17 e 51 do Regimento Comum), à Presidência do Senado Federal, o projeto teve a sua tramitação interceptada por despacho de 12 de abril de 1967, que determina o seu arquivamento, ressalvado a seus autores o direito de recurso ao Plenário.

Essa determinação se funda, segundo o entendimento do Sr. Presidente do Senado, em vício de inconstitucionalidade, porquanto, a seu ver, nos termos do art. 31, § 2.º, da Constituição do Brasil, a presidência das sessões do Congresso Nacional cabe ao Presidente do Senado Federal e não como determina o Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, ao Vice-Presidente da República. Julga S. Ex.ª, por outro lado, que o arquivamento da proposição lhe é imposto por dever de ofício, em face dos termos do art. 47, do Regimento do Senado, que, em suas alíneas a, b, c e g, estabelece:

“Art. 47 — Ao Presidente compete:

- a) velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores;
- b) determinar o destino do expediente lido de ofício ou em cumprimento de resolução e distribuir as matérias às Comissões;
- c) fazer observar, na sessão, a Constituição, as leis e este Regimento;

g) impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição Federal ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição e Justiça”;

A decisão do Sr. Presidente do Senado, finalmente, conclui que

“o projeto não está justificado nos demais pontos. Na única das questões que procurou justificar-se, fê-lo injustificadamente.”

C) Tão logo foi concluída a leitura do despacho que determinou o arquivamento do Projeto de Resolução número 1, de 1967, o Sr. Deputado Ernani Sátiro, seu primeiro signatário, interpôs recurso para o Plenário do Congresso Nacional, requerendo, nos termos do art. 47, item g, do Regimento do Senado, que é supletivo do Regimento Comum, a audiência das Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Deferido o recurso, nos termos interpostos, por via de consequência veio a matéria a esta Comissão para receber parecer e, após a audiência da Comissão de Justiça do Senado, que opinará concomitantemente com este órgão, será o projeto, com o despacho recorrido e pareceres, incluído na Ordem do Dia do Congresso Nacional.

É o relatório.

II — PARECER

O exame da constitucionalidade e juridicidade da proposição ora em estudo há de ser, obviamente, precedido da seguinte indagação preliminar:

Tem o Sr. Presidente do Senado, em decorrência dos princípios regimentais vigentes, o poder de determinar o arquivamento de projeto de resolução, que, subscrito por 214 Senhores Deputados e 35 Srs. Senadores, vise à reforma do Regimento Comum?

Entendemos, *data venia*, que não. É o que tentaremos fundamentar.

A) A modificação do Regimento Comum, saliente-se, exige, desde logo, iniciativa *qualificada*. É o que está previsto expressamente no art. 51 do Regimento Comum:

“Art. 51 — O presente Regimento só poderá ser modificado pelo Congresso, em sessão conjunta de suas duas Câmaras e mediante proposta:

- a) das maiorias da Comissão Diretora do Senado e da Mesa da Câmara dos Deputados;

b) de cem subscritores, sendo, no mínimo, vinte senadores e oitenta deputados."

Note-se: somente a Comissão Diretora do Senado e a Mesa da Câmara dos Deputados pelas respectivas maiorias, ou somente, no mínimo, vinte senadores mais oitenta deputados, têm legitimidade para deflagrar a ação modificadora dos dispositivos regimentais que regulam o trabalho conjunto das duas Casas do Congresso Nacional.

É de se indagar, agora:

Qual a razão do legislador ao fixar tão relevante qualificação para a iniciativa da reforma?

A resposta, parece-nos, está em que a exigência dessa qualificação constitui o único requisito para que se inicie o processo de alteração dos dispositivos regimentais.

Veja-se:

- 1.º) quando as maiorias da Comissão Diretora do Senado Federal e da Mesa da Câmara dos Deputados formulam a proposta, não se faz sequer necessário que sobre a mesma seja emitido qualquer parecer. O Presidente fará publicar a proposta e convocará sessão conjunta para deliberar, em oito dias;
- 2.º) quando a proposta é subscrita por vinte ou mais senadores e também por oitenta ou mais deputados, será recebida pelo Presidente do Senado, que a encaminhará à Comissão Diretora do Senado e à Mesa da Câmara dos Deputados, para emitirem parecer, em quinze dias (art. 51, letra b, § 1.º, do Regimento Comum).

E mais: com ou sem os pareceres — se desnecessários ou não proferidos no prazo legal —, o Presidente fará publicar a proposta e convocará sessão conjunta para deliberar dentro de oito dias (art. 51, § 2.º, do Regimento Comum). Nesta última hipótese, a iniciativa qualificada para a reforma do Regimento Comum há de ser equiparada à de outras proposições que, exigindo quorum especial para a sua apresentação, têm livre trânsito no Congresso Nacional. É o caso, por exemplo, do quorum que o art. 39 da Constituição exige para a criação de Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo; ou também o caso do quorum estabelecido no § 1.º do art. 31 da Constituição, para a convocação extraordinária do Congresso; é ainda o caso do quorum fixado no art. 50, § 3.º, da Constituição, para a proposta de emenda constitu-

cional, desde que não se trate de tentativa de abolição da Federação ou da República.

Em todos esses casos é inadmissível que o Presidente do Senado ou o Presidente da Câmara dos Deputados, recebendo o requerimento subscrito por tantos congressistas quanto baste para a integralização do quorum legal, deixe de praticar os atos subsequentes indispensáveis à sua tramitação e que deles próprios se desenvolvem, como decorrência de sua eficácia.

B) Pela mesma forma, no caso de modificação do Regimento Comum, por proposta de cem subscritores, sendo no mínimo vinte senadores e oitenta deputados. O dispositivo do § 1.º, do art. 51, do Regimento Comum, é peremptório.

Repitamo-lo:

"§ 1.º — No caso da alínea b (é a hipótese ora em exame), RECEBIDA A PROPOSTA PELO PRESIDENTE DO SENADO, ESTE A ENCAMINHARÁ À COMISSÃO DIRETORA DO SENADO E À MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS para emitirem parecer dentro de quinze dias."

Peremptório, como dissemos, é o dispositivo regimental:

"recebida a proposta pelo Presidente do Senado, este a encaminhará..."

Dúvida alguma existe. Nem omissão ou incerteza.

O eminente Presidente do Senado Federal estava, data venia, no caso em debate, diante de um imperativo, o qual lhe cumpria obedecer em consequência dos deveres de sua alta investidura.

Fica, assim, claro que não se deve cogitar de qualquer norma do Regimento do Senado ou da Câmara dos Deputados como norma supletiva do Regimento Comum. No caso não há omissão a ser suprida; não há dúvida a ser desfeita; não há incerteza a ser reparada. O Senhor Presidente do Senado Federal não poderia, sob a infundada invocação do art. 47 do Regimento Interno do Senado, descumprir o que lhe determina o § 1.º do art. 51 do Regimento Comum. Competia-lhe, ao contrário, fazer tramitar o Projeto de Resolução n.º 1, de 1967. Não tinha, pois, poderes para determinar o arquivamento.

C) Muito menos poderia arquivar o projeto sob a alegação de que não se acha o mesmo integralmente justificado, isto é, que não houve justificação para as hipóteses previstas na proposição, a não ser no que res-

peita aos três primeiros artigos, referentes à regulamentação do exercício da Presidência do Congresso Nacional.

Justificado está o projeto, pois as razões apresentadas abrangem o seu todo, muito embora se detenha no exame minucioso de alguns dos seus dispositivos. A justificação vem até documentada com o precedente de reformas de diferentes regimentos, em épocas diversas.

Além do mais, o Regimento Comum não exige que as propostas de sua reforma sejam formuladas com justificação. Tem sido essa, aliás, a orientação seguida, e que — vale salientar — já foi adotada pelo atual Presidente do Senado Federal, o digno e ilustre Senador Auro Soares Moura Andrade. No Diário do Congresso Nacional, de 15 de maio de 1964 (fólias 172 e 173), consta o Projeto de Resolução n.º 1/64, que teve por objeto a adaptação do Regimento Comum às disposições do Ato Institucional de 9 de abril daquele ano. Pois bem: esse projeto não estava justificado. Subscrito estava, porém, por mais de cem congressistas — mais de oitenta deputados e mais de vinte senadores. E foi devidamente recebido e despachado pelo Presidente do Senado Federal, que não opôs, então, qualquer obstáculo à sua tramitação, pelo que o mesmo se converteu, finalmente, na Resolução n.º 1, de 20 de maio de 1964.

D) Seja-nos permitido, para concluir esse aspecto do problema, lembrar que, a rigor, não cabia ao eminente Senador Auro Soares Moura Andrade decidir, ele mesmo, sobre o destino do Projeto de Resolução número 1/67. Mas, longe de nós a idéia de arguir a suspeição de S. Ex.ª E ele, sem dúvida alguma, uma das expressivas figuras da vida pública nacional. Estamos absolutamente convictos de que S. Ex.ª assim agiu de plena consciência, no exercício do que entende ser seu direito-dever, protegendo as faculdades e os poderes do alto cargo de sua investidura. Mas, por outro lado, a consciência das nossas próprias responsabilidades para com esta Comissão e para com o Congresso Nacional nos impõe a obrigação de salientar que a proposição diz respeito à limitação de poderes e faculdades que vinham sendo exercidas por S. Ex.ª no regime do nosso anterior Direito Constitucional. E, assim, não há como deixar de se lembrar — e agora com inteiro cabimento — preceitos supletivos do Regimento Comum, quais sejam os do art. 304 do Regimento do Senado (“Nenhum Senador presente poderá escusar-se de votar, salvo em assunto em que tenha interesse individual.”), o do art. 66 do Regimento da Câmara dos Deputados (“Nenhum Deputado poderá presidir reunião de Comissão

quando se debater matéria da qual seja autor ou Relator.”), e o do art. 165, também do Regimento da Câmara (“Tratando-se de causa própria ou de assunto em que tenha interesse individual, o Deputado está inibido de votar, fazendo comunicação à Mesa, mas poderá assistir à votação. Para efeito de quorum, seu voto será considerado em branco.”).

Em face do exposto, a indagação preliminar a que nos propusemos há de ser respondida negativamente — o Senhor Presidente do Senado não tinha o poder de frustrar a tramitação do projeto, determinando o seu arquivamento. Esta decisão, a nosso ver, deve ser reformada pelo Plenário do Congresso Nacional.

Há, entretanto, que opinar sobre a inconstitucionalidade do Projeto de Resolução número 1, de 1967, com que o fulmina o despacho do nobre Senador Presidente do Senado Federal, ora em exame.

É o que passaremos a fazer.

E) Entende o Sr. Presidente do Senado que a proposição constante do projeto em exame é contrária à Constituição do Brasil, de 1967. Vejam-se os dispositivos constitucionais que tratam da matéria: o do § 2.º do art. 31 e o do § 2.º do art. 79:

“Art. 31 —

§ 2.º — A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I — inaugurar a sessão legislativa;
- II — elaborar o Regimento Comum;
- III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- IV — deliberar sobre o veto;
- V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição.”

“Art. 79 —

§ 2.º — O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar.”

No confronto dessas normas constitucionais, especialmente, está o fundamento do despacho recorrido; e também à sua base se vem desenvolvendo larga controvérsia, de dimensões nacionais, sobre o problema de se determinar a quem cabe, pela Constituição do Brasil, a Presidência do Congresso Nacional.

O assunto merece cuidadoso exame e estudo, que devem ser iniciados, em nosso entender, pela indagação histórica em que se lhe busquem as inspirações e o sentido.

B) O constituinte republicano de 1891, tomando para modelo da Constituição que elaborava a Constituição dos Estados Unidos, criou o cargo de Vice-Presidente da República e ao seu titular atribuiu a função de Presidente do Senado.

Apenas em dois de seus dispositivos, a primeira Constituição Federal faz referência a reuniões do Congresso, da Câmara e do Senado, conjuntamente: no art. 17, quando diz que o Congresso se reunirá, na Capital Federal, independentemente de convocação, e no art. 44, quando diz que o Presidente da República, ao empossar-se no cargo, pronunciará perante o Congresso, se éste estiver reunido, a afirmação de compromisso.

A Constituição de 1934 não manteve o cargo de Vice-Presidente da República. Foi a primeira das Constituições brasileiras a tratar explicitamente de sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dispondo que para determinados fins se reuniam os dois ramos do Poder Legislativo, sob a direção da Mesa do Senado.

Convocada uma Constituinte, em 1945, os deputados e senadores eleitos em 2 de dezembro daquele ano, logo que se reuniram, elegeram comissão especial incumbida de elaborar um projeto de nova Constituição. O projeto elaborado e posteriormente aprovado em globo teve como modelo a Constituição de 1934, que fôra revogada pelo golpe ditatorial de 10 de novembro de 1937. Vários dispositivos do diploma constitucional de 1934 foram quase integralmente transcritos no projeto da nova Constituição, assim como se mantiveram as linhas gerais da organização federal. Verifica-se que, enquanto continuava suprimido o cargo de Vice-Presidente da República, era conservado o dispositivo que teve redação definitiva no art. 41:

"A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-á em sessão conjunta para:

- I — inaugurar a sessão legislativa;
- II — elaborar o Regimento Comum;
- III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- IV — deliberar sobre o veto."

Na fase de apresentação de emendas, o saudoso Deputado Flôres da Cunha propôs o restabelecimento do cargo de Vice-Presidente da República, o que afinal foi apro-

vado. (Veja-se a "Constituição Brasileira de 1946", II, páginas 31 e outras, de José Duarte.)

Passou, portanto, a figurar na mesma Constituição que contém o art. 41 acima transcrito o disposto no art. 61:

"O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde só terá voto de qualidade."

Em 1962 a Emenda n.º 4, que instituiu o sistema parlamentar de governo, em seu art. 23, extinguiu o cargo de Vice-Presidente da República.

Revogada a Emenda n.º 4, foi restabelecido o sistema presidencial de governo, mas expressamente se retirou do Vice-Presidente da República a função de Presidente do Senado.

Vitorioso o movimento de 31 de março de 1964, profundas modificações foram introduzidas em nosso Direito Constitucional legislado. Para consolidação e sistematização das disposições constantes de emendas constitucionais esparsas, cogitou-se da elaboração de um anteprojeto de Constituição, no qual deveriam também ser inscritas normas que atualizassem nossas instituições políticas.

Da magna tarefa foi incumbida uma comissão de juristas, entre cujos ilustres membros se destaca o mestre Levi Carneiro, que, sobre o denominado "caso da Vice-Presidência", escreveu importante e oportuno artigo publicado no "Jornal do Comércio", em sua edição de 31 de março do corrente ano. E desse artigo que extraímos o seguinte e esclarecedor trecho:

"Realmente, a Comissão de Juristas considerara, inicialmente, que, estando a esse tempo o Vice-Presidente sem nenhuma função permanente, era acertado suprimir esse alto cargo, aparatoso e inútil. Assim votamos. No decorrer de nossos trabalhos, porém, procedeu-se à eleição do Vice-Presidente, que recaiu no Sr. Pedro Aleixo — certamente um de nossos mais respeitados homens públicos. Diante desse fato, reconheceu a Comissão que não poderia persistir no propósito de eliminar a Vice-Presidência. Mantendo-a, pois, reconheceu que lhe devia atribuir funções relevantes.

Foi, então — creio que por proposta minha —, resolvido investir o Vice-Presidente da República na presidência do Congresso e do Senado. Nesse sentido dispôs o art. 100 do anteprojeto: "O Vice-Presidente exercerá as funções de presidente do Senado e do Congresso."

Ao mesmo tempo, o art. 99 do anteprojeto reproduzia o artigo 44 da Constituição de 1946, e veio a ser o artigo 31, § 2.º, da Constituição atual, acima transcrito: as reuniões conjuntas da Câmara e do Senado se fariam sob a direção da Mesa deste...

No anteprojeto êsses dois artigos — o 99 e o 100 — conciliavam, porque o Vice-Presidente da República era Presidente do Senado e do Congresso, sendo, portanto, membro da Mesa do Senado, com esta "dirigia" as sessões do Congresso."

Para prosseguir no histórico da elaboração dos dispositivos ora sujeitos a controvérsia, recorremos ao discurso do Senador Antônio Carlos Konder Reis, pronunciado no Senado da República a 17 de março de 1967, publicado no *Diário do Congresso Nacional* a 18 do mesmo mês e ano, no qual se lê êste depoimento:

"Em seguida, o Ministro da Justiça, desempenhando-se de encargo que lhe cometera o Senhor Presidente da República, redigiu novo projeto para ser submetido aos demais componentes do governo e às lideranças da Aliança Renovadora Nacional. Êsse trabalho guardava, no particular, fidelidade absoluta com o que dispunha o chamado Projeto dos Juristas. Foi, exatamente, na fase das consultas às lideranças que se estabeleceu a fórmula constante do projeto enviado ao Congresso: presidência do Senado a um Senador eleito pelos seus pares; presidência do Congresso ao Vice-Presidente da República.

Nestes termos foi publicado o projeto, na imprensa, a 7 de dezembro."

Na exposição de motivos com a qual o Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Sr. Carlos Medeiros Silva, submeteu ao Senhor Presidente da República o texto do anteprojeto da Constituição vem escrito:

"O Vice-Presidente será eleito pela mesma forma do Presidente e além das funções de substituição e sucessão do Presidente terá a presidência do Congresso Nacional" (art. 77, § 2.º).

O Sr. Senador Josaphat Marinho produziu, em nome do Movimento Democrático Brasileiro, minucioso voto de aprecação do projeto oficial e em palavras inequívocas assim se exprime:

"Como se tudo isso não bastasse, ainda se restabelece a prática imprópria de conferir ao Vice-Presidente da República a presidência do Congresso Nacional (art. 77, § 2.º).

Neste particular, não veja V. Ex.^a, Sr. Presidente (referindo-se ao Sr. Pedro Aleixo, que presidia a Comissão Mista de Reforma Constitucional), qualquer referência à sua condição de Vice-Presidente eleito da República." (Ed. Gráfica do Senado.)

No relatório global submetido à Comissão Mista Constitucional a 15 de dezembro, aprovado pelo Plenário do Congresso a 22 do mesmo mês, o Sr. Senador Antônio Carlos Konder Reis, Relator-Geral, assim tratou a matéria:

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

De outra parte, o voto do Movimento Democrático Brasileiro sobre o Projeto de Constituição, subscrito por todos os membros daquele Partido na Comissão Mista de Reforma Constitucional, repelia as palavras do Sr. Senador Josaphat Marinho, reconhecendo que o projeto conferia ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional, censurando o que dizia ser o restabelecimento de prática imprópria, de outorga que

"se admitia no regime individualista e liberal, quando o Executivo e o Legislativo não eram titulares das imensas tarefas que hoje transformam o Estado num complexo de serviços crescentes".

Aprovado o Projeto de Constituição, em sessão conjunta das duas Casas do Congresso, pela maioria de seus membros, foi êle devolvido à Comissão, perante a qual, sobre a questão do exercício de funções por parte do Vice-Presidente da República, deputados e senadores apresentaram diversas emendas. Nessas diversas emendas, excetuada a da autoria do Deputado Ruy Santos, havia o declarado propósito de impedir-se que ficasse conferida ao Vice-Presidente da República a presidência do Congresso Nacional.

A emenda do Sr. Deputado Ruy Santos mandava suprimir o § 2.º do art. 77, o qual seria substituído pelo dispositivo em seguida justificado:

"Acrescente-se onde convier, na seção III — Do Senado da República, suprimindo-se o § 2.º do art. 77:

"Art. — O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde só terá voto de qualidade."

Restabelece-se o dispositivo da Carta de 46, supresso sem razão justa, a não ser na

vigência da Emenda Parlamentarista. Dar ao Vice-Presidente apenas a presidência do Congresso, como está no projeto, é dar-lhe apenas a direção física, vamos assim dizer, à hora das sessões, já que não tem como, nem por onde, organizar ou influir na programação da Ordem do Dia, sem secretaria própria.

Na justificação transcrita vem afirmado que o preceito do projeto dava ao Vice-Presidente da República a direção física das sessões do Congresso, pretendendo, além disso, o autor da emenda, com o restabelecimento do dispositivo da Constituição de 1946, que também tivesse o mesmo Vice-Presidente influência na organização e na programação da Ordem do Dia.

As demais emendas incidiam no § 2.º do art. 77 do projeto, para o fim de retirar do Vice-Presidente da República a função de presidir o Congresso Nacional, menos a do Sr. Nelson Carneiro, de n.º 130, item 30, que se contentava em retirar a faculdade de se conferirem ao Vice-Presidente outras funções em lei complementar.

Saliente-se que todos quantos se mostraram empenhados em que o Vice-Presidente da República não tivesse a atribuição de presidir o Congresso Nacional e, por isso, pretenderam modificar o que sobre a matéria vinha disposto no Projeto de Constituição dirigiram-se contra o § 2.º do art. 77, atual § 2.º do art. 79, certos de que somente alcançariam seu objetivo, se se suprimisse do diploma constitucional a competência impugnada.

Foi o que se verificou na iniciativa do Sr. Senador Lino de Mattos, apresentando a Emenda n.º 489, que mandava suprimir o § 2.º do art. 77, nestes termos justificada:

"1) As razões expostas no voto do Movimento Democrático Brasileiro, perante a Comissão Constitucional, fundamentam a supressão proposta.

2) As funções executivas e políticas atribuíveis ao Vice-Presidente da República podem variar com as circunstâncias e, por isso, assim como tendo em vista sua posição constitucional, não devem ser enumeradas. É o que a prática do cargo aconselha, no momento."

Também o Senhor Senador Cattete Pinheiro ofereceu emenda suprimindo o § 2.º do art. 77, com a seguinte justificativa:

"O Vice-Presidente é um estranho ao Congresso. Quando presidia o Senado, desde 1891, a exemplo da Constituição norte-americana, raramente exercia tal atribuição com interesse e assiduidade.

Normal é que seja o Presidente do próprio Senado. Haverá certos constrangimentos e contradições, ver em especial art. 30, § 4.º — Congresso julgando veto envolvendo ato presidencial; art. 61, § 3.º — quem convoca o Congresso, para julgamento de veto, é o Presidente do Senado; Emenda da Constituição: art. 50 — proposta do Presidente — reunião do Congresso presidida pelo Vice-Presidente; veja mais § 2.º do art. 53."

Sobre todas as emendas que visavam a suprimir a atribuição conferida ao Vice-Presidente da República de presidir o Congresso Nacional, proferiu o Sr. Deputado Accioly Filho, Sub-Relator do Capítulo do Poder Executivo, o parecer que passamos a transcrever:

"1. Visam as emendas à supressão do § 2.º do art. 77, que atribui ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Congresso Nacional.

2. Era necessário dar ao Vice-Presidente o exercício de uma atribuição, condizente com a autoridade de seu cargo, com o sistema de Governo e que desse mais presença do seu titular na coordenação dos negócios da República.

3. No regime da Carta de 1891 (art. 32) e da Constituição de 1946 (art. 61, antes da Emenda n.º 4), ao Vice-Presidente cabia a presidência do Senado, onde só tinha voto de qualidade.

4. Com o restabelecimento do sistema presidencial de Governo, pela Emenda n.º 6, foi restaurado o cargo de Vice-Presidente, mas retrada dele a função de Presidente do Senado.

5. Não foi essa a melhor solução, pois o Vice-Presidente da República passou a ser um ausente nas decisões tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo. Sem tarefa a realizar, sem fixação de competência para a prática de quaisquer atos, atrelado à simples e incômoda posição de aguardar vaga, o Vice-Presidente teve diminuídos o prestígio e a autoridade do cargo.

6. Para manter o cargo na estrutura de nosso regime, era necessário dar-lhe função, e a solução encontrada pelo projeto parece ser a melhor.

A Presidência do Congresso Nacional, atribuída a quem tenha sido eleito diretamente pelo povo (se a eleição direta for instituída), ou pelo próprio Congresso, não fere a independência do órgão legislativo, nem desnatura o sistema de Governo.

7. A presidência do Congresso é função de importância no mecanismo do regime, e, sendo desvinculada da presidência do Senado, terá ela órgão auxiliar próprio."

8. Opino pela rejeição das emendas."

Com o parecer acima transcrito concordou o Relator-Geral, Senador Antônio Carlos, conforme se pode verificar no Parecer da Comissão Mista (n.º 1, de 1967), sendo assim rejeitadas pela Comissão Mista as emendas dos senhores Senadores Lino de Mattos e Cattete Pinheiro e não havendo qualquer delas merecido aprovação nas Casas do Congresso Nacional.

Terminada a votação das emendas ao Projeto de Constituição, a Comissão, conforme era de sua competência exclusiva, passou a tratar da redação final do projeto com as emendas aprovadas. Então ocorreu o que vem narrado no sobredito discurso do Senhor Senador Antônio Carlos Konder Reis:

"Quando da redação final do Projeto, que, diga-se de passagem, foi realizada em conjunto pela Comissão, num verdadeiro trabalho de seminário, propus aos meus ilustres pares que, através de alteração redacional, se acrescentasse, no § 2.º do art. 30 do Projeto, já então reenumerado para 311, conforme consta do texto definitivo, após as expressões "sob a direção da Mesa deste", o seguinte: "e sob a presidência do Vice-Presidente da República".

Não houve objeção alguma à minha proposta. Na Comissão estavam representantes da ARENA e do MDB. A manifestação unânime foi de que se tratava de simples emenda redacional, o que me permite concluir: A Comissão não duvidava que a norma do § 2.º do art. 79 não era antinômica com a do dispositivo que estou a examinar. Mais tarde, o Presidente da Comissão, Deputado Pedro Aleixo, antes de votada a redação final, externou o ponto de vista segundo o qual a explicitação era desnecessária e constituía uma demasia. A Comissão considerou a observação e desprezou a minha proposta."

Posteriormente, já em plena vigência da Constituição de 1967, por ocasião do discurso proferido pelo Senhor Deputado Pedrosa Horta na sessão do dia 30 de março, discurso que inaugurou, na Câmara, os debates sobre o caso de atribuição do Vice-Presidente da República para presidir o Congresso Nacional, o Sr. Deputado Adol-

pho Oliveira deu, em aparte, testemunho incontestável:

"Integrante da Comissão Mista que elaborou a nova Constituição, ou que procurou colaborar para a correção do texto inicial, e tendo lá a honrosa incumbência de representar o MDB, devo dizer que estou recebendo as palavras de V. Ex.ª como rigorosamente verdadeiras e coincidentes com o espírito que presidiu a votação da Carta Magna.

Quero dizer a V. Ex.ª que o episódio relativo à emenda de redação para que ficasse bem claro o exercício da presidência do Congresso Nacional pelo Vice-Presidente da República só não foi completado com a aprovação daquela medida por uma sugestão do próprio presidente daquela Comissão, no caso o então Deputado Pedro Aleixo. Na reunião em que isso se decidiu, manda a verdade que se proclame, não estava presente o nobre Senador Josaphat Marinho; estavam lá, no entanto, todos os demais integrantes da representação do Movimento Democrático Brasileiro. E, mais, nobre Deputado Pedrosa Horta, não só na Comissão Mista como no Plenário do Congresso jamais passou pela cabeça de alguém que o Vice-Presidente da República não voltasse a ser o Presidente do Congresso." (Diário do Congresso Nacional.)

C) Devemos, nesta parte, prosseguir na indagação histórica, relativa ao problema, procurando reconstruir especialmente, como se procedeu então no que toca à elaboração do Regimento Interno, como instrumento integrador e regulamentador dos altos poderes da República, na conformidade com esse texto constitucional.

A) Dispunha o art. 41 da Constituição de 18 de setembro de 1946 que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, "sob a direção da Mesa deste", reuniam-se em sessão conjunta para os fins enumerados nos itens I a IV daquele artigo.

Dispunha o art. 61 da mesma Constituição que o Vice-Presidente da República exercia as funções de Presidente do Senado Federal.

Note-se que, atribuídas ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Senado Federal, ninguém alegou que, por ser membro do Poder Executivo, estava impedido de presidir as sessões de uma das Casas componentes do Poder Legislativo, ninguém considerou que, investido na função de um dos Poderes da União, não podia exercer a de outro; ninguém proclamou

que a presença do Vice-Presidente da República na presidência do Senado Federal era uma ofensa ao princípio constitucional da independência do Poder Legislativo.

Em 1946 já se tinha como verdade sabida que o Vice-Presidente da República, na qualidade de Vice-Presidente da República, não fazia parte do Senado Federal, não pertencia à Mesa do Senado Federal, tendo apenas a função, se esta lhe era outorgada pela Constituição vigente, de presidir as sessões daquela Casa do Congresso Nacional. Sobre esta matéria reportamo-nos também às famosas orações de Rui Barbosa, proferidas no Senado Federal por ocasião de reforma de seu Regimento em 1903, e que se lêem às págs. 170 e segs. e 266 e segs.) (Anais do Senado, III, de 1 de novembro a 29 de dezembro de 1903).

Promulgada a Constituição de 1946, cuidou logo o Senado Federal de elaborar seu Regimento Interno, e nele inseriu o seguinte dispositivo:

"A Mesa se compõe de um Presidente, que é o Vice-Presidente da República (Const., art. 61) e de quatro Secretários. Haverá ainda um Vice-Presidente e dois suplentes de Secretários." (Artigo 5.º) (Res. n.º 1/46, promulgada em 22 de outubro de 1946 pelo então Vice-Presidente da República, Nereu Ramos.)

Como está demonstrado, em vez de criar e cultivar suscetibilidades, o Senado de 1946 imediatamente cuidou de inscrever, no seu Regimento, o princípio constitucional, ficando bem nítida a sua conduta de submeter-se à norma da Lei Maior. Com isto, se põe em manifesto que não é a Constituição que há de ser interpretada para ajustar-se a regimentos e sim o Regimento que há de ser ajustado à Constituição. E quando em proposta de reforma regimental se procura fazer exequível a norma constitucional não se ofendem nem se lesam prerrogativas de titulares de cargos ou de instituições, mas, tão-somente, se cumpre e se acata o que pela Constituição não se pode deixar de cumprir e acatar.

Destarte, parece-nos que o que se tem em vista com a proposta de reforma regimental não é integrar o Vice-Presidente da República na Mesa do Senado, nem excluir o Presidente d'este da Mesa do Senado. Assim como em 1946, em exata obediência ao preceito constitucional que determinou exercesse o Vice-Presidente da República a presidência do Senado, o Regimento Interno d'este incluiu, entre os membros de sua Mesa, o Vice-Presidente da República, determina-se agora que as sessões conjuntas

da Câmara e do Senado tenham como seu presidente quem constitucionalmente deve presidil-as.

D) A esse respeito, relativamente à vigente Constituição do Brasil, o Senhor Deputado Hamilton Prado, em discurso proferido na sessão de 6 de abril de 1967, depois de citar o texto do § 2.º do artigo 79, comenta:

"Verifica-se, em consequência, que o inciso do § 2.º é eminentemente impositivo, porquanto determina, de maneira categórica, que o Vice-Presidente da República deverá exercer as funções de Presidente do Congresso Nacional.

Contra essa disposição é que se levanta a interpretação extensiva, e a meu ver inadequada, do § 2.º do art. 31, que reza o seguinte: "A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa d'este, reunir-se-ão em sessão conjunta para..."

Acentua bem o ilustre Deputado Hamilton Prado que, quando o § 2.º do art. 31 se refere à Mesa do Senado, não quer referir-se ao Presidente do Senado. No Regimento Comum, promulgado em 1951, está bem esclarecido que a Mesa do Senado não é uma pessoa física, mas sim uma entidade, um órgão coletivo. Isto decorre da letra e do espírito de disposições como as do art. 3.º e seu parágrafo único, do art. 8.º, do art. 10, do art. 17 e do art. 18, emergindo de todas elas a entidade Mesa, distinta da pessoa do Presidente.

C) Cada uma das Casas do Congresso Nacional sempre teve, como atualmente tem, uma Mesa, que é eleita no exercício de uma atribuição constitucional, e que se compõe na conformidade do respectivo Regimento Interno. Em nenhuma das Constituições brasileiras foi prescrito que se organizasse uma Mesa autônoma, uma Mesa distinta, uma Mesa para o Congresso Nacional. Na falta de uma Mesa própria do Congresso Nacional, o legislador constituinte de 34, o de 46 e o de 67, para os casos indicados de sessão conjunta da Câmara e do Senado, escolheram entre as duas Mesas, a da Câmara e a do Senado, a d'este último para a direção dos trabalhos do Congresso, sem que se possa daí concluir que a escolha da Mesa do Senado implique necessariamente em atribuir a qualquer membro desta, Presidente ou não, competência para presidir aqueles trabalhos. Esses são os precedentes históricos. Vejamos, a seguir, os processos de interpretação do Direito Constitucional vigente.

Ficou claro que as emendas que visam a retirar do Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional não foram aprovadas. O que não se logrou então, quando da elaboração legislativa, não se pode fazer agora — como, *data venia*, pretende o despacho recorrido.

É evidente, por exemplo, que não se pode minimizar a distinção entre “presidir” e “dirigir”, sob a alegação de que essa é uma interpretação meramente gramatical ou filológica. Tanto isso é certo que é com o emprêgo desse processo que, no despacho, o Presidente do Senado defende o seu próprio ponto de vista. Assim, para arquivar a proposta de reforma regimental, o Senhor Presidente do Senado apega-se a palavras tais como,

— “sob a direção da Mesa deste”;

— “a Mesa do Senado...”, tendo como órgão central o Presidente;

— “confia à Mesa do Senado Federal...”, presidida por seu Presidente;

— “todo o processo legislativo... será necessariamente dirigido pela Mesa do Senado”... “presidida por seu Presidente.”

Onde está escrito Mesa do Senado, o Senhor Presidente do Senado quer que se leia como escrito: “sob a direção da Mesa deste, presidida por seu Presidente.”

Como se vê, utiliza-se, aparentemente, de uma interpretação extensiva, o que importa reconhecer que na lei não está escrito o que se queria que ela dissesse — *minus dixit quam voluit* — mas de uma interpretação extensiva *sui generis*, porquanto não se estende o sentido da expressão contida nos vocábulos e sim se acrescenta aos vocábulos interpretados outros vocábulos. Não é, em rigor, sequer interpretação extensiva; trata-se de uma inovação, é uma interpretação aditiva.

D) A indagação histórica — que não se pode entender como o melhor ou o único método de interpretação — tem, sem dúvida, o seu relevante papel entre os processos de esclarecimento do direito positivo. No caso, vale relembrar, por exemplo, o entendimento que se veio a dar à letra d do art. 60 da Constituição de 1891.

Entre os constituintes republicanos havia muitos que desejavam estruturar a Federação com amplitude que, se não a levasse aos modelos de uma confederação, pelo menos permitiria que os Estados tivessem maior autonomia e pudessem, como ocorre nos Estados Unidos da América, legislar sobre direito substantivo. Por isso, apesar de vitorioso, afinal, o princípio de atribuir ao Congresso Nacional exclusiva competência para

legislar sobre o Direito Civil, Comercial e Criminal da República, inadvertidamente foi aprovado em redação final dispositivo que submetia à jurisdição de juizes ou tribunais federais o processo e julgamento de litígios de cidadãos de Estados diversos, diversificando as leis destes.

É, *mutatis mutandis*, o que se verifica na elaboração da Constituição de 1967, quando se mantém uma referência à direção de Mesa do Senado Federal para sessões conjuntas de Senadores e Deputados e, inequivocamente, se dispõe que o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional.

Reiterada e invariável jurisprudência, enquanto não se modificou o texto da letra d do art. 60 da Constituição de 91, o que somente ocorreu em 1926 (art. 60, letra d) — “os litígios entre um Estado e os habitantes de outro” —, proclamou que as palavras “diversificando as leis destes” deviam ser consideradas como não escritas.

Aplaudindo a solução, assim se exprime João Barbalho:

“Aqui a regra de hermenêutica, que não admite palavras inúteis na lei, cede ao elemento histórico, que revela “as circunstâncias específicas em que o legislador a concebeu, a razão e o fim que o determinaram a fazê-la.” (Barbalho — Const., comentário ao art. 60, letra d, pág. 253.)

Sobre o alcance da interpretação sofrida pela letra d do art. 60 da Constituição de 91, escreve Carlos Maximiliano:

“As palavras diversificando as leis destes consideram-se como se não existissem. Não se encontram nas fontes do estatuto brasileiro, isto é, no texto argentino ou norte-americano. Foram incluídas quando na Constituinte prevalecia a idéia de atribuir aos Estados a faculdade de legislar sobre o direito substantivo. Caindo semelhante regalia, os dizeres que a ela se referem ficaram sem objeto. É este mais um caso excepcional em que se não segue à risca a letra do código supremo.” (in “Comentários à Constituição Brasileira”, 2.^a edição, pág. 607.)

Tem razão o Senhor Deputado Pedroso Horta:

“De qualquer maneira, onde a Constituinte escreveu “o Vice-Presidente da República exercerá a presidência do Congresso”, não é possível ler-se — “o Vice-Presidente não exercerá a presidência do Congresso”. (Discurso citado.)

E) No despacho recorrido, o seu Ilustre prolator acredita-se no bom caminho, porque estaria exercendo dever funcional, qual seja a defesa das prerrogativas do Senado (Regimento, art. 47), que, no caso, se confundiria com a defesa da própria independência dos Poderes da República.

Note-se, desde logo, que o Projeto de Constituição de 1967 foi recebido pelo eminente Presidente do Senado, no exercício de suas funções, e, então, nenhum reparo foi por ele feito à proposição do Poder Executivo, inclusive em relação aos dispositivos contra os quais agora Sua Excelência se rebela.

Sobre a argüida interferência que, no caso, estaria havendo do Poder Executivo no Legislativo, cabe lembrar palavras do Professor Milton Campos:

"Agora, o que há a fazer é interpretar a Constituição, para bem aplicá-la. Essa ressalva destina-se, sobretudo, a deixar à vontade todos os novos Senadores, porque, ao firmarem opinião, não estará em jogo o problema do prestígio do Congresso Nacional. O Vice-Presidente da República sempre presidiu o Senado e nunca se argüiu que esta Casa sofresse intervenção de elementos de fora. O problema, portanto, é de pura interpretação constitucional, sem envolver o prestígio da Casa ou de qualquer dos Poderes. Então, resta saber o que a Constituição determina, até porque, se fôssemos considerar a tradição brasileira, veríamos que durante longos anos o Vice-Presidente da República presidiu o Senado e nunca se argüiu aí que houvesse intervenção indébita de um Poder no outro." (Aparte ao discurso do Deputado Flávio Marçílio, in Diário do Congresso Nacional.)

Ainda na variada citação de dispositivos constitucionais, exhibe-se o parágrafo único do art. 6.º da Constituição de 1967, para sustentar-se que estaria sendo delegada ao Vice-Presidente da República, cidadão investido em função do Poder Executivo, atribuição de um membro do Poder Legislativo.

O princípio trazido à colação não é uma novidade do nosso Direito Constitucional legislativo, pois o encontramos expresso no artigo 36 e seus parágrafos da Constituição de 1946 e no art. 3.º e seus parágrafos da Constituição de 1934. Sob a vigência da Constituição de 1946, sem que jamais se alegasse delegação de atribuições, o Vice-Presidente da República foi o Presidente do Senado, assim como também exerceu a presidência das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Ademais, ninguém pode contestar que as Constituições de 1946 e 1967 autorizem a cidadão investido na função de um dos Poderes e exercer função de outro Poder. Deputados e Senadores podem ser, sem perda de mandato, Ministros de Estado, Secretários de Governo, Prefeitos de Capital, e desempenhar missão diplomática de caráter transitório. O Presidente da Câmara dos Deputados ou o Presidente do Senado Federal pode exercer, em substituição, a Presidência da República.

Ainda que não seja necessário, fácil seria demonstrar-se que, quando a Constituição determina que o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso, aí está uma exceção que comporta a participação em processo legislativo sempre que essa participação estiver insita nas funções de Presidente do Congresso.

F) A proposta de reforma regimental foi subscrita por duzentos e quatorze deputados e por trinta e cinco senadores. A maioria da Câmara e a maioria do Senado consideraram hábil o instrumento proposto para adaptação do Regimento Comum às novas normas constitucionais. Nenhum dos signatários merece ser acusado de indigno do exercício do mandato recebido, nenhum dos signatários merece ser considerado como autor de uma tentativa de submissão do Poder Legislativo a que pertence a qualquer dos outros Poderes da União e, nomeadamente, ao Poder Executivo. Entretanto, na linguagem candente do Sr. Presidente do Senado, os Deputados e Senadores que subscreveram a proposta de reforma do Regimento Comum recebem o tratamento que passamos a assinalar:

- a) "procedimento dessa natureza... atenta contra todo o sistema de princípios e regras que nela (a Constituição) salvaguardam a independência do Poder Legislativo e disciplinam as suas relações com os demais Poderes soberanos do Estado";
- b) "o que está em jogo, no presente caso, é, como se vê, a independência do Poder Legislativo";
- c) "... Presidente, que não pode ser sumariamente privado de suas funções constitucionais por meio do artifício de uma reforma regimental, fundada numa sibilina e inadmissível distinção entre presidir e dirigir...";
- d) "é uma inaceitável atitude, fruto certamente das deformações de ontem, esta de pretender mudar a Constituição através do Regimento, erguendo a norma regimental ao nível de reforma cons-

titucional ou dos Atos Institucionais, que já cessaram”;

e) “só por sofisma manifesto se poderão subtrair os atos de presidência ao Presidente do Senado”;

f) “não posso autorizar a tramitação deste projeto. Não há nada de pessoal nesta decisão. Em jogo está a independência do Poder Legislativo”;

g) “admitindo que se modifiquem os termos constitucionais, flanqueando-os ou frontalmente subvertendo-os através de normas de regimento, aberto estará o terrível caminho da anarquia constitucional e jurídica em nosso País, da qual mal acabamos de sair e para a qual não devemos regressar.”

Há de se compreender que o eminente Senhor Presidente do Senado somente assim age levado pela veemência de sua defesa, tão apaixonada quanto brilhante — brilhante como costumam ser as obras da lavra de Sua Excelência.

G) A iniciativa de reforma do Regimento é vista pelo ilustrado autor da decisão recorrida como uma pretensão de obrigar-se o Presidente do Senado a delegar suas funções ao Vice-Presidente da República. Seria, destarte, um ato de coação praticado pelos signatários do projeto de resolução, figurando como coacto o Senhor Presidente do Senado. Isto afirma o autor do despacho recorrido para indicar a inconstitucionalidade de iniciativa em proibição constante do parágrafo único do art. 53 da Constituição de 67:

“Não poderão ser objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, bem assim os da competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.”

Onde, porém, se encontra no dispositivo transcrito referência a ato de competência exclusiva ou privativa do Presidente do Senado? Os atos que não podem ser delegados são os da competência exclusiva do Congresso Nacional e os da competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Não está no fato de serem as sessões conjuntas do Congresso presididas pelo Vice-Presidente da República uma imposição de delegação de atos da competência do Presidente do Senado Federal ao Vice-Presidente da República. A citação é inadequada, imprópria, pois, à evidência. O texto do art. 55 e de seu parágrafo não se refere a qualquer ato do Presidente do Senado Federal. Veja-se que o parágrafo único está relacionado com o artigo cujo caput trata de leis

delegadas que serão elaboradas pelo Presidente da República, Comissão do Congresso Nacional, ou qualquer de suas Casas. Os atos que não podem ser objeto de delegação referidos no parágrafo único são os do art. 47, da competência exclusiva do Congresso Nacional, do art. 44, competência privativa do Senado Federal, e do art. 42, competência privativa da Câmara dos Deputados. Em nenhum destes artigos se encontra qualquer ato a ser praticado pelo Presidente do Senado Federal.

H) Não corresponde, *data venia*, a realidade das circunstâncias, o seguinte trecho do despacho recorrido:

“A Constituição de 1967 foi elaborada sob o imperativo de um Ato Institucional, que impôs prazos ao trabalho do Congresso, modificou seu Regimento e estabeleceu normas e fatalidades para a sua elaboração. Não estivesse ela aprovada até certo dia e aprovada estaria, por decurso de prazo. Não estivesse modificada até certo dia e aprovada estaria por decurso de prazo. Tivesse ela sido emendada, mas não estivesse terminada a elaboração até certo dia, e modificada não estaria e seria promulgada.”

Por outro lado, o Senhor Presidente do Senado proclama, com acentos de espanto, que o Vice-Presidente da República já eleito foi o Presidente da Comissão Constitucional e era ele quem tinha o direito de nomear o Relator.

Enuncia, então:

“Nenhuma modificação foi aceita, num ou noutro sentido, no assunto que ora se analisa. Tudo ficou, nestes pontos, como viera do Poder Executivo, no texto original do projeto.”

Agora, os fatos:

O Ato Institucional n.º 4 traçou para a discussão e votação do Projeto de Constituição o roteiro que, em suas linhas gerais, consta da Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1964.

Pelo Ilustre Senhor Senador Auro Soares Moura Andrade foi promulgado, em 20 de maio de 1964, diploma regimental no qual se lê que, recebida a proposta de emenda à Constituição enviada pelo Presidente da República, o Presidente do Senado convocará para a sessão conjunta as duas Casas do Congresso; e, nessa sessão, designará Comissão Mista, composta de 11 Senadores e 11 Deputados, indicados pelas respectivas Lideranças, e observado o critério da proporcionalidade. É o que, em linhas gerais, está es-

critério no art. 2.º do Ato Institucional n.º 4, com a única diferença de estar no art. 1.º da Resolução Regimental fixado o prazo de 48 horas para a convocação das Casas do Congresso.

Este é o art. 2.º do Regimento do Congresso Nacional em vigor, regulando a tramitação da proposta de emenda constitucional:

"A Comissão Mista reunir-se-á nas 24 horas subsequentes à sua designação, para a eleição de seu Presidente e Vice-Presidente, cabendo àquele a escolha do respectivo Relator."

Confronte-se o dispositivo do Regimento com o disposto no art. 3.º do censurado Ato Institucional:

"A Comissão Mista reunir-se-á nas 24 horas subsequentes à sua designação, para eleição de seu Presidente e Vice-Presidente, cabendo àquele a escolha do Relator."

Pelo que se leu na proclamação do Senhor Presidente do Senado, poderia parecer que, somente no presente caso de Reforma Constitucional, é que o Presidente da Comissão Mista designou Relator. Pelo que consta do Regimento, cujo dispositivo acima se transcreveu, verifica-se que é da competência do Presidente de qualquer Comissão Mista a designação do Relator de proposta de emenda à Constituição.

Nunca o Presidente do Senado nomeou Relator para qualquer Comissão Mista das várias emendas constitucionais votadas durante cerca de três anos do Governo instituído depois do movimento de 31 de março de 1964; nunca, em tal período, houve um Relator de Comissão Mista eleito pelo Congresso Nacional; nunca qualquer Comissão Mista elegeu seu Relator. Adiantamos mais: em todos os Regimentos, no Comum modificado, no Regimento do Senado, no Regimento da Câmara, a regra é o Presidente da Comissão, eleito pela Comissão, designar o Relator. A estranheza enfática do Senhor Presidente do Senado somente poderia comover quem ignorasse as normas regimentais, que disciplinam os trabalhos do Senado, da Câmara e do Congresso.

Efetivamente nenhuma modificação foi aceita, como minuciosamente já esclarecemos, quanto à questão da atribuição do Vice-Presidente da República exercer as funções de Presidente do Congresso Nacional e quanto à questão de se realizarem sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado, sob a direção da Mesa deste. Mas, ao contrário do que quer o Senhor Presi-

dente do Senado insinuar, a falta de qualquer modificação demonstra que não lograram êxito os que pretenderam subtrair do Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional, pois rejeitadas foram suas emendas para manter-se o que veio proposto pelo Poder Executivo, com pleno entendimento de todos quanto ao sentido do dispositivo constante do texto original do projeto. Mas, ainda mais frisante é o equívoco do Senhor Presidente do Senado, quando escreve:

"Não estivesse ela aprovada até certo dia e aprovada estaria por decurso de prazo."

O contrário, precisamente o contrário, é o que se conclui da mais simples leitura do Ato Institucional. Não existe neste Ato sequer ameaça remota de considerar-se aprovado o Projeto de Constituição, caso não tivesse sido ele aprovado, publicamente aprovado, por qualquer das duas Casas do Congresso Nacional. E, para a aprovação reclamada no Ato Institucional, não se contentava o Governo, com simples maioria nas votações; exigia o art. 5.º do Ato Institucional que o Projeto, depois de examinado pela Comissão Mista, alcançasse maioria absoluta. Bem certo, portanto, é que quem quer que entre os Congressistas não quisesse dar seu apoio ao Projeto de Constituição, nem ao menos precisava de enunciar voto contrário ao mesmo: seu voto seria computado como negando aprovação, seja por simples abstenção, seja por ausência de comparecimento.

Além do mais, nenhuma ressalva fez o Senhor Presidente do Senado quando, na sessão de 12 de dezembro de 1966, inaugurou os trabalhos do Congresso Nacional, extraordinariamente convocado para discutir, votar e promulgar o Projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República.

Consta do Diário do Congresso Nacional de 13 de dezembro de 1966 que, depois de provocado a pronunciar-se sobre o assunto pelo Senhor Deputado Flóres Soares, o Senhor Presidente do Senado prestou longos esclarecimentos e anunciou o seguinte calendário:

"No dia de hoje, 12 de dezembro, dar-se-á a designação da Comissão que deverá reunir-se dentro de 24 horas, ou seja, às 21 horas de amanhã — dia 13, a fim de eleger seu Presidente e Vice-Presidente e escolher seu Relator.

O prazo para a apresentação do parecer sobre o projeto é de 72 horas, que terminarão dia 16.

No dia 17 far-se-á publicação do parecer.

Os dias 19, 20, 21 e 22 estão reservados para a discussão do projeto. O dia 22 será para a votação do parecer.

Os dias 23, 24, 26, 27 e 28 serão para a apresentação de emendas perante a Comissão.

No mês de janeiro:

O dia 4 está destinado à apresentação do parecer sobre as emendas. O dia 5, para publicação do parecer. Do dia 6 ao dia 17 — discussão das emendas.

Nos dias 18 e 19 — votação das emendas.

No dia 20 — apresentação da redação final.

No dia 21 — publicação da redação final e votação.

Finalmente no dia 24 promulgação da nova Constituição, se tiver sido aprovada."

Como não poderia deixar de ser, dispositivos do Ato Institucional n.º 4 e do Projeto de Resolução n.º 1, de 1964, foram conjugados, foram coordenados, foram intimamente ajustados pelo Senhor Presidente do Senado para riscar e balizar o itinerário do Projeto de Constituição.

Nada se contestou então.

I) Porque o Senhor José Maria Alkmim, Vice-Presidente da República, com mandato a terminar em 15 de março de 1967, não presidiu os atos da posse do Presidente Costa e Silva e do Vice-Presidente Pedro Aleixo, concluiu o nobre autor do despacho recorrido que a Constituição, expressamente, estabelece que ao Presidente do Senado e não ao Vice-Presidente da República cabe convocar o Congresso e presidi-lo, como Presidente da Mesa do Senado, que dirige os trabalhos nas sessões conjuntas, entre as quais a destinada a receber o compromisso dos eleitos para a Presidência e Vice-Presidência da República.

Com a devida venia, aí se descobre vício de lógica.

O que se propunha provar o Senhor Presidente do Senado é que a Constituição de 1967 lhe confere a presidência das sessões conjuntas e não ao Vice-Presidente da República. Mas o que de fato provou foi apenas que uma sessão conjunta deixou de ser presidida por um Vice-Presidente da Repú-

blica. Não se preocupou sequer em saber se o Sr. José Maria Alkmim deixou de presidir a sessão porque concordava com a interpretação que aos dispositivos analisados vem dando o prolator do despacho recorrido, ou se deixou de assumir a presidência por qualquer outro motivo.

J) Aqui está outro tópico para motivação do despacho que determinou o arquivamento do projeto de resolução:

"Há regra especial que taxativamente exclui o Vice-Presidente da República da Presidência do Congresso, nos casos e para os fins que prudentemente enumera.

Nos termos expressos da Constituição é o Presidente do Senado quem preside às sessões conjuntas referidas no art. 31, § 2.º, fazendo-o na qualidade de presidente da Mesa que dirige os trabalhos, como seu órgão central, com atribuições específicas, que, como é notório, devem prevalecer sobre as de caráter genérico."

Este argumento o Senhor Presidente do Senado hauriu em discurso do Senhor Senador Josaphat Marinho e em parecer do Senhor Professor Miguel Reale. No primeiro, ensina-se que se existe antinomia entre a regra geral e a peculiar, específica esta no particular, a regra especial tem a supremacia; no outro, diz-se que o dispositivo do art. 79, § 2.º, enuncia genericamente a competência do Vice-Presidente da República para exercício da Presidência do Congresso, e que esse dispositivo, de caráter genérico, surge com o seu âmbito de incidência delimitada pela atribuição específica constante do art. 31. (Publicações editadas pela Gráfica do Senado.)

O eminente Senador e o douto parecerista afirmam, no confronto dos dispositivos do § 2.º do art. 31 e do § 2.º do art. 79 da Constituição, que a regra especial está no § 2.º do art. 31, enquanto a regra genérica se encontra no § 2.º do art. 79. Isto afirmado, trazem à colação as lições dos mestres de hermenêutica aconselhadas, para inspiração do intérprete, por Carlos Maximiliano ("Hermenêutica e Aplicação do Direito", edição de 1941, pág. 169).

Tudo está, porém, em saber qual é verdadeiramente das duas regras a que deve ser considerada geral e a que deve ser considerada especial, visto como credenciados antagonistas dos juristas que abonam a pretensão do Senhor Presidente do Senado se reportam às mesmas lições dos mestres de hermenêutica para fundamento de conclusão contrária.

É assim que se manifesta o Senhor Senador Antônio Carlos:

"É, igualmente, de boa doutrina, que, no caso de conflito de regras, a especial (como a do art. 79, § 2.º) prima sobre a geral, ou sobre as suas presumidas derivações, sobretudo em hipótese como a presente, na qual se pode ler o texto com significação muito diversa, ou seja a de que a norma objetiva apenas a composição da Mesa do Congresso, integrando-a com os membros (afora o Presidente, expressamente substituído pelo Vice-Presidente da República) da "Mesa do Senado".

No já referido discurso do Senhor Deputado Pedroso Horta vem explicado:

"Sómente é permitido aplicar uma norma jurídica a ordem de coisas para a qual foi feita (entre a regra geral e a específica, esta tem a supremacia)".

O Senhor Deputado Hamilton Prado, ao referir-se à enumeração constante do § 3.º do art. 31, destaca a do item V, aquela que inclui como finalidade de sessão conjunta todos os demais casos previstos pela Constituição, e em seguida assevera:

"Obviamente, com esse dispositivo, fica claro, e acho que sem dúvida alguma, que praticamente todas as atribuições conferidas na Constituição Federal ao Congresso Nacional têm de ser apreciadas, conseqüentemente, nas sessões do Congresso Nacional, que se pretende devam ser, em virtude desse dispositivo, dirigidas pelo Presidente do Senado."

Examinando o pronunciamento do nobre Senador Josaphat Marinho, o Senhor Deputado Hamilton Prado faz esta crítica de manifesta procedência:

"Sua Excelência desenhou, através de sua oração, situações que, a um exame menos profundo, poderão parecer perfeitadas, mas que, a uma análise mais detida, revelam-se, desde logo, inexatas ou incongruentes. Sua Excelência o nobre Senador qualifica aquele dispositivo do art. 79 da Constituição Federal como sendo um dispositivo de caráter genérico, considerando-o como regra geral, da qual constitui, de certa forma, exceção o outro dispositivo, o art. 31, § 2.º, no que respeita às atribuições conferidas ao Vice-Presidente da República. No atinente às matérias contidas no artigo, só para discutir poderíamos admitir que teria razão Sua Excelência, se porventura não houvesse aquele inciso V, pelo qual praticamente todas as atribuições

previstas na Constituição Federal ao Congresso Nacional ficam abrangidas por aquele art. 31, § 2.º Mas não é só. Na realidade — e isso me parece o mais relevante —, a norma do art. 79 não pode ser considerada norma genérica, sendo, como é, norma até de sentido específico, no que respeita à identificação da pessoa do Vice-Presidente da República, que exercerá a Presidência do Congresso Nacional."

Em verdade, todas as reuniões da Câmara dos Deputados e do Senado, em sessão conjunta, estão enumeradas no § 2.º do art. 31. Este dispositivo reproduziu o texto do art. 41 da Constituição de 1946, com o acréscimo de um item que generalizou e abrangeu os casos que não figuravam no diploma constitucional anterior. Assim sendo, a regra genérica é a do § 2.º do art. 31 e a específica é a do § 2.º do art. 79.

Se, em virtude de interpretações forçadas, não considerarmos que o Vice-Presidente da República tem a função de presidir as sessões conjuntas mencionadas no § 2.º do art. 31, teremos necessariamente que reconhecer que ao Vice-Presidente da República não caberá a presidência de nenhuma sessão conjunta constante da Constituição Federal. Será um Presidente do Congresso Nacional que não tem, embora a ele especificamente se atribua a função de presidir, nem sequer uma sessão conjunta para presidir.

Enquanto os conceitos são trocados — o que é genérico se chama de específico e o que é específico se denomina genérico — para encaixar-se a desejada interpretação, nas regras pelos mestres ensinadas, o Senhor Presidente do Senado anuncia:

"Nos termos expressos da Constituição é o Presidente do Senado quem preside às sessões conjuntas referidas no art. 31, § 2.º..."

Nos termos expressos, pelo que os dicionários informam, seria nos termos formais, terminantes, positivos, explícitos como neste exemplo de Aulete: "que se exprime em termos positivos e explícitos (falando de alguém ou de alguma coisa — A lei é expressa neste ponto).

Ora, o que ninguém vê no § 2.º do art. 31 da Constituição, escrita, desenhada, impressa, é a figura do Presidente do Senado; no dispositivo citado, o que não está expresso é exatamente o que o autor do despacho recorrido diz que expresso está. A verdade é outra. Não está expresso que seja a pessoa do Presidente do Senado que deva presidir qualquer sessão conjunta das enumeradas no § 2.º do art. 31 e, como temos visto, nem ao

menos aquela pessoa vem tácitamente, informalmente, implicitamente indicada no torturado dispositivo que estamos analisando.

K) Além de querer, com o fundamento de conter o § 2.º do art. 31 uma regra especial, o Senhor Presidente do Senado ocupar a cadeira presidencial de todas as sessões conjuntas previstas na Constituição, quer também prevenir que reclamará a posse daquela cadeira, quando se tratar de reunião destinada a promulgação de emenda à Constituição. Aqui o motivo não é procurado em nosso Direito Constitucional Positivo, não é incluído, por força de expressão, em nenhum preceito da Constituição vigente. O motivo é apenas este: é ser "do conhecimento de todos a promulgação das emendas constitucionais se fazer em sessão conjunta sob a direção da Mesa do Senado, presidida pelo Presidente do Senado".

L) Apoiado no parecer de eminente jurista, o Senhor Miguel Reale, o Senhor Presidente do Senado desenvolve argumentação no sentido de arrancar de diferentes dispositivos da Constituição, referentes a atribuições do mais graduado dignitário da Câmara Alta, a conclusão de que sua presença é indispensável em todos os momentos do processo legislativo.

Como cabe ao Presidente do Senado Federal promulgar a lei que não haja sido promulgada nos casos dos §§ 2.º e 3.º do art. 62 pelo Presidente da República, como cabe ao Presidente do Senado Federal promulgar os decretos legislativos indicados no art. 47, inelutavelmente haveria de caber ao Presidente do Senado a presidência das sessões conjuntas enumeradas no § 2.º do art. 31.

O notável parecerista — Prof. Miguel Reale — figura esta cena "segundo o projeto do esquema de alteração regimental:

.....

Atto III — Concluída a votação, o Vice-Presidente da República retira-se do Plenário ou silêncio e se omite, entrando novamente em cena o Presidente do Senado para promulgar a lei aprovada".

Conveniente seria, para melhor figuração de suas imagens e concepção de suas cenas, que o Prof. Miguel Reale viesse, ainda que uma vez, assistir às sessões do Congresso Nacional. Se já o tivesse feito, não nos daria a impressão de um delírio, imaginando entradas no palco, saídas do estrado, trocas de personagens, tudo sob a direção de algum ponto que estaria sempre assinalando para os artistas dos bastidores a hora das mudanças e as deixas dos retirantes.

Nunca uma lei é promulgada nas condições imaginadas pelo Senhor Professor Miguel Reale.

Basta dizer que, sob a vigência da Constituição de 1934, nos casos em que, presentemente, a promulgação se faz pelo Presidente do Senado, a promulgação se fazia pelo Presidente da Câmara dos Deputados (artigos 40, parágrafo único, e 46), e nem por isso o Presidente da Câmara dos Deputados se atribuía a função de presidir sessões conjuntas dos Congressistas.

M) Argumenta-se no despacho recorrido:

Atribuições que na Constituição de 46 eram dadas ao Presidente do Senado Federal, que era, naquela Constituição, o Vice-Presidente da República, na Constituição de 67 continuam confiadas ao Presidente do Senado Federal, que não é o Vice-Presidente da República.

Como bem observa Mestre Levi Carneiro:

"Pode considerar-se tudo isso uma anomalia; mas não se pode concluir daí que a presidência das sessões conjuntas caiba ao Presidente do Senado, quando esses textos (§§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º do art. 62, § 2.º do art. 153) lhe dão certas atribuições, mas não essa, que, ao contrário, é expressamente conferida ao Vice-Presidente da República."

Aliás, o fato de caber ao Presidente do Senado Federal a convocação do Congresso Nacional, se não estiver reunido, para deliberar sobre o estado de sítio, não traz como consequência a atribuição de presidir esta ou aquela sessão. Reflita-se, primeiramente, sobre o caso da convocação do Congresso Nacional em recesso, a fim de apreciar o ato de decretação ou de prorrogação do estado de sítio. Não é em sessões conjuntas que o Senado Federal e a Câmara dos Deputados aprovam ou suspendem o estado de sítio decretado pelo Presidente da República. Feita a convocação, cada uma das Casas do Congresso Nacional se reúne e a matéria é apreciada em separado, somente sendo levada ao conhecimento do Senado após discussão e votação por parte da Câmara dos Deputados.

Consta do despacho recorrido:

"Em nenhum caso o Vice-Presidente da República convoca o Congresso. Em todos, e expressamente, quem o faz é o Presidente do Senado."

Não é exato. A única convocação extraordinária do Congresso Nacional que pode ser feita pelo Presidente do Senado é para deliberação do estado de sítio. As demais convocações extraordinárias são feitas por

um terço dos membros de qualquer das Câmaras ou pelo Presidente da República (artigo 31, § 1.º, da Constituição de 67). De outra parte, a Constituição não consigna qualquer caso em que a convocação da Câmara dos Deputados seja feita pelo seu Presidente, e nem por isso o Presidente da Câmara deixa de presidir suas sessões.

Nenhuma vinculação existe entre o ato de convocar e o ato de presidir.

N) É totalmente incompreensível a referência ao art. 71 e seu parágrafo, da Constituição, que tratam da fiscalização financeira e orçamentária da União, para motivar a observação de que tais assuntos não podem ficar entregues à direção e presidência de um membro do Poder Executivo, como é o Vice-Presidente da República. Simplesmente porque o julgamento das contas do Presidente da República, que é da competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 47, VIII, da Constituição), não se faz em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O) No final do despacho recorrido o Senhor Presidente do Senado descobre perigos e ameaças para os direitos, para as prerrogativas dos cidadãos, das instituições políticas, dos membros e órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, se fôr admitido que se faça a modificação regimental proposta.

Receja Sua Excelência o precedente, que poderia conduzir o País à anarquia constitucional.

A propósito basta lembrar o ensinamento de Carlos Maximiliano:

"O Regimento Interno é lei somente para a Assembléa que o decretou, não obrigando a pessoas estranhas, senão quando se achem no recinto do Parlamento ou a serviço d'este." ("Com. à Constituição", vol. pág., ed. de 1922.)

Do exame das hipóteses verifica-se que, para levantá-las, se puseram em prática vários tipos de sofisma, desde o conhecido por *ignoratio elenchi*, por se fingir ignorar os termos ou proposições objeto da discussão, até os sofismas de falsa analogia e os chamados sofismas de dedução.

P) Entre os que têm opinado sobre a questão de saber a quem cabe a presidência das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, há os que consideram que entre o § 2.º do art. 31 e o § 2.º do art. 79 existe uma antinomia.

A estes que assim opinam oferecemos, no estudo que estamos produzindo, subsídios bas-

tantes para que se desfaga a contradição e a antinomia se resolva no sentido de reconhecer-se que tem o Vice-Presidente da República o direito e o dever de exercer a função de Presidente do Congresso e, portanto, de presidir todas as sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Fique desde logo salientado que quantos reconhecem a existência da antinomia estão logicamente reconhecendo que o projeto de reforma regimental não contraria a Constituição, porquanto ajustado estará a um dos dispositivos apontados como contraditórios.

De outro lado, se se quiser entender que é irredutível a antinomia, o que nos levaria a concluir que os dois dispositivos considerar-se-iam inexistentes, porque reciprocamente se anulariam, então o projeto de reforma regimental não iria encontrar qualquer embaraço na Constituição vigente.

Q) Três soluções vêm sendo oferecidas desde quando o Senhor Presidente do Senado tornou público o seu propósito de exercer a presidência de todas as sessões conjuntas indicadas no § 2.º do art. 31 da Constituição de 24 de janeiro de 1967.

Há quem recomende recurso ao Poder Judiciário; há quem entenda que as dúvidas devem desfazer-se mediante emenda à Constituição; há os que preferem a reforma regimental.

R) Nenhum fundamento existiria em petição ao Poder Judiciário para decidir se é o Vice-Presidente da República ou se é o Presidente do Senado Federal quem tem competência para a presidência das sessões conjuntas que Câmara e Senado deverão realizar nos casos dos itens I a V do § 2.º do art. 31 da Constituição vigente.

Trata-se de simples aplicação de princípios constitucionais na organização interna e na disciplina de trabalhos do Poder Legislativo. Qualquer dos titulares dos cargos, cujas funções estão sendo objeto de controvérsia, não está sofrendo nem ameaçado de sofrer lesão em direito que deva ser reparada por decisão de outro Poder.

Muito menos dúvidas porventura existentes sobre a aplicação das normas constitucionais do § 2.º do art. 31 e do § 2.º do art. 79 poderão ser desfeitas adequadamente por meio de emenda à Constituição.

O de que se trata, evidentemente, é de simples interpretação, e não será jamais necessário que se promova o oferecimento, discussão e votação de emenda constitucional para resolver o conflito entre duas ou mais

interpretações diferentes e mesmo antagônicas.

S) Se não existe qualquer conflito, se está escrito na Constituição que a presidência das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado deve caber ao Presidente deste, ou é atribuição do Vice-Presidente da República, quem não se conformar com uma ou com outra das disposições é que terá que tomar a iniciativa de oferecer a modificação que lhe parecer mais conveniente. Aquêles que, porém, consideram que o problema da presidência das sessões conjuntas tem, na Constituição, solução satisfatória apenas precisarão de oferecer os meios próprios para que tal solução seja posta em prática.

T) Nenhum outro meio é mais adequado, nenhum instrumento é mais próprio para regular e ordenar a presidência das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do que um projeto de resolução visando à reforma do Regimento.

A bem dizer, não se justifica a aversão manifestada contra o meio preferido por 214 senhores Deputados e 35 senhores Senadores adotado no projeto de resolução cuja tramitação foi embargada pelo despacho recorrido.

Sempre se reconheceu que é da competência das Câmaras que compõem o Poder Legislativo dispor, em Regimento Interno, sobre sua organização.

Frísando a importância do Regimento Interno, classificando-a mesmo como considerável, Marcel Prelot cita Eugène Pierre, quando diz que o Regimento, sendo, em aparência, apenas a lei interna das Assembléias, apenas um repositório de prescrições destinadas a realizar com método uma reunião em que se cruzam e se chocam muitas inspirações contraditórias, em realidade tem, freqüentemente, mais influência que a própria Constituição.

E acrescenta:

"Mais exatamente pode-se dizer ainda que o Regimento é a Constituição interna da Assembléia interessada. E é, por isto mesmo, parte especial do Direito Constitucional, no sentido material do termo". (Precis de Droit Constitutionnel, 1950, págs. 400, in Cláudio Pacheco — "Tratado das Constituições Brasileiras" — Vol. V — pág. 208.)

Aurelino Leal ressalta a importância da atribuição que têm as Câmaras para elaboração dos seus Regimentos Internos. Cita Duguit, que afirmava que assuntos que poderiam encontrar espaço em lei constitucional são tratados em Regimento e refere-se

aos importantes debates que, em sessões de novembro e de dezembro de 1907, Rui Barbosa, Antônio Azeredo, Francisco Glicério, Mendonça Martins e outros travaram, no Senado da República, sobre matéria de natureza regimental, precisamente a propósito da questão de atribuições de Vice-Presidente da República na presidência e na administração do Senado ("Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira" — F. Briquet e Cia., Edição de 1925, Vol. I, pág. 272.)

Rui Barbosa ("Comentários à Constituição Federal Brasileira" — Ed. Livraria Acadêmica, 1933 — Vol. II, pág. 32) assim realça a importância que se deve dar ao Regimento:

"Não há nenhuma diferença essencial entre a lei sob a sua expressão de regimento parlamentar e a lei sob a sua expressão de ato legislativo. As instituições que debaixo destas duas formas se consagram apresentam em comum o caráter de império e inviolabilidade a respeito dos entes, individuais ou coletivos, a cujos atos e relações têm por objeto servir de norma.

Espécies de um só gênero, entre si não se distinguem uma da outra senão na origem de onde procedem, no modo como se elaboram, e na esfera onde têm de imperar; porque a lei é o regimento da nação, decretado pelo seu corpo de legisladores, e o regimento, a lei de cada um dos ramos da legislatura por êle ditado a si mesmo".

Ainda na citada obra de Cláudio Pacheco, encontramos transcrita antiga opinião de Francisco Campos, segundo a qual a competência para dispor em Regimento Interno constitui prerrogativa das Câmaras, e não somente comporta um poder de regulamentação, de elaboração de lei orgânica, como também comporta um verdadeiro poder de jurisdição, que até mesmo prova o controle judicial da constitucionalidade dos atos dos poderes públicos de qualquer interferência nas decisões de organização e de economia interna das assembléias. (Pág. 209.)

"Nenhum poder estranho a uma assembléia toma parte na elaboração do Regimento Interno..."

A Câmara decreta o seu, o Senado, outro; mas há ainda um 3.º, o Regimento Comum, que regula o funcionamento de todo o Congresso, quando trabalha em conjunto." (Carlos Maximiliano — "Comentários à Constituição Brasileira", 2.ª edição — Jacinto F. dos Santos, Ed. 1923 — Pág. 301.)

Não se constrangeram de resolver em regimento interno delicadas questões sobre a

organização e funcionamento do Congresso, grandes vultos de nosso passado político, inéltas figuras que até hoje são convocadas para, com as lições que ministraram, orientar e esclarecer na solução de intrincados problemas. Prudente de Moraes, Afonso Pena, Rui Barbosa, Nereu Ramos, Antônio Carlos tiveram, na elaboração de normas regimentais, participação eficiente e, muitas vezes, decisivas.

Por isso mesmo, não cabe a vigorosa impugnação de proposições que têm por objetivo situar no Regimento Comum uma solução para a controvérsia acerca da presidência das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Chega-se até a afirmar que é inovação inscrever-se entre as normas regimentais a indicação de quem tem a atribuição de presidir as reuniões do Congresso Nacional. Entretanto podemos afirmar que sempre foi no Regimento das duas Câmaras, e até mesmo no próprio Regimento da Câmara Alta, que se inseriu a norma reguladora das funções do Vice-Presidente da República ou do Vice-Presidente do Senado.

É importante recordar aqui, em abono da tese de que no Regimento Interno se pode incluir qualquer dispositivo que venha a regular atribuições de maneira diferente da constante em norma anterior, o seguinte: depois de promulgada a Emenda Constitucional n.º 6, o Senhor Presidente Auro Moura Andrade promulgou a Resolução n.º 3/63, em virtude da qual, no item I do art. 47 do Regimento do Senado, se transferiu para o Presidente do Senado a atribuição conferida ao Vice-Presidente do Senado, no parágrafo único do art. 213, embora o disposto no mesmo parágrafo único do art. 213 não tivesse sido alcançado pela citada Emenda Constitucional n.º 6.

Não se exigiu aí que a reforma regimental guardasse sequer fidelidade estrita à letra da Constituição. Assim, além de ficar expresso que o antigo cargo de Vice-Presidente do Senado ficava identificado com o cargo de Presidente do Senado, tendo atribuições como as de convocação das duas Câmaras, de promulgação de leis (§§ 3.º e 4.º do art. 70), de promulgação de decretos legislativos (art. 71), de substituição do Presidente da República (§ 1.º do art. 70), adjudicou-se ao Presidente do Senado a atribuição de autorizar no intervalo das sessões legislativas, durante o estado de sítio, prisão de senador cuja liberdade se torne manifestamente incompatível com a defesa da nação ou com a segurança das instituições políticas e sociais, atribuições que pertenciam

ao Vice-Presidente do Senado Federal (art. 213, parágrafo único).

Mais uma vez afirmamos que a atribuição da Presidência do Congresso Nacional, somente agora, na Constituição de 24 de janeiro de 1967, expressamente conferida ao Vice-Presidente da República, sempre foi objeto de norma regimental.

Foi no Regimento Comum de 1892, cuja discussão e votação se processaram no Senado, sob a Presidência de Prudente de Moraes, que se estabeleceu caber ao Vice-Presidente do Senado a Presidência do Congresso Nacional. O art. 6.º daquele Regimento rezava que a Mesa do Congresso se compusesse de um Presidente e 4 Secretários e, como prova de que o exercício das funções de Presidente não se confunde com as funções propriamente da Mesa, encontramos o parágrafo único daquele artigo assim redigido: "Presidirá as sessões o Vice-Presidente do Senado, que será substituído pelo Presidente e Vice-Presidente da Câmara."

Atente-se bem na exata significação do dispositivo transcrito: o Vice-Presidente do Senado era indicado para a Presidência do Congresso Nacional; mas a presidência das sessões podia ser exercida por outros que não o Vice-Presidente do Senado, que não faziam parte da Mesa, quais sejam o Presidente e Vice-Presidente da Câmara dos Deputados.

Durante toda vigência da Constituição de 1891, conforme, aliás, vem encarecido em discurso do Senhor Deputado Martins Rodrigues, a Presidência do Congresso Nacional, com apoio apenas em norma regimental, foi exercida pelo Vice-Presidente do Senado.

Promulgada a Constituição de 16 de julho de 1934, tratou-se logo da elaboração do Regimento Comum, explicitamente recomendado no art. 28 daquele diploma constitucional. Somente em 1936, entretanto, concluiu-se a votação do projeto, que foi promulgado em 27 de maio daquele ano.

Com a promulgação, em 18 de setembro de 1946, da Constituição que restabeleceu o regime democrático representativo entre nós, o Senado Federal passou a reunir-se para elaborar seu Regimento, tarefa concluída sob a presidência de Nereu Ramos, em 23 de outubro de 1946.

Este é o art. 5.º do Regimento Interno do Senado de 1946:

"A Mesa se compõe de um Presidente, que é o Vice-Presidente da República (Constituição, art. 61), e de 4 Secretários. Haverá ainda um Vice-Presidente e dois suplentes de Secretários."

Depois de relacionadas as atribuições do Presidente do Senado, vem o art. 7.º assim redigido:

“Ao Vice-Presidente compete, além do disposto no art. 213, parágrafo único, da Constituição:

a) presidir as sessões conjuntas do Senado e Câmara dos Deputados (Constituição, art. 41).”

Não precisamos de estar grifando e destacando o dispositivo que se inseriu no Regimento Interno do Senado de 1946. O que se vê, claramente, é que, para ser admitido o Vice-Presidente do Senado na presidência das sessões conjuntas, fêz-se necessária a votação de um dispositivo regimental, que é o do art. 7.º acima transcrito.

Mais tarde, sempre como matéria regimental, a presidência das sessões conjuntas deixou de ser atribuída ao Vice-Presidente do Senado. O art. 9.º da Resolução n.º 3, de 1948, ao discriminar as atribuições do Vice-Presidente, não mais entre essas incluiu a presidência das sessões conjuntas.

Tem sido por demais repetido o debate de que participou, com empenhado interesse, o senhor Senador Melo Viana, pretendendo que se conservasse no Regimento do Senado o dispositivo que atribuía ao Vice-Presidente do Senado a presidência das sessões conjuntas de Senadores e Deputados. Seu esforço não logrou êxito. Também, por ocasião dos debates do projeto do Regimento Comum, houve quem pretendesse restabelecer a norma regimental que o primeiro Regimento do Senado, depois de promulgada a Constituição de 1946, havia consignado. Apesar desse novo esforço, como tantas vezes referido tem sido, o Regimento promulgado em 1951 reconheceu que a presidência das sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é atribuição do Vice-Presidente da República.

Não deve passar despercebido que o Senado sempre teve zelo extremo em distinguir a presidência de suas sessões, da presidência de sua administração. Em diversos trechos de seu Regimento está consagrada a distinção entre Mesa do Senado e a Comissão Permanente, que se denomina Diretora.

Todas estas considerações impõem a conclusão de que, por intermédio da reforma regimental, deva consignar-se, em termos definitivos, a quem cabe presidir as sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Em conclusão:

I — o Senhor Presidente do Senado carecia de poderes para mandar arquivar o

Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, em face do art. 51 do Regimento Comum;

2 — o projeto é constitucional e juridicamente perfeito.

Sou de parecer, portanto, que o recurso interposto deve ser recebido e julgado procedente pelo Plenário do Congresso Nacional.

Sala das Comissões, em 10 de maio de 1967. — José Meira, Relator.

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião plenária, realizada em 10-5-67, apreciando o Projeto de Resolução n.º 1/67, do Congresso Nacional, opinou, por 20 (vinte) votos contra 10 (dez), que o “recurso interposto deve ser recebido e julgado procedente pelo Plenário do Congresso Nacional”, nos termos do parecer do Relator. Votaram com o parecer do Relator os Senhores Deputados: Accioly Filho, Flávio Marcellio, José Saly, Vicente Augusto, Geraldo Guedes, Nogueira de Rezende, Raimundo Brito, Raimundo Diniz, Osni Régis, Lauro Leitão, Eurico Ribeiro, Flaviano Ribeiro, Walter Passos, Geraldo Freire, Francelino Pereira, Djalma Marinho, Pedroso Horta, Luiz Athayde e Rubem Nogueira, tendo os dois últimos declarado que votavam com o Relator em parte. Votaram pela rejeição os Senhores Deputados: Yukishigue Tamura, Ulysses Guimarães, Nelson Carneiro, Wilson Martins, Henrique Henkin, Cleto Marques, Erasmo Pedro, Petrónio Figueiredo, Paulo Campos e Paulo Macarini. Os Senhores Pedroso Horta, Petrónio Figueiredo e Flávio Marcellio apresentaram requerimento, deferido pelo Senhor Presidente, para serem anexados ao processo os discursos que, sobre a matéria, pronunciaram no Plenário da Câmara.

Os Senhores Paulo Campos, Pedroso Horta e Rubem Nogueira apresentaram declaração de voto.

Sala da Comissão, em 10 de maio de 1967. — Djalma Marinho, Presidente — José Meira, Relator.

VOTO DO DEPUTADO PEDROSO HORTA

Senhor Presidente

Senhor Relator

Senhores Deputados,

Tenho opinião conhecida sobre o assunto que estamos examinando.

A 30 de março último, pronunciei-me, longamente, da Tribuna da Câmara, a propó-

sito da antinomia, que alguns vislumbram, entre o parágrafo 2.º do art. 31 e o parágrafo 2.º do art. 79 da Carta Magna.

Não me permito enfadar os nobres senhores Deputados com a reiteração de argumentos, tornados cediços.

Limite-me, pois, a requerer a juntada ao processo de cópia daquele pronunciamento, impetrando, aos meus ilustres companheiros de Comissão, que lhe dispensem o tratamento porventura merecido.

De um ângulo, todavia, sinto a necessidade de aduzir breves observações.

Deputado recém-eleito pelo povo do Estado de São Paulo, inscrito sob a legenda do Movimento Democrático Brasileiro, ao ingressar nesta Casa, cuidei de me inteirar das suas praxes e tradições, demorando-me, como devia, no estudo de seu Regimento, do Regimento do Senado, do Regimento Comum, do texto e dos Anais da Constituição que vigiria depois de 15 de março de 1967.

A tarefa, obviamente, era vária e complexa.

Os nobres Colegas, parlamentares experimentados, presentirão, com facilidade, os tropeços, inclusive de memória, em que esbarrou o parlamentar jejuno!

De resto, a cidadão nas minhas condições pessoais e profissionais não aflige admitir que toda uma legislatura talvez não o habilite, devidamente, ao satisfatório desempenho da grave investidura.

A análise dos documentos, atrás mencionados, colocou-me sob os olhos o Parecer n.º 32/1966, do Congresso Nacional, emitido pela "Comissão Mista sobre o Projeto de Constituição" (Mensagem n.º 25/66 do Exm.º Sr. Presidente da República).

Nesse parecer da Comissão Mista, depara-se (fls. 33) o **Voto do Movimento Democrático Brasileiro sobre o Projeto de Constituição**. Tal voto traz a assinatura dos Senhores Josaphat Marinho, Oscar Passos, Lino de Mattos, Rui Carneiro, Ulysses Guimarães, Adolpho de Oliveira, Chagas Rodrigues e José Barbosa, como se lê às fls. 39 do citado avulso.

As fls. 37, escreveu o M.D.B., fixando o próprio entendimento do texto constitucional: "Como se tudo isso não bastasse, ainda se restabelece a prática imprópria de conferir, ao Vice-Presidente da República, a Presidência do Congresso Nacional".

Aprendi, pois, com os mais categorizados líderes do MDB, que a entrega da Presidência do Congresso Nacional ao Vice-Presiden-

te da República não era uma originalidade, uma singularidade, da Constituição que se aprovava, tanto que o que se lamentava era o "restabelecimento daquela prática".

Quem restabelece, renova, restaura, reintegra, restitui.

"Faz voltar ao primitivo estado", na concisa definição de Cândido de Figueiredo.

Aprendi, ademais, naquele voto solene, que, própria ou imprópria, a Constituição houve por bem decidir que a Presidência do Congresso Nacional cabe ao Sr. Vice-Presidente da República.

Assim, para o Congresso, a questão, a meu ver, perdera características de tese, isto é, de controvérsia ou de contenda, pois ambos os partidos, ARENA e MDB, apresentavam-na e a declaravam fato consumado.

Pesando os textos, cheguei à conclusão de que os dois partidos haviam analisado a matéria com acerto irrecusável.

Convenci-me de que, quando o artigo 79, § 2.º, da Constituição prescreve: "O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional", as coisas não podem ser e deixar de ser, ao mesmo tempo. Como, todavia, sobreviessem murmúrios em sentido oposto, elaborei e fiz o meu descolorido pronunciamento, no dia 30 de março último. Fi-lo, com a tranquilidade de quem se acha constitucional e politicamente arrimado, aconselhado, até impulsionado, pela palavra dos mais sábios, dos mais antigos e eminentes líderes do meu partido.

Dizem-me alguns, agora, que estou equivocado, pelo menos politicamente equivocado.

Não o creio.

Repito: as coisas não podem ser e deixar de ser ao mesmo tempo.

Se o MDB reconheceu que a Constituição restaurou a prática de se entregar a Presidência do Congresso ao Vice-Presidente da República, é necessário cumprir, aceitar, obedecer o preceito cuja validade se proclamou.

Se o inciso parece impróprio, revejam-no, mas na forma estipulada pela Constituição. Enquanto não for prescrito, ab-rogado, substituído por outro, conserva plena validade porque é lei. Se nos permitíssemos a imprudência de descumprir conscientemente a Carta Magna porque a tanto nos induziram transitórios interesses políticos, aí da nossa débil democracia! Qualquer um, civil ou militar, enrodilhado em interesses também políticos, tentá-lo-ia, se o aspirasse, no roteiro do Congresso.

De meu lado, não realizo a idéia, sequer, como hipótese. A lei má é melhor do que a inexistência de qualquer lei. O Brasil, neste particular, está saindo de experiência sumamente penosa. A experiência de a lei ser apenas a vontade de quem pode. Peço e espero, pois, que a douta Comissão aprove o metucioso, o exaustivo, o irretorquível parecer do eminente senhor Relator.

Dirijo-me, de maneira tóda especial, aos meus companheiros de partido. A tomada institucional de posição, como se vê de fls. 37, do avulso. 32, é a de que a Constituição conferiu "ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional".

Concito-os a que não se retratem, mercê de inspiração supostamente política. Numa democracia, nada sobreleva à intangibilidade da Carta Magna. Quando subordinamos o texto desta às nossas preferências transitórias, ou pessoais, automaticamente conferimos, ao poderoso do momento, ou ao super-veniente, a indiscutível faculdade de agir à base do nosso exemplo.

Senhor Presidente,

Senhores Deputados:

Nas derradeiras semanas, todos temos recebido doutos pareceres, alguns subscritos por juristas ilustres e editados por gráficas da República. Tais pareceres trouxeram à colação raros elementos, todavia, não contidos nos discursos dos Senhores Senadores e dos Senhores Deputados ou na contribuição jornalística de mestres notáveis. Um parecer é sempre um parecer. Vale como argumento de autoridade. Peça pedida é obtida, em caráter pessoal, conhece a luz do sol quando serve à tese de quem a encomendou. Solicitador impenitente de pareceres alheios, não os apoucaria nesta altura de minha vida! Pareceres! A eles, contudo, prefiro os estudos de cunho científico, imparciais e impessoais, vinculadores da opinião de quem os efetua.

Ao que me conste, a Constituição de 1967 teve, até hoje, um só comentador, Roberto Barcelos de Magalhães — *A Constituição Federal de 1967* — edição de José Konfino.

No primeiro volume, páginas 231 e 232 do referido trabalho, lê-se esta lição:

"A Constituição de 1967, visando a retirar do cargo de Vice-Presidente da República o caráter meramente decorativo, atribuiu-lhe a presidência do Congresso Nacional.

Trata-se de uma atribuição nova, intermediária, entre o sistema que nenhuma função atribua ao Vice-Presidente

e o que lhe dava a presidência do Senado.

Parece-nos que a solução visou menos a figura do Vice-Presidente do que a preocupação de corrigir a anomalia de atribuir a direção dos trabalhos do Congresso Nacional ao Presidente do Senado, em detrimento da autoridade do Presidente da Câmara dos Deputados.

Essa fórmula conciliatória reduz um pouco a ociosidade política do Vice-Presidente da República, mas não a anula, desde que, como presidente do Congresso, não dispõe do poder de ingerência nas deliberações, sentindo-se apenas sua presença pelo voto de qualidade, que é o simples voto de desempate.

Melhor seria, entretanto, dar ao Vice-Presidente uma participação mais ativa no trabalho administrativo na cúpula governamental, de modo a prepará-lo para receber a qualquer momento as funções presidenciais.

É o que se espera da lei complementar prevista no § 3.º

Estabelecia a Constituição de 46, no art. 61: "O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde terá voto de qualidade." Essa era, igualmente, a disposição inicial do art. 32 da Constituição de 24 de fevereiro de 1891: "Art. 32 — O Vice-Presidente da República será o Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade." Qual a significação da expressão final — "onde só terá voto de qualidade"? A fonte das disposições referidas é o art. 1.º, secção 3.ª, n.º 4, da Constituição dos Estados Unidos: "O Vice-Presidente dos Estados Unidos presidirá o Senado; mas não poderá votar senão em caso de empate".

Eis uma opinião impessoal, desinteressada, e que vincula o seu autor.

Rogo aos meus nobres Companheiros de Comissão que me relevem o alentado destas ponderações. Rala-me, porém, a perspectiva de uma incongruência singular: a de divergir de alguns do MDB apenas porque segui a palavra, o ditame, as normas desse mesmo MDB.

Concluo: sou de parecer que o recurso interposto deve ser recebido e julgado procedente pelo Plenário do Congresso Nacional.

Brasília, em 10 de maio de 1967. — **Pedro Horta**.

Por deliberação do Plenário, o recurso do Sr. Deputado Ernani Sátiro ao Despacho

do Sr. Presidente Moura Andrade foi provido e, em consequência, o Projeto de Resolução n.º 1/67 (CN) teve encaminhamento regimental.

Sobre o Projeto de Resolução manifestaram-se as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal:

PARECER

N.º 7, DE 1967 (C.N.)

Da Mesa da Câmara dos Deputados sobre o Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967, que adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 1967.

Relator: Deputado José Bonifácio.

I — RELATÓRIO

Com a promulgação da nova Constituição Federal em 24 de janeiro e sua entrada em vigor em 15 de março do corrente ano, tornou-se necessária a modificação do Regimento Interno seja do Senado, seja da Câmara dos Deputados, seja do Congresso Nacional, este, o chamado Regimento Comum. É que, como aconteceu das vezes anteriores (Constituição de 1934, de 1946, Emenda Parlamentarista, Atos Institucionais), cumpria, como agora cumpre, adaptar a regra da Casa aos imperativos constitucionais então surgidos com a Carta publicada.

Els que, obedecendo a ordenação em vigor, 214 Deputados federais e 35 Senadores — quorum acima das exigências regimentais (art. 5.º, letra h, do Regimento Comum) — subscreveram o pedido de reforma do Regimento Comum e apresentaram as respectivas alterações.

Por reputar alguns poucos artigos atentatórios da Constituição do Brasil, o Sr. Presidente do Senado Federal interceptou o andamento da solicitação ordenando o seu arquivamento. O Líder do Governo, primeiro signatário da peça, informado com a decisão, interpsôs recurso para o Plenário que, por sua vez, depois de sucessivas reuniões e de longo debate, decidiu reputar constitucional os termos da proposição, o que determinou, pelo Presidente do Senado, respeitando o Regimento, o andamento do projeto. Daí a sua vinda à Mesa da Câmara dos Deputados, tal como aconteceu em ordem à Mesa do Senado Federal.

Na Mesa, o Sr. Presidente houve por bem designar-me relator da matéria. Tais as ocorrências que duraram, nessa fase preliminar, exatamente 2 meses e 7 dias, desde 12 de abril do ano corrente. Recebido por mim em 15 deste, hoje ofereço o meu modesto parecer.

II — PARECER

Não cabe aqui, pois exaustivamente já se tratou do assunto, discutir sobre a legitimidade ou não do ato do Presidente do Senado. É matéria passada em julgado: o projeto é constitucional e deve ter, como está tendo seu andamento regimental.

Isto pôsto, entro no mérito da questão.

A adaptação do Regimento Comum aos novos cânones constitucionais se impõe. É coisa inquestionável sobre a qual não perderei tempo alinhando argumentos. Vou logo aos fatos. Desde 1891 até hoje que as regras internas do Parlamento Nacional vêm sofrendo reformas impostas pelas variações dos preceitos constitucionais. Quem duvidar, que leia os Anais da Câmara dos Deputados, do Senado, os Regimentos e procure nas Bibliotecas a série relativamente numerosa de modificações decorrentes das diversas modalidades de Constituição ou de Atos Institucionais publicados. Também foi assim no Império, sobretudo quando da famosa Lei de Interpretação.

Seria pueril reclamar também, para que o documento tenha curso, qualquer justificação, no sentido da técnica legislativa. Nenhum dos Regimentos ora em vigor exige atitude tão fastidiosa como, em geral, são as justificações que se seguem aos projetos.

Vencida essa preliminar sobre as quais faço referência apenas porque alguns dos que debateram o assunto às mesmas teceram reparos, passo ao âmago da questão proposta.

AS MODIFICAÇÕES

Pelo projeto, foram, face ao Regimento Comum em vigor (Resolução n.º 1, de 1951 e Resolução n.º 1, de 1964) alterados 4 artigos e introduzidos 8, num total de 12 artigos.

A vasta controvérsia que se observa no Parlamento Nacional, na Imprensa e na literatura jurídica, por via de pareceres e pronunciamentos diversos e numerosos, recaí sobre os três primeiros artigos, precisamente os que tratam da Presidência do Congresso Nacional. Os demais, tem tido aceitação pacífica e inquestionável. Dêstes, o 4.º se refere à criação de Comissão de Inquérito, sua composição e funcionamento, e isto porque o art. 39 da Constituição Federal autorizou o Congresso Nacional a criar Comissões de Inquérito, o que não havia na Carta recém-revogada, que só permitia o funcionamento dêstes institutos separadamente, na Câmara e no Senado.

O art. 5.º impõe regras sobre o andamento de Emendas Constitucionais oriundas de parlamentares, procedentes de Assembléas Estaduais e da iniciativa do Presidente da República. Os arts. 7.º, 8.º e 9.º cogitam da tramitação dos projetos que outorgam poderes, por delegação, ao Presidente da República para elaborar leis. O art. 10 publica normas sobre a marcha, no Congresso Nacional, das propostas orçamentárias. O art. 11 revoga o art. 29 do Regimento Comum vigente, ou seja, o processo de votação secreta para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República. Como se sabe, a Carta de 1967 determina que esse pleito se realize (art. 76) em Colégio Eleitoral, em sessão pública, por votação nominal.

A PRESIDÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL

Por ter despertado maior interesse entre os representantes do povo, dos doutrinadores e da imprensa e não pela dificuldade do assunto, nem por ser ele momentoso, pois para mim é de solução cabal e óbvia, deixei para o final o estudo dos arts. 1.º e seguintes sobre cujo exame, pelos motivos expostos, me deterei mais longamente.

O assunto é de clareza tão viva que a celeuma que se levanta em roda dele prende às suas raízes, não há outra explicação, no evidente interesse político que é e deserta. Menos o Direito que a Política se ocupa, com tanto afincio e tão desusado derrame de literatura vazia e confusa, desta matéria sobremodo singela.

Os artigos indigitados tratam da Presidência do Congresso Nacional. Um grupo sustenta que a Carta de 1967 confere essa alta prerrogativa ao Vice-Presidente da República e é o meu ponto de vista, ponha-se desde logo em público a posição. Outra ala declara que esse posto pertence, por via do mesmo diploma, ao Presidente do Senado Federal. Conseqüente a essa última posição, reclama-se para resolver o problema, emenda constitucional. Só esse caminho é conforme a Lei Magna, ajunta-se.

Veja-se então o que há.

Os artigos, na proposta de reforma regimental, estão assim dispostos:

“Art. 1.º — Substitua-se o art. 1.º do Regimento Comum pelo seguinte:

“O Senado e a Câmara dos Deputados reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar ou reformar o Regimento Comum;

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre veto;

V — atender aos demais casos previstos na Constituição.”

Art. 2.º — No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá as sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade.

Art. 3.º — Substitua-se o art. 3.º pelo seguinte:

“Art. 3.º — Dirigirá os trabalhos a Mesa do Senado.

Parágrafo único — No caso de estar vago o cargo de Vice-Presidente da República e no caso de impedimento ou falta deste, bem como no de substituição dos membros da Mesa, proceder-se-á segundo o disposto no Regimento do Senado.”

Para se entender bem o que pretendem os subscritores do projeto de alteração do Regimento Comum é necessário por outro lado, transcrever os dispositivos constitucionais vigentes, centro da discussão. Ei-los:

“Art. 31 —

§ 2.º — A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição.”

“Art. 79 —

§ 2.º — O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar.”

O primeiro dispositivo faz parte do Capítulo VI que tem como título: **Do Poder Legislativo**. O segundo, está subordinado ao Capítulo VII: **Do Poder Executivo**.

Posta a questão, cumpre examina-la à luz dos textos e dos argumentos atirados à liça pelos agrupamentos em divergência.

Leve exame sobre os dois textos, o Regimental em reforma e o Constitucional, verifica-se, a primeira hora, a procedência da alteração; a Constituição Federal criou dispositivo novo, a saber, conferiu, em norma expressa, ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional. Esta referência, no nosso Direito Constitucional, desde a Carta de 1891, só agora aparece no texto. Até então, e apenas por força de recomendações regimentais, o Vice-Presidente da República exercia a presidência do Congresso Nacional. Daí, pois, o ser procedente o movimento regimental ora em foco.

A reação a isso surgiu porque estava proclamado pela minoria (com referência aos que assinaram a proposição modificadora) que o Vice-Presidente da República presidia o Congresso Nacional porque era o Presidente do Senado. E como a Constituição em vigor no seu art. 31, § 2.º, acima citado reza que "A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para" (etc.), concluíram que, não sendo mais Presidente do Senado o Vice-Presidente da República, a ele não se poderá mais reconhecer o direito de presidir a reunião conjunta das duas Câmaras. Mas como, de outra parte, a Lei Máxima fixou que o Presidente do Congresso Nacional, inclusive com direito ao voto de qualidade, é o Vice-Presidente da República, resolveram, e aqui Eça de Queiroz é conclamado, "revestir com o manto diáfano da fantasia tão luminosa verdade", com a expiação de que a essa alta autoridade da República se reservaria o papel de presidir somente as reuniões solenes, ou sejam, as festividades que a República oferece aos seus hóspedes ilustres ou as comemorações das suas grandes datas.

Para os especialistas, a distorção não alarma porque eles conhecem, inclusive, o modo de dar à retidão das regras, os movimentos das serpentes como invectivou certa vez Rui Barbosa, mas para aqueles que guardam fé inabalável nas grandezas e nos esplendores do Direito, a afirmação clama e revolta. De modo especial aos que crêem na justiça endereço o meu parecer.

Que se coloquem, um defronte do outro, os textos constitucionais questionados:

- a) o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade etc. (art. 79, § 2.º, da Constituição).

- b) a Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta etc (art. 31, § 2.º da Constituição).

Por isso, a frase do deputado eleito pelo MDB, Pedroso Horta, antigo Ministro da Justiça, figura de relêvo nas letras jurídicas do País e causidico de renome, sobretudo em São Paulo, é considerada o mais poderoso aríete para derrubar tão estranha construção interpretativa. Disse o parlamentar: "onde a Constituição escreveu: o Vice-Presidente da República exercerá a presidência do Congresso — não é possível ler-se: o Vice-Presidente da República não exercerá a presidência do Congresso." (Discurso, Câmara dos Deputados, 30 de março deste ano).

E, de outro lado, onde está: "a Câmara dos Deputados e o Senado sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta", (art. 31, § 2.º, da Constituição Federal), o eminente Presidente do Senado quer que se leia: "Todo o processo legislativo, inclusive a apreciação de decretos-leis, quando realizado em sessões conjuntas, será necessariamente dirigido pela Mesa do Senado, presidida por seu Presidente" (Despacho determinando o arquivamento do projeto, pág. 16 do avulso).

O argumento débil que nem chega a ser sedutor como em geral o são os artificios desse gênero, resulta de um sofisma assim armado: A Mesa do Senado cabe a direção das reuniões das sessões conjuntas, a Mesa tem um Presidente, logo, a esse Presidente cabe presidir as sessões conjuntas!

Mas, se as premissas estão certas as conclusões estão erradas porque se a direção coube a um colegiado, não se conclui que o comando oculto da Assembléia que esse colegiado deve dirigir, seja dado a terceira entidade, que nem consta da figura lógica.

DISPOSITIVOS EXPRESSOS

Há um dispositivo expresso: o Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional. Há outro dispositivo também expresso mas para a posição da Mesa: dirigir os trabalhos nas reuniões conjuntas. Pretende-se então insinuar aí uma entidade inexistente na lei e no seu espírito, porém, como que sujeito oculto, um Presidente resultado do Regimental, mas que aí não aparece. Alega-se: subentende-se, por força de raciocínio, que por extensão a referência se dirige ao Presidente da Mesa, embora isto não esteja escrito. É um pressuposto. Então, despreza-se o que está expresso, para agarrar o que se pensa estar

subentendido, quando é certo que a Casa pode funcionar, como ocorre em certos organismos jurídicos, sem Presidente (Governo do Uruguai até há pouco). Seria então "Presidente por subentendimento", permita-se o neologismo mas que exprime bem o absurdo a que se quer chegar. Na qualidade de Presidente da Mesa, o Presidente do Senado é figura regimental, nunca constitucional.

Razão teve, pois, Durand, imprópriamente apregoado pelo Senador Josaphat Marinho, mas de toda procedência aqui solicitado, quando escreveu na sua obra "Les Etats Fédéraux, études de droit constitutionnel positif" (Recueil Sirey, Paris, 1930): "É legítimo interpretar amplamente um texto, mas seja qual for, a este respeito, o poder da iniciativa do intérprete, jamais lhe seria permitido contradizer uma disposição expressa". Aplicando-se a lição a nossa tese — a disposição expressa é esta: o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional". E a contradição é a seguinte: ao Presidente do Senado e não ao Vice citado, cabe presidir o Congresso Nacional!

NAO É PRESIDENTE DA MESA DO SENADO

Parceres e artigos, discursos e opiniões impressas, a Gráfica do Senado lançou em circulação para defender a tese ingrata. Os nossos melhores juristas, inclusive um deles, Professor de Direito Penal (talvez porque o atual Vice-Presidente da República seja especialista dessa Cadeira) entendeu de entrar na disputa: o ponto perseguido foi sempre um só — o de que o Vice-Presidente da República era o Presidente do Congresso Nacional porque era o Presidente do Senado. Deixou de sê-lo agora, portanto perdeu a cadeira alta no Parlamento. Fica-lhe, à "guisa de manto diáfano", a presidência das sessões solenes.

Pois quem se dispuser a um estudo amplo verificará desde logo: nem o Vice-Presidente da República era Presidente da Mesa do Senado mesmo ao tempo que a Constituição lhe conferia o não menos alto posto de Presidente do Senado Federal, nem, de outra parte, será apenas Presidente das reuniões solenes do Parlamento.

A resposta ao segundo caso não demanda argumentos. É fulminante. O parágrafo único do art. 5.º do Regimento Comum vigente e que não foi derogado nem revogado é taxativo: "Para levantar questão de ordem, terão os Senadores e os Deputados cinco minutos. Não serão, porém, elas admitidas nas sessões solenes". Vê-se aí que nem sessão há, mas apenas reunião festiva.

Ora, se se recusa ao Vice-Presidente da República a presidência das sessões conjuntas do Congresso Nacional e se o Regimento Comum em pleno vigor proíbe o levantamento de questões de ordem, nas chamadas imprópriamente sessões (as solenes), como poderá essa autoridade exercer as funções de Presidente que a Constituição lhe autorizou?

Então, ter-se-á, contrariando inclusive a hermenêutica, clássica e moderna colocado palavra inútil na Constituição, ou, o que é mais grave e inadmissível, esmaga-se o direito do Vice-Presidente da República vedando-lhe o exercício das funções que a Constituição lhe assegurou mesmo aquelas sobre as quais não paira discussão, o de desempatar decisões do Congresso Nacional de proferir o seu voto de qualidade. E isso lhe será impedido por que nenhuma oportunidade terá para fazê-lo. A tanto chega o procedimento do pior cego...

Não pode presidir as sessões conjuntas da Câmara e do Senado porque cabe a direção das mesmas a Mesa do Senado e, por via disso, obteram, ao seu Presidente; não pode proferir voto de qualidade porque esse ensejo jamais aparecerá nas sessões solenes, onde não delibera e, portanto, não haverá empate na votação. Assim, se reduzirá o Vice-Presidente a vingar a interpretação surpreendente a mero espectador de palmas e de flores vistosas.

E não era o Vice-Presidente da República como hoje também não o é pelo direito constitucional anterior, presidente da Mesa do Senado. Nunca foi. No Regimento Comum de 1892 ele nem aparecia, a despeito da Constituição de 91 consagrar a tese de que o Vice-Presidente da República era o Presidente do Senado. É que Floriano Peixoto então exercendo esse cargo assumiu a Presidência da República pelos motivos que a história nos revela. E Prudente de Moraes, já em luta surda com o Consolidador, votou, levado pelos seus pares, ou a eles conduzindo, pouco importa, um Regimento Comum no qual se lê (art. 6.º, Regimento Comum, 1892): "A Mesa do Congresso se comporá de um Presidente e quatro secretários. Parágrafo único — Presidirá as sessões o Vice-Presidente do Senado que será substituído pelo Presidente e Vice-Presidente da Câmara".

Observa-se então: o Vice-Presidente do Senado era indicado para a Presidência do Congresso Nacional, mas a presidência das sessões podia ser exercida por outro que não o Vice-Presidente do Senado, ou seja, o Presidente da Câmara, ou mesmo o seu Vice-

Presidente. Ambos estranhos à Mesa do Senado. Hoje cabe à Mesa do Senado dirigir os trabalhos das sessões conjuntas, mas a presidência das mesmas conferida a uma autoridade também estranha alheia à Mesa do Senado: já não o Presidente ou o Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, como queria o Regimento Comum, art. 6.º, parágrafo único, de 1892, mas o Vice-Presidente da República como querem os subscritores do projeto ora estudado e, acima deles, como quer o art. 78, § 2.º, da Constituição Federal. Eis pois: o Presidente da Mesa do Senado, como tal, e só por exercer essa função não está necessariamente investido das prerrogativas de Presidente do Congresso Nacional.

Há mais. O Regimento Interno do Senado Federal. Resolução n.º 2 de 1959 e que vigorou até 1961, sob a Presidência do atual Presidente, diz no seu art. 50: "Ao Vice-Presidente (do Senado) compete, além do disposto no parágrafo único do art. 213 da Constituição Federal:

- a)
- b)
- c) presidir as reuniões da Comissão Diretora, podendo discutir e votar".

E no seu art. 67 enumera todos os membros da Mesa, inclusive os suplentes e excluído o Presidente do Senado, como sendo a Comissão Diretora.

Vê-se, pois, que no entendimento do próprio Senado o seu Presidente, na época (1951 a 1961 antes da Emenda Parlamentarista n.º 4) o Vice-Presidente da República era considerado elemento estranho à Mesa do Senado. E a Constituição daquele tempo, a Carta de 1946, já dispunha no seu art. 61: "O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde só terá voto de qualidade". E nessa época também já o art. 41 dispunha: "A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-á em sessão conjunta etc". Nihil novi sub soli. Além do mais, Mesa e Presidência, na linguagem regimental, nem sempre são uma e mesma coisa. Nem um necessariamente existe em função do outro. Vejam: o art. 19 do Regimento Comum (Res. 1, de 1951) diz que ao ser chamado para votar o "congressista receberá da Mesa uma sobrecarta opaca" e no art. 37 diz, tratando de outro assunto, "o Presidente dará a palavra a dois únicos oradores encarregados de saudar o visitante". No primeiro caso, a Mesa pode funcionar oferecendo a sobrecarta e funcionará através de qualquer que esteja presente

compondo-a, inclusive até do assessor, mas, no segundo, só a pessoa física do Presidente pode praticar o ato de conceder a palavra. A Mesa jamais poderá fazê-lo nos precisos termos enunciados pelo Regimento. No art. 1.º, § 2.º, então as duas entidades aparecem distintas com a nitidez de um clarão: "as sessões que não tiverem data legalmente fixada serão convocadas pelo Presidente do Senado, com audiência prévia da Mesa da Câmara dos Deputados". Quer dizer, a Mesa da Câmara, órgão coletivo, terá de deliberar para acertar a convocação de outra entidade, porém, esta unitária, pessoa física, Presidente do Senado.

PRESIDE E DIRIGE. A MESA SÓ DIRIGE

O Vice-Presidente da República pode presidir e dirigir a um tempo os trabalhos do Congresso Nacional pois, praticando ato de presidência, éle dá a palavra e nomeia Comissão, e exercendo ato de direção, éle recomenda ao Secretário a tomada dos votos ou a leitura da chamada dos parlamentares. Ao contrário, a Mesa só pratica atos de direção, pois não pode praticar os de Presidente, de vez que não se concebe várias pessoas ao mesmo tempo, a Mesa, concedendo, uma voz, a palavra ao orador inscrito.

ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DO SENADO

Mas um dos argumentos decisivos para mostrar que na Constituição vigente o Vice-Presidente da República é o Presidente do Congresso é encontrado nas razões do grupo que sustenta o oposto. Está dito nos pareceres e discursos, na fala do Presidente do Senado e nos artigos de jornais, que tanto o Presidente do Senado, por ser o da Mesa dessa Câmara é o Presidente do Congresso que a própria Constituição nos arts. 47, 52, 62, §§ 1.º e 3.º, 4.º e 5.º, e art. 153, § 2.º, "concede ao Presidente do Senado atribuições específicas de tal modo que esses dispositivos ficariam sem sentido plausível". Aí, está, também o artigo que concede ao Presidente do Senado a faculdade de convocar o Congresso Nacional (art. 62). Ora, todas essas atribuições o Presidente do Senado pode fazê-las e tem reiteradamente feito, em todas as épocas, e pacificamente da cadeira do seu Gabinete no Edifício do Congresso, ou mesmo dos recantos de sua residência, em qualquer lugar do Brasil, através de despacho em papéis que lhe são levados pelos altos funcionários do Senado. A sua presença física na presidência das reuniões conjuntas é inteiramente dispensável para praticar essas medidas que a Lei Magna lhe outorga. Também a promulgação

da Constituição não reclama a sua presença na Presidência das reuniões e isto pelo simples motivo de que se fazem reuniões solenes na promulgação de textos constitucionais simplesmente para a comemoração da data e para que ao ato se abre oportunidade de comparecimento do povo. Mas não há nem lei nem norma regimental que a isso obrigue. É apenas louvável ato cívico. Mais nada. O que a lei quer é que à publicação no órgão oficial apareçam as Mesas da Câmara e do Senado subscrevendo o instrumento legal. Nisso constitui a promulgação. Tanto assim, que numerosas leis são promulgadas através das dobras do *Diário do Congresso Nacional* por quem a lei autoriza fazê-lo. E nem por isto perdem o seu valor coercitivo. Se a Constituição, ou a Emenda Constitucional, for promulgada, sem as solenidades de costume, mas apenas com a assinatura das duas Mesas, e portanto pelas duas Mesas, com publicação no jornal oficial, nada perderá em força obrigatória. Mas a Constituição atribuindo expressamente essa série de atos em virtude da qual os opositores querem ver características de Presidência do Congresso Nacional está é mostrando que foi exemplarmente minuciosa no alinhamento das atribuições que ela quis conceder ao Presidente do Senado. Portanto, quando essa nova Constituição que tão discriminadamente distribui tarefas ao Presidente da Câmara Alta deixou de fazer referência expressa, clara, meridiana, ao seu título ao enunciar que a Mesa do Senado cabia dirigir os trabalhos da sessão conjunta da Câmara e Senado, é porque teve a indiscutível intenção de excluir da Presidência do Congresso Nacional o Presidente do Senado, tanto mais quanto essa regra, da Mesa do Senado dirigir os referidos trabalhos e Vice-Presidente da República presidir o Senado aparece invariavelmente em todas as Constituições anteriores, ressalvada a de 1934. Assim, pois, o que se reputou esquecimento, ou seja — omitir a Presidência do Senado como cabendo ao Vice-Presidente da República, tal como acontecia nas outras, na atual Carta de 1967 a expressão nova desvinculando um cargo do outro, surgiu para romper a rotina e propositadamente. Timbrou-se, por conseguinte, em afirmar o contrário daquilo que todos achavam, até então, coisa certa: que nas palavras "sob a direção da mesa deste" (Senado) estava subentendido o Presidente do Senado então o próprio Vice-Presidente da República. Por isso, para que assim não seja mais, é que a Carta em voga foi incisiva: o Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional e não o Presidente da Mesa do Senado, no qual querem ver hoje

uma espécie de "sujeito oculto" das construções gramaticais transferido para a órbita do Direito Público.

NÃO HÁ ANTINOMIA

Aquêles que sustentam a tese de que não há antinomia na Constituição de 1967 estão certos. A lei foi clara, como se verificou abundantemente.

Mas para os que entendem que há necessidade de reforma constitucional porque a Lei Magna se apresenta contraditória, direi que aí mesmo a via regimental será a certa, pois que os dois dispositivos, embora opostos um ao outro, se acham inseridos na Constituição: ou se fica com um ou se fica com o outro ao se formular a reforma regimental mas em qualquer caso a obediência ao que está na Carta ficará patente. Se o texto é obscuro, então o caminho que indica a boa hermenêutica é o da conciliação dos dispositivos. Ainda aí não se teria inovado.

Acrescento, à guisa de terminação. Note-se que a Constituição (art. 79, § 2.º) diz, letra da lei, "o Vice-Presidente exercerá as funções". Não disse "exercerá funções", sem estar presente na frase o plural *as*. Isto significa que são *todas* as funções. Quando se usar a expressão "exercerá funções" se pretende dizer que outras funções poderiam ser desempenhadas por outrem. Mas aí a Constituição é clara: são *todas*. Portanto, o que se cometeu ao Presidente do Senado praticar conforme os arts. 47, 62, §§ 1.º, 2.º, 3.º, 4.º e 5.º e art. 153, § 2.º, não foram funções de Presidente do Congresso Nacional. Se viesse na lei a frase "exercerá funções" sem o *as* então a questão poderia ser discutida.

Não chegarei ao exagero de adotar a opinião de Eugénio Pierre que escreveu que "o Regimento Interno tem freqüentemente mais influência que a própria Constituição" (Cláudio Pacheco — "Tratado das Constituições Brasileiras", Vol. V, pág. 208, e "Precis de Droit Constitutionnel", 1950). Não pretendo alinhar autores e doutrinadores, pois o parecer já vai longe. E não me esquecerei jamais que o Congresso Nacional que vai decidir o assunto se constitui de homens de bom senso, embora, a maioria, fora da área onde se agitam os intrincados princípios jurídicos. Atenho-me sempre em ocasiões tais, às palavras de Lafayette, cujas obras escritas na década de 70 do século passado, até hoje constituem êxito de livreria. Dizia ele que o Direito é bom senso. Entendo portanto, que para aclarar assunto politicamente enfumado mister não se faz alterar as regras da Lei Maior, mas sim, e tão só, aprovar a proposta de alteração do Regimento

Comum lançado em hora oportuna e sábia-mente, pelo Líder Ernani Satyro e seus seguidores.

A exposição que acabo de fazer e a modesta argumentação que exibi, em verdade, não teria razão de ser se não fôsse o empenho que sempre mantive de manifestar à Mesa da Câmara dos Deputados e a esta, todas as vezes que se me abre oportunidade, o meu respeito e o meu apreço.

Este parecer, tal como está redigido, não tem outro objetivo, pois deveria situar-se apenas na apreciação da parte formal do projeto e da sua ressonância no Regimento Comum.

É que o provimento dado pelo Senado e Câmara dos Deputados em sessão conjunta ao recurso do Líder Ernani Satyro interposto contra o despacho do nobre Presidente do Senado que mandou arquivar, por inconstitucional o projeto em exame, marcou uma posição e pôs fim a controvérsia.

A etapa que vai seguir respirará tão-só que, por via oblíqua, se assentou. Basta a leitura dos pareceres das Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e ambos seguidos pelo Plenário, para se chegar a essa conclusão.

É este o meu parecer: pela aprovação do projeto.

Brasília, 21 de junho de 1967. — José Bonifácio, Relator.

III — VOTO DO 2.º-VICE-PRESIDENTE

Em decorrência da Carta Constitucional promulgada a 24 de janeiro de 1967, foi apresentado projeto de resolução, com propósito de adaptar o Regimento Comum às inovações da Lei Maior.

Esse projeto com o escopo de regular matéria nova, inexistente na Lei Fundamental anterior, procura, por seu turno, resolver a controvérsia surgida logo após seu advento, acerca da Presidência do Congresso Nacional.

De fato, a Carta de 24 de janeiro de 1967 parece haver criado um conflito ao atribuir, simultaneamente, ao Vice-Presidente da República e à Mesa do Senado Federal o exercício daquele cargo.

Senão vejamos.

Ao disciplinar, no capítulo do Poder Legislativo (art. 31, § 2.º), a questão, conferiu expressamente, à Mesa do Senado a Presidência dos trabalhos legislativos, a saber, "a Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa dêste reunir-se-ão em

sessão conjunta para: I — inaugurar a sessão legislativa; II — elaborar o Regimento Comum; III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República; IV — deliberar sobre veto; V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição".

Ora, a Mesa do Senado é integrada por Senadores, eleitos dentro seus pares, tendo na cúpula um Presidente. O Vice-Presidente da República não é membro dela, como ocorria sob a égide das Cartas republicanas anteriores, desde 1891. Estas concediam ao Vice-Presidente da República a direção das sessões conjuntas do Congresso na qualidade de Presidente do Senado, diversamente do que ocorre atualmente.

Mas, logo a seguir, no capítulo do Poder Executivo, a novel Constituição, no art. 79, § 2.º reza, in verbis: "O Vice-Presidente (da República) exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar". Esta norma parece colidir frontalmente com a outra citada anteriormente.

Agora o Vice-Presidente da República não é mais Presidente do Senado, como antes, quando sem embargo de pertencer ao Poder Executivo, era constitucionalmente considerado membro da Mesa do Senado, cuja direção detinha.

Assim, a despeito de a controvérsia haver suscitado o contraste, aparentemente inconciliável, a superveniência do projeto de resolução, propondo alterar o Regimento Comum, não fez senão trazer lenha para a fogueira, avivando ainda mais a malhada querela. Os autores do projeto imaginaram resolver o problema, através do expediente de atribuir nêle, expressamente, a direção dos trabalhos das reuniões conjuntas do Congresso, ao Vice-Presidente da República.

Em torno da controvérsia, desde logo, sponte sua ou por convocação de terceiros, manifestaram-se inúmeros juristas e parlamentares, em alentados pareceres e estudos, além de substanciosos pronunciamentos, buscando todos espancar as dúvidas existentes, face a alegada dubiedade dos textos, especialmente com relação à figura nova do Presidente do Congresso Nacional, com características próprias, fortemente gizadas.

O debate foi travado, dentro e fora do Parlamento, em termos emocionais e negativos, derivando, inclusive, para as relevantes peculiaridades das personalidades diretamente envolvidas. Ora, tanto o Presidente efetivo do Senado, como o atual Vice-Pre-

sidente da República, ambos de grande conceito no Congresso, com invejáveis fôlhas de serviços prestados ao País, têm tôdas as qualificações para o perfeito exercício da Presidência em disputa.

As duas facções em choque invocaram ponderáveis e respeitáveis argumentos, perquirindo os textos constitucionais, dissecando minuciosamente a doutrina, juntando cada uma às ditas razões últimas, através das quais teria sido apresentada a verdadeira significação e inteligência das regras em contraste, que, obviamente, estava do seu lado.

Se dúvidas existiam, impossíveis de aclarar por meio de interpretação, não nos parece razoável suprimir a incerteza por via indireta, como se pretende pelo projeto em pauta. O caminho não é este. A via escolhida é imprópria.

O atual Presidente do Senado confrontou, em defesa das atribuições de cargo que ocupa, diversos dispositivos da própria Carta, que parecem confirmar sua tese. Arrimou-se em argumentos irrespondíveis que, ineludivelmente, podem levar ao reconhecimento da legitimidade de caber à Mesa do Senado a direção dos trabalhos do processo legislativo, ficando as demais funções da Presidência do Congresso para o Vice-Presidente da República.

Não concordamos com a solução proposta pelo projeto, in casu. Não se trata de questão política, de interesse partidário ou de conveniência pessoal. O que está em jogo é a própria instituição e o regime. Não pode nem deve ser tolerada a Revisão Constitucional — que é o que está sendo objetivado no projeto — através da reforma do Regimento Comum.

Diante das normas constitucionais que impõem aprovação de proposições até pelo simples decurso do tempo sem embargo de reconhecer todos os méritos na personalidade do atual Vice-Presidente da República, não deve o Poder Legislativo ficar ao arbítrio dos eventuais ocupantes desse cargo. Por intermédio dos inúmeros expedientes dilatórios, que todos conhecemos, poderão vingar resultados não desejados pelo Congresso. Comprometido ficaria desta maneira, o Congresso com a decisão afinal referendada, por se haverem escorado, sem manifestação definitiva, os prazos constitucionais.

Destarte, não nos resta outro caminho senão votarmos contra o Projeto, relativamente à Presidência do Congresso Nacional, por entendermos, no particular, que êle busca, essencialmente, obviar, por meio impróprio,

uma questão que exigiria Emenda à Constituição.

No tocante às demais disposições, nosso voto é favorável pois, merecem ser aprovadas.

Brasília, 28 de junho de 1967. — **Getúlio Moura.**

IV — PARECER DA MESA

A Mesa, na reunião de hoje, presentes os Senhores **Baptista Ramos**, Presidente — **José Bonifácio**, 1.º Vice-Presidente (Relator) — **Getúlio Moura**, 2.º Vice-Presidente — **Henrique de La Rocque**, 1.º-Secretário — **Aroldo Carvalho**, 3.º-Secretário e **Ary Alcântara**, 4.º-Secretário, apreciando o Projeto de Resolução CN-1/67 que adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 1967, resolveu aprovar o parecer do Relator, favorável à proposição, com o voto em separado do Sr. 2.º Vice-Presidente contra o projeto, relativamente à Presidência do Congresso Nacional.

Sala das Reuniões, 28 de junho de 1967. — **Baptista Ramos**, Presidente. — **José Bonifácio**, 1.º Vice-Presidente, Relator. — **Getúlio Moura**, 2.º Vice-Presidente. — **Henrique de La Rocque**, 1.º-Secretário — **Aroldo Carvalho**, 3.º-Secretário — **Ary Alcântara**, 4.º-Secretário.

PARECER

N.º 8, de 1967 (CN)

Da Comissão Diretora do Senado sobre o Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967 (CN), que adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 1967.

Relator do vencido: Senador **Gilberto Marinho**.

Preliminarmente, entendemos que, embora nos caiba, como atribuição específica, apreciar o Projeto apenas quanto ao mérito, não podemos deixar de reafirmar a nossa posição contrária ao art. 2.º e ao parágrafo único do art. 3.º, alicerçada em pronunciamento de acatados juristas.

Pontes de Miranda, em seu parecer, afirma, conclusivamente, que, nas funções legislativas não cabe ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional. Assevera que essa Presidência compete, nos termos da Constituição, ao Presidente do Senado Federal:

“Tem o Presidente do Senado Federal as seguintes atribuições:

a) presidir a inauguração da Sessão Legislativa (art. 31, § 2.º, I), verbis, “sob

a direção da Mesa dêste", isto é, do Senado Federal;

b) presidir a sessão em que se elabora o Regimento Comum (art. 31, § 2.º, II), verbis, "sob a direção da Mesa dêste", isto é, do Senado Federal;

c) receber o compromisso do Presidente da República a comunicação dos motivos do veto parcial ou total, a qualquer projeto (art. 62, § 1.º);

e) convocar as duas Câmaras para, em sessão conjunta, conhecerem e deliberarem do veto (art. 62, § 3.º);

f) promulgar os projetos cuja promulgação não foi feita, no prazo (artigo 62, § 4.º), pelo Presidente da República;

g) promulgar os atos legislativos da competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 62, § 5.º e 47);

h) convocar o Congresso Nacional, se não está em reunião, para conhecer e deliberar sobre o estado de sítio (art. 153, § 2.º);

i) presidir as sessões em que caiba, ao Congresso deliberar e. g. arts. 47, 51 e 53)."

Paulino Jacques preceitua: "A pretexto de modificar o Regimento Comum, nos termos acima enunciados, o que realmente se colima é a alteração da "Lei Magna" por processo não admitido, verdadeiramente extravagante, se não herético, porque os princípios da eidética e da dogmática constitucional clamam contra êle".

Loureiro Júnior lembra o Juiz Miller, em citação de Rui, quando, nas suas "Lecturas" sobre a Constituição americana, se referia à atribuição do Vice-Presidente da República como sendo apenas de "mera dignidade e respeitabilidade", e acrescenta: "Tais atribuições são, atualmente, denominadas pelo preclaro Pontes de Miranda como "funções meramente protocolares ou cerimoniais".

E conclui: inadmissível o propósito de suplantar dispositivos constitucionais mediante simples reformas de Regimento Interno, efetivadas através da Resolução do Congresso Nacional."

Miguel Reale assinala que: "A solução constante do Projeto de Resolução que visa modificar o Regimento Comum do Congresso Nacional, congregando os dois artigos aqui examinados, a fim de outorgar ao Vice-Presidente da República a "presidência"

das sessões e à Mesa do Senado a sua direção, não resiste à mais perfunctória análise, a começar pelo exame aos aspectos gramaticais até as razões lógicas e teleológicas-políticas das duas normas constitucionais, aparentemente em conflito."

Continuando, diz: "Quando o Congresso Nacional se reúne para exercer funções de ordem normativa, quer apreciando vetos do Executivo, quer emanando atos normativos próprios, fá-lo sob a Presidência da Mesa do Senado."

E a seguir: "Evidenciando que ao Presidente do Senado cabe a direção do Congresso Nacional, quando em reunião para tarefas legislativas, a pretendida alteração do Regimento Comum importa, ineludivelmente, delegação de poder elivada de inconstitucionalidade manifesta."

Josaphat Marinho ensina: "Compete ao Presidente do Senado, como a figura central da Mesa dêste, a direção das sessões conjuntas constitucionalmente enumeradas ou previstas."

E afirma, citando o art. 31, § 2.º, da Constituição: "Por êsse preceito, explícito e enumerativo, tôdas as sessões conjuntas das duas Casas do Congresso Nacional, prevista na Constituição, realizam-se sob a direção da Mesa do Senado. Vale dizer: tôdas as reuniões convocadas para que o Congresso Nacional exerça sua competência constitucional, de natureza jurídica ou política, são presididas pela Mesa do Senado, nos precisos e excludentes termos da Constituição."

E observa: "Pouco importa que a enumeração dos casos de reunião do Congresso, reservados à direção do Presidente do Senado, envolva as principais sessões conjuntas..."

Antônio Balbino doutrina: "A integração da Mesa do Senado, sem qualquer reserva, restrição ou condicionamento, como órgão dirigente das duas Casas conjuntamente reunidas, aí está como um conceito de natureza constitucional, que surgindo como um ato de competência do Senado, não pode ficar subordinado a modificações expressas no Regimento Comum."

Frederico Marques, analisando o art. 79, § 2.º, da Constituição, comenta: "Pôsto o preceito transcrito (art. 79, § 2.º) em confronto com o do art. 31, § 2.º, o que se verifica é o seguinte: a Presidência do Congresso, no caso, tem mais aspecto honorífico que o de efetivo exercício da direção das Casas do Legislativo. Tal como o Presidente da República, na França da Constituição

parlamentarista de 1946, pode-se dizer que, entre nós, o Vice-Presidente da República é o Presidente do Congresso Nacional, "au point de vue de la représentation et du cérémonial", enquanto que "la tace de gouverner" (id est, a de realmente presidir ao Congresso), cabe à Mesa do Senado e seu Presidente (Of. D. W. S. Lidderdade, op. cit., págs. 57 e 58)."

Prosegue Frederico Marques: "Predominantemente honorífica, na vigente Constituição, é, assim, a Presidência do Congresso atribuída ao Vice-Presidente da República, à semelhança do que ocorre com os Chefes de Estado (Presidente da República ou Monarcas) nos Estados de Governos Parlamentaristas."

E adiante: "O Vice-Presidente é Presidente do Congresso Nacional; mas nessa qualidade, não preside as sessões conjuntas do Congresso arroladas no art. 31, § 2.º, porque não integra a Mesa do Senado, nem tem competência para as funções mencionadas no art. 62, por não ser Presidente do Senado."

Só funções e atividades residuais a ele cabem, pouco importando que sejam reduzidas ou mínimas, insignificantes e sem relêvo, pois nada há de anormal em que a Constituição criasse uma Presidência do Congresso mais honorífica que atuante, em que a pessoa investida no cargo venha a ter, principalmente, o papel de representante do órgão. Se em relação a Reis, Rainhas e Presidentes isso acontece, nos sistemas parlamentaristas, nada há que impeça tratamento semelhante ao Vice-Presidente da República, quando alçado à posição de Presidente do Congresso Nacional, na forma prevista pelo art. 79, § 2.º, da Constituição atual."

Pontes de Miranda lembra ainda: "Hoje, não mais se há de falar de vontade do legislador e da vontade da lei. A lei é o que se publicou."

Continua: "A Presidência do Congresso Nacional pelo Vice-Presidente da República, que é eleito após registro conjunto seria agravamento sério da depreciação do Congresso Nacional. Mas não há por onde se chegar a tal conclusão com os textos dos artigos 31, § 2.º, 47, 52, 62, §§ 1.º, 2.º, 4.º e 5.º; e 153, § 2.º"

No mesmo sentido manifestaram-se os eminentes professores Alfredo Buzaid, Gondim Neto, Canuto Mendes de Almeida e outros eminentes juristas.

Esses foram os fundamentos que nos levaram, na oportunidade, ao entendimento

quanto à impossibilidade constitucional de prevalecerem o art. 2.º e o parágrafo único do art. 3.º do Projeto.

Quanto aos demais artigos, *data venis*, não disciplinam convenientemente o funcionamento das sessões conjuntas, além de que se ocupam apenas de algumas das matérias que deveriam ser reguladas.

Na realidade, não cuidou o Projeto de adaptar todo o Regimento Comum às disposições da Constituição, mas somente de algumas modificações.

Limitou-se a cinco itens: comissões de inquérito, propostas de emenda à Constituição, comissões especiais para delegação de leis, apreciação de decretos com força de leis, tramitação do projeto de Orçamento.

Diversas outras medidas importantes e, até, substanciais para o funcionamento das Casas em conjunto, deixaram de ser consideradas.

Assim, mister se faz uma adaptação ampla, que atinja por inteiro o Regimento Comum, recompondo-o e o reformulando, a começar pelo objeto, convocação e direção dos trabalhos; a ordem dos trabalhos, no que se relaciona com a sessão de instalação do Congresso; a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República; as deliberações sobre veto e sobre Regimento Comum.

Da mesma forma, as votações merecem algumas novas disposições regimentais assim como o disciplinamento das sessões solenes. As Comissões Mistas, o seu funcionamento, as Comissões de Inquérito, a preceituação sobre a ação fiscalizadora do Congresso têm de sofrer modificações e inovações, no Regimento Comum, em face do que dispõe a Constituição de 1967. Atingidos devem ser também os Capítulos referentes aos projetos de lei em tramitação conjunta, ou em revisão, o Projeto de Orçamento, a deliberação sobre o veto, e as próprias disposições gerais do Regimento Comum.

Assim entendendo, acolhemos as sugestões do eminente Senador Nogueira da Gama e de outros ilustres colegas traduzidas em um substitutivo que visa a realizar a reformulação total do Regimento Comum e através do qual se oferece à consideração dos Senhores Congressistas o fruto de experiência haurida pela Mesa na direção dos trabalhos das sessões conjuntas, não só na fase anterior a 1964, como nos três últimos anos e atendendo às inovações que ao processo legislativo trouxe a nova Carta.

Dividido em título, capítulos e seções, o substitutivo compreende todo o trabalho a

ser realizado em conjunto pelas duas Casas, numa integral adaptação do Regimento Comum às disposições constitucionais vigentes, como se verá da seguinte enumeração dos assuntos tratados:

I — quanto ao objeto, convocação e direção das sessões conjuntas:

- a) as sessões relacionadas com o trabalho legislativo;
- b) as sessões não relacionadas com o trabalho legislativo;

II — quanto à ordem dos trabalhos:

- a) nas sessões conjuntas em geral;
- b) nas sessões de instalação do Congresso Nacional;
- c) nas sessões de eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- d) nas sessões de posse do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- e) nas sessões em que compareça o Presidente da República;
- f) nas sessões para deliberar sobre matéria legislativa;
- g) nas sessões para deliberar sobre o Regimento Comum.

O Substitutivo apresentado pela Mesa do Senado Federal compreende, em 129 artigos, todo o Regimento Comum. Determina expressamente na sua Seção II:

“SEÇÃO II

Das Sessões não Relacionadas com o Trabalho Legislativo

Art. 11 — Em todos os casos não especificados no art. 31, § 2.º, da Constituição, em que as duas Câmaras realizem sessões conjuntas mediante entendimento entre as respectivas Mesas, inclusive aquelas que se destinarem a homenagear Chefes de Estado estrangeiros e à prática de atos comemorativos, exercerá a Presidência o Vice-Presidente da República, assistido pelos Secretários do Senado e da Câmara dos Deputados, que convocar.

Art. 12 — Nas sessões a que se refere o artigo anterior, se ocorrerem votações, o Vice-Presidente da República nelas terá apenas voto de qualidade.

Art. 13 — Na ausência do Vice-Presidente da República, a sua substituição se fará na

forma prevista para a do Presidente do Senado.”

O Senador Dinarte Mariz, 1.º-Secretário, foi vencido, apresentando o seguinte voto em separado:

“ Projeto de resolução subscrito por Senadores e Deputados e com a ementa “Adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967” foi lido na sessão conjunta do Congresso Nacional em 12 de abril de 1967. Na mesma sessão ordenou o Senhor Presidente que esse projeto fôsse à publicação e, na sessão seguinte, leu, o Senhor Presidente, despacho determinando o arquivamento do projeto porque o considerou flagrantemente inconstitucional. Terminada a leitura, o Senhor Deputado Ernani Sátiro interpôs imediato recurso do despacho para o Plenário, o que foi deferido, sendo ordenado que sobre o assunto se ouvissem as Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Cada uma das Comissões emitiu parecer, que não alcançou a unanimidade, recomendando as respectivas maiorias o provimento do recurso. Os pareceres mereceram acolhida do Plenário que, por 227 votos contra 133, deliberou o prosseguimento do curso do projeto cuja tramitação fôra interrompida pelo despacho do Senhor Presidente do Senado.

Provido o recurso, o Senhor Presidente do Senado ordenou que o projeto fôsse encaminhado à Comissão Diretora do Senado, na conformidade do disposto no art. 51, § 1.º, do Regimento Comum e, em data de 14 de junho corrente, incumbiu-me de relatá-lo.

Contém o Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967, 12 artigos, dos quais os três primeiros versam sobre a reunião conjunta do Senado e da Câmara dos Deputados, sobre a presidência da mesma reunião e sobre o procedimento a ser adotado para o caso de vaga do cargo de Vice-Presidente da República, para as hipóteses de impedimento ou falta deste e para o de substituição dos membros da Mesa na função a esta reservada de dirigir os trabalhos das sessões do Congresso Nacional.

Nos demais artigos do projeto, cogita-se de disciplinar a criação e o funcionamento de Comissão de Inquérito composta de membros das Casas do Congresso Nacional, de ordenar a tramitação de propostas de emenda à Constituição formuladas por membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou procedentes de Assembleias Legislativas dos Estados, de dispor acerca do andamento de projetos de lei referidos no art. 54 da

Constituição, de estabelecer normas sobre elaboração de lei delegada, sobre projeto de resolução delegando ao Presidente da República a elaboração de lei sobre decreto com força de lei, sobre distribuição de prazo para pronunciamento das Casas do Congresso Nacional quanto à proposta do orçamento e sobre revogação do disposto no art. 23 vigente a propósito do processo de votação de Presidente e de Vice-Presidente da República.

Tal foi o interesse despertado pela solução do problema de saber a quem compete a presidência do Congresso Nacional que, desde quando se ofereceu o Projeto de Resolução n.º 1, todas as atenções se concentram nos dispositivos dos arts. 1.º e 3.º, ficando relegados para plano inferior os demais dispositivos, os quais, tanto quanto os primeiros, têm por objetivo o que vem enunciando na emenda, isto é, a adaptação do Regimento Comum às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967.

No primeiro despacho do Senhor Presidente do Senado, nos vários pareceres emitidos, quer dentro do Congresso Nacional, quer fora do mesmo, nos discursos proferidos, nas questões de ordem suscitadas, a tônica predominante foi sempre a de saber se os três primeiros dispositivos do projeto eram, ou não, constitucionais.

Cumpra que se dê merecido relevo aceitando o trabalho do Relator — Senhor Senador Petrónio Portela. Pela expressiva maioria de sete votos em dez, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovou, entre outras, esta conclusão do parecer de seu Relator:

“O Vice-Presidente da República presidirá aos trabalhos da Mesa com voto de qualificação”,

sendo que a direção dos trabalhos do Congresso Nacional caberá à Mesa do Senado Federal, constituída de todos os membros.

Em votação nominal, a maioria do Senado e a maioria da Câmara exprimiram sua concordância com os pareceres das Comissões de Constituição e Justiça de uma e de outra Casa do Congresso, ficando assim bem claro que se reconhecia, mediante provimento do recurso, a constitucionalidade do projeto de resolução que, no entender do Senhor Presidente do Senado, devia ser arquivado por inconstitucional.

Já agora, portanto assentado está que na conformidade do deliberado pelos Congressistas a exata interpretação da Constituição

de 24 de janeiro de 1967 reconhece caber ao Vice-Presidente da República a presidência de todas as sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado. Deste modo, a proposta de reforma do Regimento Comum não tem por objetivo alterar qualquer dispositivo constitucional. Deste modo, a proposta de reforma do Regimento Comum apenas insere no Regimento princípio constante do diploma constitucional vigente. Assim sendo, não é a Constituição que fica sujeita a interpretações modificativas de seu texto e sim é o Regimento Comum que se pretende adaptar aos dispositivos constitucionais.

Por essas razões e, considerando que os demais dispositivos do projeto têm o alcance pretendido na ementa, pelas demais razões do referido parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, opinamos no sentido de que o Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967, merece ser aprovado. — *Dinarte Mariz*.

III — quanto às discussões e votações;

IV — quanto às Comissões Mistas:
a) espécies e criação;
b) funcionamento.

V — quanto à elaboração legislativa:

a) elaboração legislativa em conjunto:

a.1 — projetos de emenda à Constituição;

a.2 — projetos de lei de iniciativa do Presidente da República para apreciação em conjunto;

a.3 — veto presidencial;

b) elaboração legislativa feita separadamente pelas duas Casas:

b.1 — projetos de lei em revisão;

b.2 — orçamento.

VI — quanto à delegação legislativa:

a) disposições gerais;

b) delegação legislativa ao Presidente da República;

e) delegação legislativa interna:

c.1 — delegação legislativa à Comissão Mista;

c.2 — delegação legislativa em cada Casa.

VII — quanto à ação fiscalizadora do Congresso Nacional:

a) pronunciamento do Congresso sobre decretos com força de lei;

b) pronunciamento do Congresso sobre contratos impugnados pelo Tribunal de Contas;

c) Comissões de Inquérito do Congresso Nacional.

VIII — Lideranças.

IX — Publicações referentes ao Congresso Nacional.

X — Disposições Gerais e Transitórias.

Concluimos, pois, oferecendo, devidamente justificado neste Parecer, substitutivo integral ao Projeto, para nele compreender, por inteiro, o Regimento Comum. — Camilo Nogueira da Gama, 1.º Vice-Presidente — Gilberto Marinho, Relator, 2.º Vice-Presidente — Dinarte Mariz, 1.º-Secretário, vencido — Victorino Freire, 2.º-Secretário — Edmundo Levi, 3.º-Secretário — Cattete Pinheiro, 4.º-Secretário — Guido Mondim, 2.º-Suplente — Sebastião Archer, 3.º-Suplente — Raul Giuberti, 4.º-Suplente."

Diversos e eruditos pronunciamentos foram feitos, no Congresso Nacional, durante a tramitação do Projeto de Resolução n.º 1/67 (CN).

Sendo impossível a transcrição na íntegra de todos os discursos então proferidos, remetemos o leitor aos Diários do Congresso que os publicaram, fornecendo o

HISTÓRICO DA RESOLUÇÃO

DO CONGRESSO NACIONAL N.º 1/67

— PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 1/67 — "Adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 24-1-67." DCN — Conj. — 12-4-67 — pág. 602

— Despacho do Presidente Moura Andrade e Recurso do Deputado Ernani Sátiro

DCN — Conj. — 13-4-67 — pág. 610

— PARECER PARA ESTUDO, publicado com autorização do Sr. Presidente da CCJ.

Relator: Sen. Petrônio Portella

Diante do exposto, cabe concluir:

a) o despacho presidencial não tem fundamento na lei.

b) a Mesa do Senado, constituída de todos os seus membros, íntegra, deverá dirigir os trabalhos do Congresso, na forma que determinar o Regimento Comum (art. 31, § 1.º, n.º III);

c) o Vice-Presidente da República presidirá aos trabalhos da Mesa, com o voto de qualidade.

Caberá ao Plenário fazer cumprir a Constituição através do Regimento Comum.

Este é o parecer.

DCN — II — 4-5-67 — pág. 936/39

Rep. DCN — II — 13-5-67 — pág. 936/39

— PARECER N.º 4/67 (CN) — Da CCJ do Senado

Relator: Sen. Petrônio Portella

DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 633

— Voto em separado do Sen. Antônio Balbino, no Recurso interposto contra despacho do Presidente do Senado que mandou arquivar o Projeto de Resolução número 1/67, do Congresso Nacional.

DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 636

— Declaração de voto do Sen. Josaphat Marinho

DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 640

— PARECER N.º 5/67 (CN) — Da CCJ da Câmara sobre o recurso ao Plenário do despacho do Sr. Presidente do Senado Federal que mandou arquivar o Projeto de Resolução n.º 1/67, do Congresso Nacional.

DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 641

— Voto do Dep. Pedroso Horta

DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 648

— Voto em separado do Dep. Paulo Campos

DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 652

— Fundamentação de voto — Rubem Nogueira

DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 654

— DISCUSSÃO, em turno único, do recurso do Sr. Dep. Ernani Sátiro, do despacho que determinou o arquivamento, por inconstitucionalidade, do Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1/67 — João Borges (questão de ordem) ..., Ernani Sátiro (sobre a questão de ordem) ..., O Sr. Presidente (Moura Andrade)

— ... questão de ordem ... e, pois, procedente. Os Srs. Congressistas me desculpam, mas não tendo havido nenhuma deliberação de dispensa de interstício, a esta Presidência não cabe outra atitude senão a de retirar a matéria da Ordem do Dia, para voltar na próxima quinta-feira, e declarar encerrada a sessão.
DCN — Conj. — 17-5-67 — pág. 657

— PROJETO

Despacho do Presidente do Senado

Recurso do Sr. Ernani Sátiro

Parecer da CCJ sobre o Recurso ao Plenário.

Relator: José Meira

Em conclusão:

1) o Sr. Presidente do Senado carecia de poderes para mandar arquivar o Projeto de Resolução 1/67, em face do art. 5.º e do Regimento Comum;

2) o projeto é constitucional e juridicamente perfeito. Sou de parecer, portanto, que o recurso interposto deve ser recebido e julgado procedente pelo plenário do Congresso Nacional.

DCN — I — 19-5-67 — pág. 2.436/2.447

— Questão de ordem do Sr. Clemens Sampaio: ... o Presidente que proferiu o despacho que deu motivo ao recurso, no nosso entender, não poderá presidir a sessão.

Resposta do Sr. Presidente (Moura Andrade) ... S. Exa. não pode cometer o grave equívoco de confundir interesse pessoal com dever de função. E por dever de função que presido esta sessão.

DCN — Conj. — 25-5-67 — pág. 580

— DISCUSSÃO, em turno único, do Recurso do Sr. Deputado Ernani Sátiro — Josaphat Marinho ... Petrónio Portella (pronuncia discurso que, entregue à revisão do orador, será publicado depois).

DCN — Conj. — 25-5-67 — pág. 583

— DISCUSSÃO, em turno único, do Recurso ... Paulo Campos ..., Leon Pires ..., Feliciano Figueiredo.

DCN — Conj. — 31-5-67 — pág. 592

— Chagas Rodrigues (questão de ordem) ... Jairo Brun ..., Adolpho Oliveira (questão de ordem) ... José Meira.

DCN — Conj. — 2-6-67 — pág. 602/609

— DISCUSSÃO, em turno único, do Recurso ... (continuação); Lurtz Sabiá ..., Pires Sabóia ..., Joel Ferreira.

DCN — Conj. — 2-6-67 — pág. 611/616

— DISCUSSÃO, em turno único, do Recurso (continuação) — Amaral Neto ..., Brito Velho, Daniel Krieger.

Requerimento do Sr. Ernani Sátiro e outros. ... requeremos o encerramento da discussão do recurso interposto contra o despacho que determinou o arquivamento do Proj. de Resolução do Congresso Nacional n.º 1/67.

João Herculino (para encaminhar a votação), Raul Brunini (para encaminhar a votação), Daniel Krieger ..., Lutz Garcia (encaminhamento de votação), Ruy Santos (encaminhamento de votação), Joel Ferreira (encaminhamento de votação), Jairo Brun (encaminhamento de votação), Geraldo Freire (encaminhamento de votação), Ernani Sátiro (encaminhamento de votação), Mário Covas (encaminhamento de votação).

VOTAÇÃO DO REQUERIMENTO DE ENCERRAMENTO DA DISCUSSÃO:

Aprovado. Mário Covas solicita verificação de votação:

127 sim e 54 não. Total: 181 votos, Não há número.

DCN — Conj. — 7-6-67 — pág. 619

— Moura Andrade (para explicação pessoal) ... Geraldo Freire (como Líder) ...

— DISCUSSÃO, em turno único, do Recurso (continuação)

Requerimento de encerramento de discussão: aprovado. Em consequência, está encerrada a discussão.

VOTAÇÃO do Recurso do Dep. Ernani Sátiro — Feliciano Figueiredo (encaminhar votação) Paulo Campos (para uma declaração) Aprovado.

Mário Covas — requer verificação de votação, por bancadas. É lido Reqto. do Sr. Gastone Righi ... autorizar a votação secreta; O Sr. Presidente: ... não podendo por este motivo, submeter à votação o reqto. O Sr. Mário Covas: ... seja feita votação nominal. O Sr. Presidente: Defiro o reqto. do Sr. Dep. Mário Covas.

Resultado: votaram sim 227 Senhores Congressistas; 133 votaram não; houve uma abstenção.

O Recurso foi provido e, em consequência, o Projeto de Resolução terá o encaminhamento regimental.

DCN — Conj. — 8-6-67 — pág. 630

DECLARAÇÕES DE VOTO.

- PARECER N.º 7/67 (CN) — Da Mesa da Câmara. Relator: Dep. José Bonifácio — favorável, com o voto em separado do Sr. 2.º-Vice-Presidente contra o projeto, relativamente à Presidência do Congresso Nacional.

PARECER N.º 8/67 (CN) — Da Comissão Diretora do Senado.

Relator do vencido: Sen. Gilberto Marinho — substitutivo integral.

Voto em separado

Relator: Sen. Dinarte Mariz

DCN — II — 1-7-67 — pág. 1.514/1.522

- DISCUSSÃO, em turno único, sobre o projeto e o substitutivo: Lurtz Sabiá (questão de ordem) ... os congressistas não receberam os avulsos do projeto. O Sr. Presidente: ... a questão de ordem levantada é acolhida. A sessão vai ser encerrada.

DCN — Conj. — 3-8-67 — pág. 680

- DISCUSSÃO, em turno único — são lidas 3 emendas apresentadas pelo Sr. Sen. Bezerra Neto.

Discussão: Lurtz Sabiá (pela ordem), Bernardo Cabral (questão de ordem), Lurtz Sabiá ..., João Menezes.

DCN — Conj. — 4-8-67 — pág. 692

- DISCUSSÃO, em turno único — Encerrada. Tendo sido apresentadas três emendas ao projeto de resolução em pauta, vão elas às duas Mesas, do Senado e da Câmara, para sobre elas se manifestarem.

DCN — Conj. — 8-8-67 — pág. 696

- É lido Ofício do Sr. Sen. Bezerra Neto, autor de três emendas, solicitando retirada das mesmas.

DCN — II — 9-8-67 — pág. 1.648

- É lida comunicação do Sr. Sen. Bezerra Neto solicitando retirada das emendas de sua autoria.

O Sr. Presidente: — A Presidência deferiu o pedido.

VOTAÇÃO, em turno único — Celso Passos (encaminhamento); Feliciano de Figueiredo (idem); Haroldo Leon-Peres (idem); Joel Ferreira (idem); Geraldo Freire (idem); Lurtz Sabiá (idem); Getúlio Moura.

VOTAÇÃO: É lido e aprovado Reqto. do Sr. Ernani Sátiro ... preferência para votação do Projeto.

É lido Reqto. do Sr. João Borges e outros; votação secreta.

Votação do Reqto.: Ernani Sátiro (encaminhamento); João Borges (para contestar); O Sr. Presidente (Moura Andrade); rejeitado o requerimento.

O Sr. Mário Covas (declaração de voto).

O SR. PRESIDENTE (Moura Andrade) — Foi deferido pelo Congresso Nacional o reqto. do nobre Dep. Ernani Sátiro de preferência para o projeto e de votação global. Vai ser votado o projeto. Se aprovado, estará prejudicado o Substitutivo. DCN — Conj. — 11-8-67 — pág. 702/708

Vai-se proceder à votação na Câmara dos Deputados.

Os Srs. Deputados que aprovam o Projeto de Resolução n.º 1, queiram permanecer sentados: Aprovado.

O Sr. Mário Covas: pede verificação: sim — 189 Deputados; não — 94 Deputados; abstenção — 2.

O Projeto foi aprovado na Câmara e está prejudicado o substitutivo.

Passa-se à votação no Senado Federal: Os Srs. Senadores que aprovam o projeto queiram permanecer sentados: Aprovado. O SR. PRESIDENTE: Há sobre a mesa declarações de voto dos Srs. Deputados Lurtz Sabiá, Getúlio Moura, Rubem Nogueira e Hélio Garcia. Serão publicadas. O Sr. Aurélio Vianna: (para uma declaração de voto) ... a bancada do MDB do Senado votou contra o projeto de resolução.

O SR. PRESIDENTE (Moura Andrade): A declaração de voto do Líder do MDB constará da Ata.

O projeto ficou dispensado de redação final, nos termos do Regimento Comum, uma vez que não sofreu modificações.

Reafirmo aos Srs. Congressistas que se acaba de consumir uma violência à Constituição.

Esta Presidência não promulgará a Resolução inconstitucional que acabou de ser votada. (Muito bem! Palmas.)

Conforme verificamos, através do Histórico, foi concedida preferência para a votação do Projeto que, aprovado, foi promulgado como Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967.

V — PARECERES DE JURISTAS

Diversos eminentes juristas opinaram sobre a relevante questão, emitindo Pareceres que transcrevemos a seguir:

I — Alfredo Buzaid

I — OS FATOS

1. Os fatos são bem conhecidos. Deputados e Senadores apresentaram o Projeto de Resolução do Congresso Nacional, sob n.º 1/67, tencionando adaptar aos preceitos da Constituição o Regimento Comum. Dentre os vários artigos que o compõem, os que interessam precipuamente a este parecer são:

"Art. 2.º — No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá as sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade.

Art. 3.º — Dirigirá os trabalhos a Mesa do Senado.

Parágrafo único — No caso de estar vago o cargo de Vice-Presidente da República e nos casos de impedimento ou falta deste, bem como no de substituição dos membros da Mesa, proceder-se-á segundo o disposto no Regimento do Senado."

O intuito dos Srs. Deputados e Senadores, manifestado claramente nesses dois preceitos, foi o de acomodar o Regimento Comum ao art. 79, § 2.º, da Constituição Federal, sob a alegação de que esta regra, introduzindo "uma inovação em nossa legislação" (avulso do Projeto de Resolução n.º 1/67, pág. 9), transferiu da Mesa do Senado para o Vice-Presidente da República o exercício exclusivo das funções do Presidente do Congresso Nacional.

2. O Presidente do Senado, em longo e fundamentado despacho, determinou o arquivamento do projeto, por entender que ele contrariava a Constituição. Os autores do projeto, inconformados com a decisão, dela recorreram para o Plenário do Congresso. O Presidente do Senado porfia, contudo, na luta em que tão sinceramente se empenhou, porque se convenceu de que o que está em jogo não é tanto a pessoa que ocupa atualmente a Presidência do Congresso quanto a instituição que deve ser preservada diante da ameaça que tende a ferir a autonomia do Poder Legislativo.

Conquanto apresentado sob a forma de simples alteração regimental, não se cuida que o projeto seja de somenos importância. Trata-se, ao contrário, de matéria cujo al-

cance transcende os limites do Regimento Comum e afeta o sistema da Constituição, nomeadamente no plano da divisão e harmonia dos poderes.

II — A HERMENÊUTICA DA CONSTITUIÇÃO

3. Na verdade, o projeto de resolução, nos termos em que estão exarados os arts. 2.º e 3.º, divorcia-se da boa técnica legislativa, porque, a pretexto de mera reforma regimental, visa a emendar preceitos da Constituição votados pelo próprio Congresso. A gravidade da proposição está precisamente em obscurecer regras constitucionais de clareza meridiana, sobrepondo-lhes disposições de Regimento Interno.

Os autores do projeto se atêm à interpretação do art. 79, § 2.º, da Constituição Federal, que preceitua:

"O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras funções que lhe forem conferidas em lei complementar."

A um primeiro lance de olhos, parece que este artigo atribui ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional; e aos espíritos menos afeitos aos complexos problemas da exegese das leis, basta esta análise superficial para concluir, de pronto e sem mais preocupações, que toda a controvérsia se acha resolvida. Mas o defeito capital desta hermenêutica está justamente em considerar de modo isolado o preceito constitucional, esquecendo-se que a Constituição é um corpo ordenado e sistemático de princípios que devem harmonizar-se entre si, por constituírem uma unidade orgânica. Quando surgem disposições aparente ou realmente antagônicas, a tarefa do intérprete é concertá-las entre si, procurando surpreender o espírito que as ditou segundo os diversos métodos adotados na prática da hermenêutica jurídica.

4. Discorrendo ex professo sobre o mau vézo daqueles que analisam isoladamente as normas jurídicas, escreve PRADO KELLY (Estudos de Ciência Política, vol. II, pág. 73):

"O equívoco de semelhante inteligência decorre apenas da análise isolada do inciso. E não de hoje, mas há muito, advertem os juristas que "as leis devem comparar-se não só em todas as suas partes, mas também com as outras sobre o mesmo objeto, porque por umas se vem a conhecer o espírito das outras", como ensinava o exímio COELHO DA ROCHA (Instituições de Direito Civil

Português, 3ª ed., vol. I, pág. 25), mestre de muitas gerações de juristas. Era a regra que BORGES CARNEIRO extraía do alvará de 18 de fevereiro de 1766: "Os textos da mesma lei se entenderão uns por outros; as palavras antecedentes e subsequentes declaram o seu espírito". (*Direito Civil de Portugal*, 1851, vol. I, pág. 49, § 24, a.) Se assim opinaram sempre os civilistas, não é outro o ensino até hoje vigorante em direito público, e especialmente em matéria constitucional, segundo a lição herdada dos norte-americanos: "... the sense is to be determined by comparing the particular clause with other parts of the constitution, by considering the various meaning vernacular or technical, which the words are capable of bearing..." (BLACK, *Handbook of American Constitutional Law*, 2ª ed., pág. 69)."

5. Os mestres de direito, que se ocuparam com a técnica da interpretação das normas constitucionais, ratificam o ensinamento dos autores acima transcritos. Assim, na Argentina, LINARES QUINTANA, em seu clássico Tratado, observa que:

"La Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico en el cual el significado de cada parte debe determinarse en con el de las partes restantes; ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas de la ley suprema." (LINARES QUINTANA, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, vol. II, pág. 479.)

Nos Estados Unidos, os tratadistas sempre consideraram a Constituição como um todo (Cf. WILLCOUGBY, *Principles of the Constitutional Law of the United States*, 2ª ed., pág. 46: "The Constitution is to be construed as a Whole."); e, destarte, o todo deve ser examinado com o objetivo de alcançar o verdadeiro sentido de cada uma das partes. Esta é a lição de COOLEY:

"It is therefor a very proper rule of construction that the whole is to be examined with a view to arriving at the true intention of each part." (COOLEY, *Constitutional Limitations*, 7ª ed., pág. 91.)

6. Em caso de ambigüidade, segundo BLACK, deve analisar-se toda a Constituição para determinar o sentido de cada uma de suas partes, e a interpretação deve ser tal que produza efeito a todo o instrumento e não dê lugar a conflitos entre as suas partes:

"In case of ambiguity, the whole constitution is to be examined in order to determine the meaning of any part, and the construction is to be such as to give effect to the entire instrument and not to raise any conflict between its parts which can be avoided." (BLACK, *American Constitutional Law*, 3ª ed., páginas 77 e seg.)

Cabe, pois, ao intérprete conhecer toda a Constituição para precisar o significado de uma palavra ou o sentido de uma norma. Uma disposição não pode ser separada das outras ou encarada isoladamente; ao contrário, todas as disposições que se ocupam com a matéria devem ser consideradas em conjunto, de modo que possam revelar o intuito do instrumento. WEAVER, procurando particularizar a existência de um conflito entre disposição geral e disposição particular, assim se pronuncia:

"Onde surge um conflito entre uma disposição geral e uma disposição especial, esta há de prevalecer quanto ao ponto objetivado. A disposição especial há de interpretar-se como uma limitação à concessão." (SAMUEL WEAVER, *Constitutional Law and its Administration*, § 55.)

Estudando o problema sob o aspecto de extensão ou limites de poderes, assim se manifesta CARLOS MAXIMILIANO:

"Onde um poder é conferido em termos gerais, interpreta-se como estendendo-se nos mesmos termos, salvo se alguma clara restrição for deduzível do próprio contexto expressa ou implicitamente." (CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. I, n.º 79.)

Aí estão alguns princípios de técnica de interpretação, a cujo respeito não há divergência entre os constitucionalistas. A doutrina acima exposta representa a *communis opinio* da doutrina tradicional, recebida sem discrepância pelos autores mais modernos.

III — A CONTROVÉRSIA ENTRE O PRESIDENTE DO SENADO E OS AUTORES DO PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 1/67

7. Para a perfeita compreensão da controvérsia surgida entre o Presidente do Senado e os autores do Projeto de Resolução n.º 1/67, parece de toda conveniência transcrever e ressaltar os dispositivos da Constituição que aparentemente são avessos entre si: Art. 79, § 2.º

O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além

de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar.

Art. 31, § 2.º

A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para: I — inaugurar a sessão legislativa; II — elaborar o regimento comum; III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República; IV — deliberar sobre o veto; V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição.

O confronto entre essas disposições dá logo a idéia de sua função e do seu alcance. O art. 79, § 2.º, é uma norma genérica, que atribui ao Vice-Presidente da República o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional. O art. 31, § 2.º, é, ao contrário, uma norma específica, que confere, nos casos que enumera, à Mesa do Senado a Presidência do Congresso Nacional.

Segundo uma interpretação sistemática, facilmente se pode ver que é defeso ao Vice-Presidente da República exercer a função de Presidente do Congresso Nacional naqueles casos em que a Constituição cometeu esse encargo a outro órgão. A razão é óbvia. O que a Constituição atribui especificamente a determinado órgão entende-se que exclui a concorrência genérica de outro. Logo, a competência genérica do Vice-Presidente da República não pode invalidar a competência específica da Mesa do Senado.

8. O mandato do Vice-Presidente da República, nos sistemas jurídicos que se inspiraram no modéio norte-americano, constituiu sempre uma preocupação do legislador constituinte. Duas razões primordiais levaram os fundadores da nação americana a criar a figura do Vice-Presidente da República. Uma era estabelecer o regime de igualdade de voto dos Estados representados no Senado; daí a razão por que lhe confiaram a Presidência desta Casa, onde só teria voto de qualidade para desempate. Outra era substituir o Presidente nos seus impedimentos ou suceder-lhe no caso de vaga (Cf. *Federalist*, n.º 68). WALKER resume as considerações, dizendo:

"The original scheme of the convention did not embrace such an officer as the vice-president. But in the course of their deliberations, two reasons suggested themselves for creating this office. The first was, to provide a presiding officer for the senate, without depriving any State of its equal vote, by taking him from that body. The second was, to provide a suitable person to supply a vacancy in the office of president."

(WALKER, *Introduction to American Law*, 9.ª ed., pág. 95.)

9. Das duas razões que influíram no espírito dos constituintes de Filadélfia, a que sobrelevou em importância foi, sem dúvida, a segunda, isto é, substituir o Presidente da República em seus impedimentos ou suceder-lhe no caso de vaga ou incapacidade. ANDERSON assinala que:

"The real importance of the Vice-President of the United States is, of course, that he may succeed to the Presidency." (ANDERSON, *Fundamentals of American Government*, pág. 285.)

Fadado a substituir ou a suceder ao Presidente da República, o Vice-Presidente deveria permanecer inativo e geralmente obscuro, enquanto não ocorresse um ou outro caso. A fim de evitar que sobre ele caíssem doestos, reduzindo-o a uma figura mais decorativa que útil, os constituintes norte-americanos confiaram-lhe a Presidência do Senado. É ANDERSON quem mais uma vez esclarece:

"To give him something useful to do, the framers of the Constitution provided that he should be the President of the Senate, but should have no vote except in the case of a tie." (ANDERSON, *op. cit.*, pág. 285.)

Sua função normal é a de dirigir o Senado, mas, como não pode nomear comissões nem exercer o voto, salvo em caso de empate, a sua missão é de pouca importância. Assim o julga BRYCE:

"His ordinary function", escreve o eminente comentador, "is to act as Chairman of the Senate, but he does not appoint the Committees of that House, and has not even a vote (except a casting vote) in it, the function is of little moment." (BRYCE, *The American Commonwealth*, 3.ª ed., vol. I, pág. 300.)

10. A exemplo dos Estados Unidos, o Brasil também criou a figura do Vice-Presidente da República. Mas, em nossa história constitucional, passou ele por diversas vicissitudes. Quando foi elaborada a Constituição de 1891, aí ficou assentado que lhe caberia a presidência do Senado (art. 32). As Constituições Federais de 1934 e de 1937 desconheciam a figura do Vice-Presidente da República, que só reaparece na Constituição de 1946 com a função de Presidente do Senado Federal (art. 61). Com o advento da Emenda Constitucional n.º 4, que instituiu o regime parlamentar, foi abolído o cargo de Vice-Presidente da República. Restaurado o regime

presidencial, a Emenda Constitucional n.º 6 declarou que não se revigorava o art. 61 da Constituição de 1946.

A Constituição de 1967 consagra, de novo, a figura do Vice-Presidente da República, cometendo-lhe o exercício das funções de Presidente do Congresso, além de outras atribuições que seriam definidas em lei complementar. Comparando-se o texto da Constituição atual com o das Constituições de 1891 e 1946, observa-se entre elas uma diferença substancial. Estas duas Constituições, atribuindo ao Vice-Presidente da República a presidência do Senado, incluíram-no desde logo como órgão permanente de sua Mesa. Na ausência do presidente efetivo havia sempre outro presidente *pro tempore* eleito dentre os senadores. (Cf. STORY, *Commentaries*, 5.ª ed., vol. I, pág. 544; BELLOP, *The American Federal Government*, Londres, 1959, pág. 69.)

11. Em tudo diverso é, porém, o sistema da Constituição de 1967, que contempla duas presidências do Congresso Nacional: a) uma efetiva e real, que cabe à Mesa do Senado para todas as matérias especificadas no artigo 31, § 2.º; b) outra *honoris causa*, atribuída ao Vice-Presidente da República em obséquio à dignidade que tem no sistema de representação das altas autoridades do Governo Federal. Bem andou o legislador constituinte em estabelecer esta distinção. O Vice-Presidente é órgão do Poder Executivo. A Mesa do Senado é o órgão de sua representação e de sua direção. O Congresso, que elaborou a Constituição de 1967, não incluindo na Mesa do Senado o Vice-Presidente da República, teve a um tempo o mérito de se libertar do modelo norte-americano, já tão severamente criticado aqui e alhures (Cf. AGENOR DE ROURE, *A Constituinte Republicana*, vol. I, pág. 439; AURELINO LEAL, *Constituição Federal Brasileira*, vol. I, págs. 463 e segs.; ANIBAL FREIRE, *Do Poder Executivo*, págs. 38 e seg.), e de prestar significativa homenagem ao Poder Legislativo, ao qual reservou o direito de apreciar, sob a direção de seus próprios membros, toda a matéria compendiada no art. 31, § 2.º

Em verdade, um dos requisitos que caracterizam a autonomia das assembleias políticas é o direito de escolher o seu presidente. Esta é uma idéia pacífica na lição dos autores. RACIOPPI e BRUNELLI já escreviam, ao princípio deste século, que:

"... il diritto di nominarsi liberamente il proprio presidente se considera da tutti come una delle fondamentali guarantee dell'assemblee politiche." (RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento allo*

Statuto del Regno, Utet, 1909, vol. II, pág. 290.)

Decorridos cinqüenta anos, é CARLO CERETTI quem reproduz o conceito:

"L'autonomia delle camere si esplica anche nella libera elezione da parte di ciascuna di esse del proprio presidente e dell'ufficio di presidenza (art. 63) per tutta la durata della legislatura." (CARLO CERETTI, *Diritto Costituzionale Italiano, Utet, 1966, pág. 421.)*

A Constituição brasileira, ao estatuir que as sessões conjuntas das duas Casas, para conhecer da matéria enumerada no art. 31, § 2.º, devem realizar-se sob a direção da Mesa do Senado, deu um largo passo no sentido de assegurar autonomia ao Poder Legislativo.

12. Corroboram as idéias que acabam de ser expostas várias outras disposições da Constituição Federal. Assim, se o Presidente da República vetar total ou parcialmente projeto de lei, fará a comunicação ao "Presidente do Senado" (art. 62, § 1.º), cabendo a este e não ao Vice-Presidente da República "convocar as duas Câmaras para em sessão conjunta dêle conhecerem" (art. 62, § 2.º), considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos deputados e senadores. Neste caso, será o projeto enviado para promulgação ao Presidente da República. Se este não promulgar a lei em 48 horas, o Presidente do Senado a promulgará (art. 62, § 4.º).

Assim, pois, no processo de elaboração legislativa, as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo se desenvolvem através do Presidente da República e do Presidente do Senado, sendo-lhes totalmente alheio o Vice-Presidente da República.

13. Não fazendo parte da Mesa do Senado, que lugar caberia então ao Vice-Presidente da República no Congresso Nacional? Seria eventualmente Presidente da Mesa do Congresso? Mas este órgão não existe no sistema constitucional. A Constituição só alude a duas Mesas, tradicionalmente conhecidas, a Mesa do Senado e a Mesa da Câmara (Cf. art. 31, § 2.º e § 3.º; art. 37, §§ 1.º, 2.º e 3.º; art. 52; art. 114, I, "1"). Se o Vice-Presidente da República não se inclui numa ou noutra, haveria de pensar-se num *tertium genus*, que discreparia substancialmente do sistema adotado pela Constituição, porque não teria composição nem membros. A Mesa se constituiria anômala só do Vice-Presidente da República, a quem a Constituição recusou poderes de praticar os atos mais importantes do Congresso, especificados no art. 31, § 2.º

14. Até aqui temos interpretado a Constituição segundo o método sistemático. Examinemo-la agora segundo o método histórico, tentando reconstruir o pensamento dos vários preceitos à luz dos debates parlamentares. Convém esclarecer, contudo, que "os debates parlamentares gozavam outrora de maior apêgo, pelo fato de refletirem, aliás imperfeitamente, a vontade, a intenção do legislador; esta, entretanto, perante a moderna hermenêutica, perdeu muito do antigo prestígio, não mais constituindo o objeto precípua das investigações do exegeta, deixou de ser a chave da interpretação." (CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. I, n.º 72, e também *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, n.º 151.)

A razão disso está em que a finalidade da interpretação é determinar o sentido objetivo da lei, a *vis ac potestas legis*. A lei é expressão da vontade do Estado, e tal vontade persiste de modo autônomo, destacada do complexo dos pensamentos e das tendências que animaram as pessoas que contribuíram para a sua emanção. O ponto diretivo nessa indagação é, por consequência, que o intérprete deve buscar não aquilo que o legislador quis, mas aquilo que na lei aparece objetivamente querido; a "mens legis" e não a "mens legislatoris" (Cf. FERRARA, *Interpretação e Aplicação das Leis*, trad. port. Livraria Acadêmica, 1934, págs. 28 e 30).

A lei há de interpretar-se, pois, de modo que corresponda melhor à sua finalidade conhecida e aos reclamos da justiça. A essência da lei, como vontade racional, leva o intérprete a preferir o sentido mais racional da lei sobre outros sentidos que, sendo também possíveis, são menos racionais (WACH, *Handbuch des Deutschen Civilprozessrechts*, vol. I, págs. 258 e 275). RADBRUCH acentua que a vontade do legislador, que se expressa na vontade do Estado, não é a vontade do redator da lei, nem uma idéia que alguma vez tenha sido pensada (RADBRUCH, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, 1913, página 141).

REICHEL demonstrou que a investigação da vontade do legislador conduz, em sua realização prática, a enormes absurdos. O manusear anteprojetos, projetos, trabalhos preparatórios, deliberações prévias, atas de sessões, motivos, o discurso improvisado... e depois de tudo isso fazer destilar a vontade do legislador. Só faltaria tomar os depoimentos de cada um dos membros do corpo legislativo para indagar o que imaginaram... Tudo isso constitui um equívoco em seu fundamento (REICHEL, *Gesetz und Richterspruch*, Zurich, 1915, pág. 68). Por todas estas razões, bem se vê que os trabalhos prepara-

tórios não dizem nada ou são uma caótica mixórdia de teorias opostas, em que todo intérprete pode achar cômoda confirmação para as opiniões próprias (FERRARA, *op. cit.*, pág. 44).

15. Pois bem. Ainda que se procure a chamada vontade do legislador para alcançar o significado real dos preceitos da Constituição, parece-nos que os trabalhos preparatórios, objetivamente considerados, vêm em abono da tese que estamos sustentando. O projeto enviado pelo Governo Federal ao Congresso continha regra semelhante à do art. 79, § 2.º No Congresso, conforme informação do Senador JOSAPHAT MARINHO, foram apresentadas três emendas:

"A Emenda n.º 130-30, de autoria do Deputado Nelson Carneiro, suprimia as expressões: "e outras que lhe forem conferidas em lei complementar". Logo, pretendia reduzir as atribuições do Vice-Presidente às declaradas na Constituição. E não fez qualquer menção ao problema da presidência do Congresso Nacional. Pela Emenda n.º 521-5, o Deputado Rui Santos sugeria que se deferissem ao Vice-Presidente "as funções de Presidente do Senado". E justificava: "a presidência do Congresso", somente, garante "apenas a direção física", à hora das sessões, sem poder "organizar ou influir na programação da Ordem do Dia, sem secretaria própria". Ainda que a justificação da emenda revelasse a convicção de que o Vice-Presidente, pelo projeto, dirigiria as sessões comuns do Congresso, é evidente o propósito de condenar o texto por imperfeito, restritivo. E a justificação não atentou, em qualquer passo, para as exceções constantes dos artigos definidores da competência da Mesa do Senado e de seu Presidente.

Nos termos da Emenda n.º 622, o Senador Cattete Pinheiro suprimia o § 2.º do art. 77, porque o "Vice-Presidente é um estranho ao Congresso" e o projeto encerrava "contradições". (JOSAPHAT MARINHO, *A Presidência do Congresso na Constituição de 1967*, pág. 14.)

No seio do Congresso divergem as opiniões de senadores e deputados. Basta esta circunstância para se ver que os trabalhos preparatórios subministram subsídio pouco valioso para a interpretação dos textos constitucionais.

16. De todas as considerações anteriormente feitas, resulta, pois, que o Vice-Presidente da República é, no sistema constitucional brasileiro, o Presidente honoris causa do Congresso Nacional (art. 79, § 2.º). A Pre-

sidência do Congresso, quanto às matérias expressamente indicadas no art. 31, § 2.º, da Constituição, compete à Mesa do Senado.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

São Paulo, 24 de julho de 1967. Alfredo Buzaid.

2 — Frederico Marques

1 — Segundo o disposto no art. 29 da Constituição Federal, o "Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal".

Na realidade, porém, três são os órgãos do Legislativo da União, pois o Congresso Nacional, além de legislar através da bipartição do sistema bicameralista, que a Lei Maior adotou, ainda atua, em casos especificamente determinados, por intermédio da Câmara e do Senado funcionando conjuntamente. É que, como observa LIVIO PALADIN, professor da Universidade de Trieste,

"le Camere riunite costituiscono il terzo organo del Parlamento" ("Sulla Natura del Parlamento in Seduta Comune", in "Studi in Memoria di GUIDO ZANOBINI", 1965, vol. III, pág. 436).

Não apresenta, porém, esse **terço organo**, uma organização tão completa e acabada, como a dos dois outros de que se compõe o Congresso Nacional, o que se explica em virtude das peculiaridades de que vem marcado.

Assim é que a Câmara e o Senado, em consequência do disposto no art. 32 da Constituição, organizam suas respectivas Mesas. Como bem salienta HENRIQUE COELHO,

"para que as assembleias políticas funcionem convenientemente, faz-se mister escolher quem lhes dirija os trabalhos, incumbindo-se dos serviços concernentes às necessidades de sua vida íntima (...). Daí a formação da Mesa, composta do presidente, dos vice-presidentes e dos secretários" (*O Poder Legislativo e o Poder Executivo no Direito Público Brasileiro*, 1906, págs. 51 e 52).

A Mesa da Câmara e a Mesa do Senado, em diversos textos, traz referência a Constituição (arts. 31, §§ 2.º e 3.º, 37, §§ 1.º, 2.º e 3.º; 52 e 114, n.º I, letra i), o que não acontece, porém, com a Mesa do Congresso Nacional. Em vários preceitos, a Lei Maior faz menção a esse **terço organo**, falando em "regimento comum" (art. 31, § 2.º, n.º II), ou em "regimento do Congresso Nacional" (art. 56), ou em "reunião do Congresso Nacional" (art. 53), ou em "comissão do Congresso Nacional" (art. 55), ou ainda em "re-

solução do Congresso Nacional" (art. 57). Em nenhum passo, porém, é encontrada qualquer alusão ou norma sobre a Mesa do Congresso.

É que a direção dos trabalhos do Congresso Nacional, quando reunido em sessão conjunta de suas duas Casas, se encontra afeta à Mesa do Senado, segundo o que dispõe a Constituição, no art. 31, § 2.º, in verbis:

"A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I — inaugurar a sessão legislativa;
- II — elaborar o Regimento Comum;
- III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- IV — deliberar sobre o veto;
- V — atender aos demais casos previstos na Constituição."

E tanto não possui Mesa própria o Congresso Nacional, que, se mandado de segurança for impetrado contra alguma resolução tomada nas sessões conjuntas e pela Mesa executada, a autoridade coatora, no processo do writ, será a Mesa do Senado, consoante se infere do que vem estatuído no art. 11, n.º I, letra I, da Constituição. Se esse preceito somente fala em "mandados de segurança contra ato (...) das Mesas da Câmara e do Senado", silenciando e omitindo-se sobre a Mesa do Congresso Nacional, é porque esta se confunde com a própria Mesa do Senado.

Por outra parte, por ser do Presidente do Senado a direção da respectiva Mesa, a ele incumbe receber a comunicação do veto presidencial (art. 62, § 1.º), bem como convocar "as duas Câmaras, para, em sessão conjunta, dele conhecerem" (art. 62, § 3.º). Nesta ordem de idéias, ainda há a registrar que, por não ter o Congresso Nacional outra Mesa senão a do Senado, o Presidente deste é quem promulgará os atos da competência exclusiva do citado órgão do Legislativo, consoante se encontra expresso no art. 62, § 5.º, da Constituição em vigor.

2 — Diante da ausência de qualquer menção à Mesa do Congresso Nacional, nos textos constitucionais, e em face ainda do que estes prevêm nos arts. 31, § 2.º, e 114, n.º I, letra i, seria estranho, incompreensível e absurdo que se quisesse colocar o Vice-Presidente da República na direção das sessões conjuntas do Congresso Nacional a que se refere o citado art. 31, § 2.º, da Lei Maior.

Presididas tais sessões em comum pelo Vice-Presidente da República, constituída es-

taria uma terceira Mesa — a Mesa do Congresso Nacional —, órgão a que em nenhum preceito da Lei Fundamental se encontra a menor referência. E se essa Mesa, formada ao arreplo da Constituição, executar algum ato que implique em violação ilegal e abusiva de direito líquido e certo, com que fundamento e base irá o prejudicado recorrer à tutela jurisdicional do Excelso Pretório, pelas vias sumárias do mandado de segurança?

A competência originária do Supremo Tribunal Federal, que é de direito estrito e de Direito Constitucional, não pode ser alargada para se incluir, através de auto ou hetero-integração do texto do art. 114, I, I, a Mesa do Congresso Nacional, tanto mais que há absoluto silêncio e total omissão, nos cânoneos do Estatuto Basilar, a respeito desse órgão.

Se o art. 114, n.º I, letra I, da Constituição, somente registra os atos das Mesas da Câmara e do Senado, é porque não há propriamente Mesa do Congresso Nacional; e não há Mesa do Congresso Nacional, porque as reuniões conjuntas deste devem sempre ser dirigidas pela Mesa do Senado. Não pertencendo, por outra parte, o Vice-Presidente da República, nem mesmo por imperativo de regra constitucional, ao Senado Federal, impossível incluí-lo na composição da Mesa daquela Casa do Congresso.

Presidido o Congresso Nacional, nas sessões conjuntas mencionadas no art. 31, § 2.º, pelo Vice-Presidente da República, desapareceria a Mesa do Senado, para outra surgir em seu lugar: a Mesa do Congresso Nacional.

Conforme obtempera, com acerto, GEORGES VEDEL, a Mesa (ou le Bureau d'une Assemblée)

"est constitué par la réunion de ceux des membres de l'Assemblée qui dirigent les travaux de celle-ci ou qui ont la charge de son organisation matérielle" (Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel, 1949, pág. 407).

Compõe-se, pois, a Mesa, nos Parlametos, do grupo "chargé de diriger les travaux", como fala D.W.S. LIDDERDALE (Le Parlement Français, 1954, pág. 110).

Se nesse grupo se insere alguém com a função de Presidente, este passará a compor a Mesa, como é óbvio e intuitivo. Assim sendo, Mesa do Senado não mais haverá, e, sim, Mesa do Congresso Nacional, se a Presidência deste couber ao Vice-Presidente da República, nas hipóteses e casos que o art. 31, § 2.º, da Constituição prevê.

A Mesa do Senado compõe-se do presidente, vice-presidente e secretários daquela Casa do Legislativo. Não a integra o Vice-Presidente da República. Como, pois, colocar-se este na presidência das sessões conjuntas enumeradas no art. 31, § 2.º, da Constituição, se essas sessões devem estar sob a direção da Mesa do Senado?

Presididas tais sessões pelo Vice-Presidente da República, outra Mesa se formará — o que vulnera flagrantemente a Constituição, uma vez que esta, de modo expresso e inequívoco, atribui à MESA DO SENADO a direção das sessões conjuntas que o art. 31, § 2.º, discrimina. A Mesa do Congresso Nacional que se constituir com o Vice-Presidente da República não tem atribuições para dirigir as mencionadas sessões conjuntas, ainda que dessa maneira venha a determinar o Regimento Comum do Congresso Nacional, uma vez que este não pode sobrepor-se à Lei Maior.

II

3 — É verdade que o art. 79, § 2.º, da Constituição assim reza:

"O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

Será possível aglutinar-se essa norma com a do art. 31, § 2.º, para que a Mesa do Senado dirija os trabalhos das sessões conjuntas, sob a Presidência do Vice-Presidente da República?

Em absoluto, uma vez que, se tal sucedesse, outra Mesa se formaria, como atrás se demonstrou, pelo que a direção dessas sessões ficaria subtraída da Mesa do Senado, como o impõe a Constituição. Além disso, não se conciliaria com a aludida aglutinação o art. 114, n.º I, letra I, que não menciona a Mesa do Congresso Nacional, mas só as Mesas da Câmara e do Senado, como elementos determinadores da competência originária *ratione personae* ali prevista. E seria profundamente esdrúxulo haver competência privilegiada do Supremo Tribunal, contra atos das Mesas da Câmara e do Senado, e inexistir igual competência no que tange à Mesa do Congresso Nacional. Ao demais, se houvesse Mesa composta pelo Vice-Presidente da República e a Mesa do Senado, a constituir um *tertium genus*, àquele caberiam as funções previstas no art. 62, §§ 1.º usque 5.º, da Constituição (como ocorria na Constituição de 1946, ex vi do art. 70, combinado com o art. 61), e nunca ao Presidente do Senado. As atribuições que a este são conferidas no citado art. 62 decorrem da função atribuída à Mesa do Se-

nado, de que é Presidente, no art. 31, § 2.º, da mesma forma pela qual idênticas funções eram conferidas, na Constituição de 1946 (arts. 70 e 71), ao Vice-Presidente da República, como Presidente do Senado Federal, sendo que de modo análogo dispunha a Constituição de 1891 (art. 38).

Será, então, que, como já se disse, necessário se torna ler que o Vice-Presidente da República não é Presidente do Congresso Nacional, no texto onde se escreveu que o Vice-Presidente da República é Presidente do Congresso Nacional?

De modo algum, como adiante se demonstrará. De passagem, no entanto, convém registrar que essa indagação, como argumento em prol do Vice-Presidente da República, é objeção que, por muito provar, nada prova. E a título de réplica também se poderia perguntar: e onde a Constituição manda que as sessões conjuntas sejam dirigidas pela Mesa do Senado, deve ser lido que a Mesa do Senado não dirige as sessões conjuntas do Congresso Nacional?

4 — A Vice-Presidência da República, nos sistemas presidencialistas, sempre preocupou os constitucionalistas e dirigentes políticos, diante do vazio de suas funções. Falando de ocupante do cargo, escreveu, com ironia, WOODROW WILSON o que segue:

“ce qu'il y a de plus embarrassant dans l'examen de ses fonctions, c'est qu'en montrant qu'il y a peu de chose à dire sur son compte, on a évidemment dit tout ce qu'il y a à dire” (Le Gouvernement Congressionnel, 1900, página 260).

A Constituição americana, por isso, conferiu-lhe a função de presidir ao Senado, no que foi imitada pela Constituição argentina e por alguns dos Estatutos Constitucionais que entre nós já vigoraram, isto é, pela Constituição de 1891 e pela de 1946. Lembra ARISTIDES MILTON, a esse respeito, que, nos Estados Unidos, o constitucionalista TUCKER chegara mesmo

“a declarar que conferiam a presidência do Senado ao Vice-Presidente da República, só porque não havia o que fazer desta entidade” (A Constituição do Brasil, 1898, página 117).

Mas, por não ser realmente senador e não possuir muitas vezes lastro político na entidade a que deve presidir, nunca houve um perfeito entrosamento do Vice-Presidente com o Senado, razão pela qual, entre nós, ainda ao tempo da Constituição de 1946, foi-lhe subtraída a mencionada função. Basta dizer que, como presidente do Senado, o Vice-Presidente nem mesmo das imunidades

parlamentares se achava revestido (Cf. FLINTO BASTOS, Manual de Direito Público e de Direito Constitucional Brasileiro, 1914, página 247).

Nos Estados Unidos, pouco satisfatórios têm sido os resultados da ação dos Vice-Presidentes à testa do Senado (Cf. L. G. McConachie, Congressional Committee, 1898, pág. 328), sendo certo, ainda, que “os regulamentos do Senado lhe conferem mínguos poderes, reservando mais aos próprios senadores” (HARVEY WALKER, O Congresso Americano e o Parlamento Britânico, 1954, pág. 30), notadamente ao presidente pro tempore que os senadores elegem:

“The Senate, however, is authorized by the Constitution to choose its other officers, including a president pro tempore who presides in case of the absence of the Vice-President (...). Although the president pro tempore of the Senate is always a member of the Body, the Vice-President never is. The latter officer, unlike the speaker of the House, merely presides and does not participate in the general work of legislation” (J. M. MATHEWS, The American Constitutional System, 1940, pág. 103/104).

Últimamente, maior empenho tem mostrado o Senado americano em “esvaziar” os poucos poderes do Vice-Presidente da República, tendo criado até, com isso, desagradável situação ao Vice-Presidente WALLACE, a respeito da escolha do legislative counsel (Cf. CARLOS MARIA DIBEGAIN, El Congreso de Estados Unidos de América, 1950, pág. 139).

5 — Talvez por força dessa frustrada experiência e dos inegáveis inconvenientes que ela apresenta, o Direito Constitucional Brasileiro acabou por não mais seguir o exemplo americano, tanto que a atual Constituição, mantendo a situação que encontrara, suprimiu, de vez, a anômala função que antes se atribuía ao Vice-Presidente da República. Restou, porém, o problema de dar ao seu titular algum encargo, ou posição, a fim de imprimir certo relevo à Vice-Presidência da República. Por isso, o Estatuto Constitucional, além de incluir o Vice-Presidente no “Conselho de Segurança Nacional” (art. 90, § 1.º), ainda dispôs no art. 79, § 2.º, que o

“Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar”.

Pôsto o preceito transcrito em confronto com o do art. 31, § 2.º, o que se verifica é

o seguinte: a presidência do Congresso, no caso, tem mais aspecto honorífico que o de efetivo exercício da direção das Casas do Legislativo. Tal como o Presidente da República, na França da Constituição parlamentarista de 1946, pode-se dizer que entre nós, o Vice-Presidente da República é o Presidente do Congresso Nacional, "au point de vue de la représentation et du cérémonial", enquanto que "la tâche de gouverner" (id est, a de realmente presidir ao Congresso) cabe à Mesa do Senado e seu Presidente (Cf. D. W. S. LIDDERDALE, op. cit., págs. 57 e 58).

Predominantemente honorífica, na vigente Constituição, é, assim, a Presidência do Congresso atribuída ao Vice-Presidente da República, à semelhança do que ocorre com os chefes de Estado (presidentes da República ou monarcas), nos Estados de Governos parlamentaristas.

Nem é de admirar que isto se verifique, pois o Vice-Presidente, não sendo congressista, não possuindo imunidades parlamentares e tampouco alçando-se à direção do Congresso com o voto e escolha dos parlamentares que o compõem, não deve mesmo acabar introduzido no "terzo organo" do Legislativo, com credenciais, prerrogativas e funções só adequadas a deputados e senadores. E se as Constituições parlamentaristas ocupam-se dos Chefes de Estado, para lhes conferir parcas atribuições e papel precipuamente simbólico ou decorativo, não pode causar estranheza que, de modo análogo, tenha procedido o constituinte pátrio, ao colocar o Vice-Presidente da República na Presidência do Congresso Nacional.

O certo, porém, é que não se pode dar ao art. 79, § 2.º, interpretação abrogante, e, com isto, tentar anular-se o que vem disposto no art. 31, § 2.º, da Lei Basilar.

Em primeiro lugar, o entendimento de textos antinômicos deve ser no sentido de harmonizá-los, e não no de anular um deles:

"Quando existe antinomia entre dois dispositivos de uma mesma lei — ensinam os juristas modernos —, os dois dispositivos devem subsistir, se um contém exceção ao outro. É que não se presume a **discrepancia legum**. Sômente quando se trata de antinomia absolutamente irresistível é que, se um conceito pode ser considerado principal com respeito ao outro, éste se considera sacrificado. É a chamada **interpretatio abrogans**, de que se há de fugir a todo transe" (OROZIMBO NONATO, voto in D.J. — 9-5-1944; apud JOÃO MENDES NETO, Rui Barbosa e a Lógica Jurídica, 1949, pag. 112).

Ora, procurar-se colocar o Vice-Presidente da República à testa das reuniões conjuntas do Congresso previstas no art. 31, § 2.º, seria adotar **interpretatio abrogans**, uma vez que se subtrairia da Mesa do Senado uma função que lhe foi expressamente atribuída, substituindo-a por outra Mesa, que seria qualificada de Mesa do Congresso Nacional, mas que não vem mencionada na Lei Maior, uma vez que esta conferiu à Mesa do Senado a direção dos trabalhos parlamentares do Congresso, quando reunidas suas duas Casas, nas sessões conjuntas discriminadas no citado art. 31, § 2.º

Em segundo lugar, essa hermenêutica não se articula devidamente com outros preceitos e textos da própria Constituição, tais como os dos arts. 62 e 114, n.º I, letra I. Ao tempo da Constituição de 1946 (quando ainda o Vice-Presidente da República era Presidente do Congresso) o Vice-Presidente por integrar a Mesa do Senado, dirigia, como Presidente, as sessões conjuntas do Congresso previstas no art. 41; e, por isso, cabia-lhe, ainda, a função de promulgar leis, como se vê dos arts. 70, § 4.º, e 71, bem como a êle se atribuía a missão de receber comunicações sobre veto e de convocar as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dêle conhecerem. Hoje, sob a vigência da Constituição de 24 de janeiro de 1967, o Presidente do Senado, continua com idênticas funções e missão (art. 62), uma vez que é êle, e não mais o Vice-Presidente da República, quem dirige, com a Mesa do Senado, as sessões conjuntas das duas Câmaras que estão enumeradas no art. 31, § 2.º. É porque a votação sobre os vetos presidenciais deve ser dirigida pelo Presidente do Senado que a êste se comunica o veto, para, ao depois, por êle próprio, serem as duas Câmaras convocadas (art. 62, §§ 1.º e 3.º).

Em face de tudo isso, só revogando, interpretativamente, o art. 31, § 3.º, é que se pode entregar ao Vice-Presidente da República a direção das sessões conjuntas atrás lembradas. Por que já se não revoga, também, regimentalmente, o art. 82, §§ 1.º e 3.º, para dar maior amplitude ao art. 79, § 2.º, e um pouco mais de lógica à infeliz interpretação que se pretende para o citado art. 31, § 2.º?

Por último, a haver antinomia de textos, deveria prevalecer o do art. 31, § 2.º, e nunca o do art. 79, § 2.º, que, se não for entendido, razoavelmente, acabará por introduzir "corpo estranho" no seio do Congresso, investindo das funções de parlamentar quem nem ao menos está cercado das garantias e imu-

nidades conferidas aos congressistas, no art. 34 da Constituição.

A verdade, porém, é que não existe *discrepancia legum*. O Vice-Presidente da República é presidente do Congresso Nacional; mas, nessa qualidade, não preside às sessões conjuntas do Congresso arroladas no art. 31, § 2.º, porque não integra a Mesa do Senado, nem tem competência para as funções mencionadas no art. 62, por não ser Presidente do Senado. Só funções e atividades residuais a ele cabem, pouco importantes que sejam reduzidas e mínimas, insignificantes e sem relêvo, pois nada há de anormal em que a Constituição criasse uma Presidência do Congresso mais honorífica que atuante, em que a pessoa investida no cargo venha a ter, principalmente, o papel de representante do órgão. Se em relação a Reis, Rainhas e Presidentes isso acontece, nos sistemas parlamentaristas, nada há que impeça tratamento semelhante ao Vice-Presidente da República, quando alçado à posição de Presidente do Congresso Nacional, na forma prevista pelo art. 79, § 2.º, da Constituição atual.

III

6 — Há, por fim, que mencionar o caráter genérico e amplo da norma contida no art. 79 da Constituição, ao reverso da enumeração específica dos casos previstos no art. 31, § 2.º, também da Lei Fundamental.

No primeiro dos preceitos citados, há uma norma geral, enquanto que no segundo há incidência normativa específica sobre as hipóteses que enumera. Sendo assim, aí surge o que os penalistas denominam de "conflito aparente de normas", porquanto, na realidade, esse conflito inexiste: a regra geral disciplinará todos os casos não compreendidos no âmbito normativo das regras especiais, em virtude do princípio de que a norma especial não é derogada pela genérica.

Pela regra geral do art. 79, o Vice-Presidente da República exerce a presidência do Congresso Nacional, salvo em relação às reuniões conjuntas previstas nos itens do § 2.º do art. 31, visto que, aí, a direção cabe, por expressa determinação do texto constitucional, à Mesa do Senado — órgão a que não pertence o Vice-Presidente da República.

Nem se diga que no art. 31, § 2.º, está a regra geral, enquanto que o art. 79 contém norma especial: esse argumento, além de conter uma inversão inadmissível na estrutura lógica das proposições normativas em exame, nem por isso levaria a concluir-se que, nas hipóteses ventiladas no art. 31, § 2.º, a Presidência das sessões coubesse ao Vice-Presidente da República.

Regra geral ou regra especial (o que só se admite *gratia argumentandi*), o art. 79 jamais poderá derogar o que disposto se acha, com tanta clareza, no art. 31, § 2.º

Também não se pretenda encontrar a relação lógica do geral para o particular, entre a norma do art. 31, § 2.º (a regra *sol disant* genérica) e a do art. 79 (a regra *sol disant* específica), sob a alegação de que na primeira se cuida do funcionamento do Poder Legislativo em geral, e na segunda, do caso específico das funções de Presidente do Congresso.

Esse raciocínio, por demais forçado e sofisticado, tem um defeito capital que lhe tira toda eficácia dialética: o art. 31, § 2.º, da Constituição Federal, ainda que estivesse tratando, genericamente, do funcionamento do Congresso Nacional, não se omitiu em relação ao órgão que deva dirigir as sessões conjuntas do Legislativo, uma vez que confere tal atribuição, de modo expresso, à Mesa do Senado. Nada sobrou, assim, para ali se inserir o art. 79 como regra específica a disciplinar o que se relacione com a direção dos trabalhos. E como em ambos os preceitos (arts. 31, § 2.º, e 79) há referência à direção do Congresso Nacional, evidente está que no primeiro (art. 31, § 2.º) estão contidas normas especiais, e no segundo, a norma geral, que só se aplica onde não haja preceituação específica.

Donde concluir-se que o Vice-Presidente da República, por não integrar a Mesa do Senado, não pode presidir às sessões conjuntas do Congresso Nacional que o art. 31, § 2.º, discrimina.

É o meu parecer.

São Paulo, 31 de maio de 1967. — José Frederico Marques.

3 — José Loureiro Júnior

A Constituição do Brasil, promulgada em 24 de janeiro de 1967, estabeleceu no Capítulo VI, relativo ao Poder Legislativo, na sua Seção I — Disposições Gerais, tratando da reunião anual do Congresso Nacional nos períodos de 1.º de março a 30 de junho e 1.º de agosto a 30 de novembro, nos termos do art. 31, § 2.º, que:

"A Câmara dos Deputados e o Senado sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre o veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição."

Ao tratar no Capítulo VII, referente ao Poder Executivo, na Seção I — Do Presidente e do Vice-Presidente da República, designando as atribuições deste, consignou, também, no art. 79, § 2.º, que:

"O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

TESE DO CONFLITO

Em face dessas duas disposições encontradas nesse diploma legislativo, pretendeu-se no Congresso Nacional, após a promulgação da Constituição, deparar-se uma situação conflitante, alegando-se que os referidos dispositivos atribuíam, ao mesmo tempo, idêntica competência constitucional a dois titulares diferentes: a Mesa do Senado Federal e o Vice-Presidente da República.

Levantada a tese do conflito, duas correntes desde logo se formaram: uma favorável à Mesa do Senado, outra ao Vice-Presidente da República. Evidentemente, numa polémica de tão alto teor e alcance, não se postularam, jamais, interesses de natureza pessoal, sem nenhuma significação particular no caso em foco.

Posta a questão nestes termos, não teríamos dúvida em subscrever a valiosa e douta opinião dos que já se manifestaram favoráveis à prevalência da Mesa do Senado para presidir o Congresso Nacional. E a essa conclusão chegaríamos atendendo, apenas, a pacíficas regras disciplinadoras da maneira de se resolverem conflitos resultantes de dispositivos aparentemente contraditórios, existentes num mesmo diploma legislativo.

Estariamos, assim, em primeiro lugar, reconhecendo a maior força do preceito especial diante do geral, principalmente quando se cuida, como no caso em aprêço, de regras referentes ao exercício de um determinado Poder. Este é um princípio de hermenêutica jurídica incontroverso.

DIANTE DA CONSTITUIÇÃO DE 1967

É fácil, aliás, sistematizar-se, na Constituição de 1967, os vários dispositivos que conduzem, obrigatoriamente, a tal conclusão.

A Emenda Constitucional, por exemplo, aprovada pelo Congresso Nacional é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não sendo possível ao Vice-Presidente da República par-

ticipar desse ato, que, por sua natureza, é da competência única do Poder Legislativo, do qual o mesmo não faz parte. Como poderia, então, o Vice-Presidente da República presidir o Congresso Nacional em tarefa de tão magna importância, qual seja o do processo legislativo constitucional?

Note-se que a Constituição, sempre que se refere, de modo particular, ao processo legislativo, exclui da sua participação o Vice-Presidente da República. O caso do veto é perfeitamente elucidativo sobre esse ponto.

Do conhecimento, exame e consideração do veto é inteiramente excluído o Vice-Presidente da República. E a referência expressa na Constituição, nessa hipótese, ao Presidente e Vice-Presidente do Senado Federal é feita tendo como objeto um ato da competência exclusiva do Congresso Nacional, e a votação nominal de ambos confirma-lhes a posição de Presidente deste órgão legislativo.

O disposto no art. 62, § 5.º, da Constituição, comprova, com maior ênfase, e em termos irretorquíveis, o acima afirmado, porque engloba toda a matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional, que fica subordinada à promulgação do Presidente do Senado Federal. Ora, como esta matéria não é da competência do Senado Federal, mas, ao contrário, da competência exclusiva do Congresso Nacional, o Presidente do Senado Federal, ao promulgá-la, o faz por exercer, também, cumulativamente, a Presidência do Congresso Nacional, única circunstância que lhe permitiria a prática de tal ato.

Torna-se, outrossim, impossível aceitar que o Vice-Presidente da República possa presidir o Congresso Nacional todas as vezes que a atividade deste tenha como fim precipuo pronunciar-se sobre qualquer pretensão ou ato praticado pelo Presidente da República. Nesses momentos, o Congresso Nacional funciona exatamente como contrapêso ou freio à atividade do Presidente da República, e, por isso, deve encontrar-se libertado de qualquer influência ou ação subordinadora de membros do Poder Executivo.

Nessa espécie, a situação mais típica é a declaração do estado de sítio. Daí ter a Constituição incumbido, de modo expresso, o Presidente do Senado Federal de convocar, imediatamente, o Congresso Nacional, se o mesmo se encontrar em recesso, para que tome conhecimento e decida sobre a procedência do ato do Presidente da República, determinante dessa medida excepcional.

Quem o bom senso indicaria para presidir o Congresso Nacional nessa reunião de tanta transcendência política? O Vice-Presidente

da República, que não pertence ao Poder Legislativo e que poderá numa situação extrema com um voto de qualidade dar ganho de causa ao Presidente da República, também como é membro do Poder Executivo o qual tem em causa um ato de sua iniciativa?

Ocorre o mesmo quanto à Intervenção Federal e outros casos previstos nos números do art. 47 da Constituição, em que se poderão contrastar as opiniões e os interesses do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Posição idêntica verificar-se-á quando o Congresso Nacional tiver de exercer a fiscalização financeira e orçamentária da União, examinando e julgando atos do Poder Executivo.

Foram, em nosso entender, esses motivos que fizeram a Constituição confiar ao Presidente do Senado, cumulativamente, a Presidência do Congresso Nacional, nas situações especiais já citadas.

Como se vê, são vários os dispositivos da actual Constituição que se harmonizam num trabalho de construção sistemática, confirmando que a Presidência do Congresso Nacional cabe ao Presidente do Senado Federal, nas sessões destinadas aos fins especiais acima referidos.

Resta, portanto, isolado e único, ermado no Capítulo do Poder Executivo, o artigo que atribuiu a Presidência do Congresso Nacional ao Vice-Presidente da República. Já foi feita, todavia, com exuberância, a demonstração de que as sessões presididas pelo Vice-Presidente da República jamais poderão ser as de natureza e fins político-legislativos, que a Constituição excluiu, de maneira expressa, de tal competência.

Examinados os preceitos do circito constitucional positivo, cabe, em segundo lugar, perquirir as razões doutrinárias que justificam a nossa posição diante do problema suscitado.

Deixaremos, porém, para um momento posterior a focalização do exemplo norte-americano, que tanto influenciou a elaboração constitucional brasileira. Nenhuma dúvida subsiste a esse respeito.

DIANTE DA CONSTITUIÇÃO DE 1891

A nossa Constituição de 1891 marca, contudo, o início dominante dessa influência. Foi por ter seguido o esquema geral da organização política norte-americana, que trasladamos para o nosso direito seus rumos e ensinamentos. Assim, quando se cuidou de estruturar o Poder Legislativo, em sistema bicameral, outorgou-se ao Vice-Presidente da República, nos moldes alienígenas,

a Presidência do Senado, que, ao lado da Câmara dos Deputados, compunha o Congresso Nacional, órgão incumbido de exercer as atividades do referido Poder.

Não se cuidou, naquele instante, da Presidência do Congresso Nacional, porque a regra básica estabelecida era o funcionamento em separado das duas Casas, que só deveriam agir, em comum, "no princípio e no fim de cada sessão ordinária e extraordinária, nas respectivas sessões de abertura e encerramento (art. 48, n.º 9, da Constituição); para apurar a eleição do Presidente e Vice-Presidente da República (art. 47) e para empossar essas duas autoridades (art. 44)." ("Teoria e Prática da Constituição Brasileira", Aurelino Leal, 1925, fls. 248).

Por isso este assunto só foi ventilado, depois, em preceito regulamentar, que estatuiu caber a Presidência do Congresso Nacional ao Vice-Presidente do Senado, que era um senador eleito "pro tempore". Esta foi a regra consagrada durante o todo o período de vigência da Constituição de 1891.

SINGULARIDADE AMERICANA

Indispensável, porém, acentuar que o Senado recalculou, sempre, em aceitar a presidência do Vice-Presidente da República, que procurou reduzir à menor expressão possível, ao mesmo passo em que destacava a posição do senador eleito Vice-Presidente do Senado, o qual foi, finalmente, alçado à Presidência do Congresso Nacional.

Esta posição do Vice-Presidente da República ocupando a Presidência do Senado, o insigne Rui Barbosa qualificava de uma "anomalia sui generis". Por esse motivo, profligou-a todo o tempo proclamando que na mesma "não havia vantagem nenhuma por onde seriamente se recomendasse esta singularidade americana". Combatu-a, assim, pela imprensa e na tribuna do Senado Federal. Coube-lhe também, como o mais profundo conhecedor do Direito Constitucional americano, explicar como os estadistas dos Estados Unidos classificavam o Vice-Presidente da República na Presidência do Senado: — "uma situação de mera cerimônia, isto é, puramente de aparato, de ornamento no mecanismo das instituições".

Lastreou Rui este conceito no ensinamento do juiz Miller, que, nas suas "Lectures" sobre a Constituição americana, referia-se a esta atribuição do Vice-Presidente da República como sendo, apenas, de "mera dignidade e respeitabilidade". ("Comentários à Constituição Federal Brasileira", Rui Barbosa, 1933, págs. 54 e 57).

Tais atribuições são, atualmente, denominadas pelo preclaro Pontes de Miranda como "funções meramente protocolares ou cerimoniais".

JUSTIFICAÇÃO DE MANOEL VITORINO

Fato é que o Senado acabou consagrando, em 1903, no seu Regimento, a doutrina que tirava ao Vice-Presidente da República a competência para a prática de atribuições que a Constituição considerara peculiares ao Senado Federal.

Antes, em 1896, Manoel Vitorino, Vice-Presidente da República, que então exercia, também, a Presidência do Senado, assim procurou justificar em discurso as suas funções na Casa dos Senadores:

"Quando a Nação elege o Vice-Presidente da República, elege igualmente e no mesmo cidadão o Presidente do Senado. Quando êle entra nesta Casa... traz consigo uma soma tal de sufrágios, que lhe dão o valor, a autoridade e o prestígio que não podem ser menores do que os que teria qualquer cidadão que nesta cadeira se sentasse. A sua função constitucional está perfeitamente expressa, definida. Êle não é um estranho nesta Casa, faz parte integrante dela e de sua Mesa." (Apud Aurelino Leal, op. cit., pág. 270.)

Procurou, portanto, no apoio da considerável soma de votos populares que recebera, fundamentar a legitimidade do exercício do cargo de Presidente do Senado. Eis, por certo, uma justificação que não serve aos que ora pretendem outorgar, ao Vice-Presidente da República, a presidência do Congresso Nacional.

EM 62 ANOS

A nossa Constituição de 1934 não previu o cargo de Vice-Presidente da República, mas estatuiu no Capítulo relativo ao Poder Legislativo que, nas vezes em que a Câmara dos Deputados tivesse de se reunir em sessão conjunta com o Senado Federal, o faria sob a direção da Mesa dêste (art. 28).

A Carta Constitucional de 1937 estruturou, de forma inteiramente diversa, o Poder Legislativo e não criou o cargo de Vice-Presidente da República, não podendo, pois, servir como exemplo na matéria ora estudada.

A Constituição de 1946 sofreu modificações sobre tal assunto.

O seu texto original dispunha que o Poder Legislativo era exercido pelo Congresso Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, acrescentando que, nas

sessões conjuntas de ambas, a Presidência caberia à Mesa do último. E estabelecia, também, que o Vice-Presidente da República exerceria a Presidência do Senado, com voto de qualidade (art. 61). Manteve, dessa forma, a tradição, político-jurídica brasileira, no sentido de **caber sempre ao Presidente do Senado Federal a Presidência do Congresso Nacional**. Mas tendo designado, a princípio, o Vice-Presidente da República para exercer a presidência do Senado, esta condição levou-o, em consequência, a presidir também o Congresso Nacional. Esta circunstância é da máxima importância para a segura elucidação do problema em tela.

Não pode haver a menor dúvida que, segundo o texto original da Constituição de 1946, o Vice-Presidente da República exerceu a Presidência do Congresso Nacional tão-só e exclusivamente porque fôra designado Presidente do Senado Federal. É o que decorre da simples leitura do disposto nos artigos 41 e 61 da citada Constituição. Verifica-se, pois, que a posição de Presidente do Congresso Nacional exercida pelo Vice-Presidente da República constituiu uma decorrência lógica e obrigatória da sua situação de Presidente do Senado Federal.

O Ato Adicional, ao instituir, em 2 de setembro de 1961, o sistema parlamentarista, extinguiu o cargo de Vice-Presidente da República. Daí haver sido criado o cargo de Presidente do Senado Federal, a ser exercido por um Senador eleito pro tempore.

Ao ser restabelecido, em 23 de janeiro de 1963, através da Emenda Constitucional n.º 6, o sistema presidencial de governo, suprimiu-se, expressamente, a função do Vice-Presidente da República apontada no art. 61 da Constituição de 1946.

Dessa época até a promulgação da Constituição de 24 de janeiro de 1967, continuou tranqüila e pacífica a doutrina e a tradição de **caber ao Presidente do Senado Federal a Presidência do Congresso Nacional**.

Interessante registrar que, durante a vigência das Constituições democráticas brasileiras — 1891, 1934 e 1946 —, num período total de 62 anos de história republicana, durante 47 anos coube a presidência do Congresso Nacional a um senador, representando a Mesa do Senado. E somente num período de 15 anos o Vice-Presidente da República pôde exercer a Presidência do Congresso Nacional, mas o fez, porém, na qualidade de Presidente do Senado Federal.

Assim, em toda a história de nossas instituições republicanas democráticas, jamais se viu um Vice-Presidente da República pre-

sidir o Congresso Nacional apenas em função do cargo que ocupava no Poder Executivo.

NÃO PROCEDE A TESE DO CONFLITO

Eis, portanto, que não se fundamentam as alegações de conflito entre os artigos 31, § 2.º, e 79, § 2.º, da Constituição.

Se divergências houvesse, que fossem reais entre o disposto nos artigos analisados, ainda assim a razão estaria com a corrente a que nos filiamos.

Porém, em nosso entender, o mencionado conflito não existe na realidade.

O Congresso Nacional não se equivocou nem foi desatento no exame do projeto constitucional que lhe foi submetido pelo Sr. Presidente da República. O Congresso Nacional não quis, na verdade, conceder mais do que outorgou ao Vice-Presidente da República, nem pretendeu contrariar a nossa tradição político-jurídica firmada no sentido de se confiar, sempre, a Presidência do Congresso Nacional ao Presidente do Senado Federal.

O INADMISSÍVEL

Se depois de promulgada a Constituição, nos exatos termos do seu texto, motivos supervenientes passaram a orientar Senadores e Deputados em direção oposta à seguida ao aprovarem a Constituição que ora nos rege, outro caminho não lhes resta senão o de propor uma reforma constitucional como único meio jurídico plausível de objetivar os novos fins que têm em mira.

Inadmissível, no entanto, o propósito de se suplantarem dispositivos constitucionais mediante simples reformas de Regimento Interno, efetivadas através de resolução do Congresso Nacional. Isso seria a completa destruição da ordem hierárquica das leis estabelecida de maneira tão evidente e inequívoca no art. 49 da Constituição de 1967.

Este é o meu parecer, s. m. j.

São Paulo, 8 de maio de 1967. — José Loureiro Junior.

4 — Lafayette Pondé

Ao Congresso Nacional foi apresentado projeto de modificação do seu Regimento Comum, no qual se estabelece:

.....
 "Art. 2.º — No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá às sessões conjuntas do Senado Federal e

da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade.

Art. 3.º — Dirigirá os trabalhos a Mesa do Senado."

1) Parece-me que esse dispositivo cria um artifício jurídico, ao admitir que a Mesa do Senado Federal apenas dirija as sessões conjuntas deste e da Câmara dos Deputados, sem as presidir. Um tal artifício não se coaduna com a letra do art. 31, §§ 2.º e 3.º, da Constituição.

2. Não concorda com o § 2.º, porque este atribui, de modo explícito, a direção das sessões conjuntas à Mesa do Senado, e a direção das sessões de um órgão colegial é, por definição, a sua presidência mesma.

3. Não combina com o § 3.º, porque este dispõe que a Mesa de cada qual das Câmaras será por elas eleita sem exclusão de nenhum dos seus membros constitutivos, entre os quais o respectivo Presidente.

4. Da Mesa do Senado faz parte necessariamente o seu Presidente, tal como ocorre com a da Câmara dos Deputados, da qual participa o Presidente desta. A um e a outro, aliás, a Constituição se refere, repetidas vezes (arts. 80, 62 etc.). Dela não pode ele ser excluído; nem nela se pode incluir aquele que para ela não tenha sido eleito pelo próprio Senado, na conformidade do citado § 3.º — ressalvada a hipótese em que a Constituição o determine de modo formal, como no caso do art. 43, parágrafo único. Esta ressalva somente é possível, se expressa na própria Constituição: porque nenhuma outra lei poderia estabelecer qualquer alteração na Mesa — seja a do Senado, seja a da Câmara —, constituída de acordo com o referido § 3.º

5. Observe-se, aliás, que o projeto, a que alude a consulta, não avança a ponto de intrometer na Mesa do Senado o Vice-Presidente da República. Mas, a pretexto de dar aplicação ao art. 79, § 2.º, da Constituição, que o declara Presidente do Congresso, levanta uma diferença entre a presidência das sessões conjuntas e a direção dessas mesmas sessões.

6. A discriminação parece-me inadmissível: porque a presidência da sessão de um órgão colegial não é senão a direção mesma dos seus trabalhos, e somente por essa atividade se explica.

7. Por definição, o órgão colegial, ou uma assembleia, é constituído de uma pluralidade de membros, nenhum dos quais tem o poder jurídico de enunciar a vontade do Estado. Todos apenas concorrem, cada qual com o seu voto, para a formação dessa vontade, que se expressa, afinal, em termos de

maioria, ou quorum deliberativo exigido pela lei.

8. Para dirigir os trabalhos da sessão, coordenar as manifestações daqueles membros participantes, verificar a votação, proclamar a deliberação do órgão, funciona este sob uma presidência: "ogni organo collegiale ha un ufficio di presidenza al fine di guidarne e coordinarne i lavori" (L. GALATERIA, "Gli Organi Collegiali Amministrativi", 1956, I, 176). Ou, por outras palavras: "... I membri del collegio sono completamente liberi da ogni esteriore pressione nella manifestazione delle loro opinioni, sia eventualmente nel discutere sia ad ogni modo nel votare, perchè altrimenti sarebbe inutile convocarli; ma per mantenere il buon ordine nel collegio è conferita ad un presidente l'autorità di dirigere il lavoro, e sonovi all'uopo regolamenti interni." (C. VITA, "Diritto Amministrativo", I, p. 155.) Ou, conforme HAURIUO: "Les assemblées délibérantes ont besoin d'un organe de direction. En principe, c'est un bureau composé d'un président, d'un ou plusieurs vice-présidents, d'un ou plusieurs secrétaires. Ce bureau est élu par les assemblées, annuellement, à la première séance de l'année. — Le président de l'assemblée dirige les débats, veille à la police de la séance, à la sûreté intérieure et extérieure de l'assemblée." (HAURIUO — "Précis de Droit Administratif et de Dr. Public.", 11.^a ed., p. 96).

9. Como se vê, a "direção dos trabalhos" é a função mesma da presidência da sessão, a sua atividade específica, e é uma invencível contradição de conceitos falar em uma sem a outra, ou querer opor uma à outra.

10. A discriminação pretendida pelo projeto levaria ao absurdo de se admitir que as sessões isoladas da Câmara, ou do Senado, pudessem também ser presididas não pela respectiva Mesa, mas, por outra autoridade, dado que àquela somente se reservaria a "direção" dos seus trabalhos.

11. A Mesa é a própria presidência, constituída ela própria de modo colegial ("L'ufficio di Presidenza collegiale te inteso..." — S. ENZO in Rassegna di Diritto Pubblico, 1951, p. 238). Ora, nos termos do art. 31, § 2.º, da Constituição, está escrito que essa presidência das sessões ali previstas compete não ao Presidente do Congresso, mas à Mesa do Senado. Em outras sessões, que não essas do art. 31, a presidência será exercida pelo Vice-Presidente da República (art. 79, § 2.º), e a este caberá, evidentemente, a direção dos respectivos trabalhos.

12. Que sessões outras serão essas e quais as atribuições específicas do Vice-Presidente da República, isso é matéria a ser definida pela lei complementar a que se refere o citado art. 79, § 2.º, e nunca por um regimento, ato este da mesma categoria jurídica dos regulamentos administrativos.

Parece-me, aliás, que nem mesmo a essa lei complementar será lícito dar a esse dispositivo constitucional uma extensão tamanha que suprima o conteúdo específico do art. 31, § 2.º, isto é, que exclua deste último o que nele está escrito e, em lugar do que nele está escrito, entenda que a direção, ou presidência, daquelas sessões conjuntas não deva caber à Mesa do Senado, ou que esta não deva ser constituída — como a da Câmara — consoante com o que está expresso no § 3.º do mesmo art. 31.

Bahia, 31 de julho de 1967. — Lafayette Pondé.

5 — Miguel Reale

I

COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

1. Não é novidade entre os mestres do Direito pátrio o princípio de que, sendo a Constituição um sistema de normas, cuja validade implica a sua necessária coerência lógica, nenhum de seus preceitos é suscetível de ser interpretado isoladamente, sem correlações com os dispositivos todos que albergam o seu rigoroso sentido.

É que toda Constituição, como instrumento fundamental da vida social e política de um povo, consubstancia determinadas diretrizes ideais, assim como elege e consagra definidas técnicas de governo, resultando desses pressupostos estruturais o verdadeiro alcance, assim como os limites dos dispositivos que a integram.

RUI BARBOSA soube dar-nos, magistralmente, a razão da unidade sistemática, substancial dos textos constitucionais, ao escrever:

"As Constituições não são regulamentos administrativos, não são tratados casuísticos, não são roteiros de precauções meticulosas contra a chicana, a ignorância, ou a subserviência mental da rabulice interessada, ou míope. Uma Constituição é a caracterização, nitidamente contornada, de um sistema político, indicado nas suas linhas capitais, entregue, na evolução da sua vida orgânica, à ação da consciência popular, confiado, na interpretação das suas seqüências legislativas, à intuição dos

homens de estado. A evidência das regras diretrizes, a luz do alto que desce dos princípios, ilumina os casos particulares, ditando, a cada ocorrência imprevista, a cada combinação dos fatos, a solução definida pelas necessidades da harmonia geral." (RUI BARBOSA — Discurso no Senado Federal, a 3 de julho de 1891; nos *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, coligidos e ordenados por HOMERO PIRES, 1932, I vol., pág. 38.)

Essa exigência de unidade coerente RUI estendia-a, aliás, a toda a ordem jurídica, que deve, efetivamente, ser compreendida como um *lucidus ordo*, no qual cada elemento possui um lugar definido e não pode ter outro, de modo que a interpretação lógica se revela, concomitantemente, sistemática.

É a razão pela qual o patrono dos constitucionalistas brasileiros advertia:

"... a ligação (da matéria nos textos legislativos) não há de ser meramente a vizinhança material entre as linhas do mesmo texto. Ela não se concebe sem a consentaneidade lógica entre os dois pensamentos que a contigüidade literal aproximou. Nunca se cogitou, portanto, de mera confinidade material nos diversos parágrafos da lei." (*Anistia Inversa*, Rio de Janeiro, 1896, Prefácio.)

Nesses ensinamentos se contém duas regras essenciais, sobretudo na tela da hermenêutica constitucional: o dever que tem o exegeta de interpretar cada artigo ou cada parágrafo em sua situação peculiar, ou, como se volta a dizer hoje, em sua significação tópica (Cfr. VIEHWEG Th. — *Tópica e Giurisprudenza*, trad. de G. Grifó, Milão, 1962) e, ao mesmo tempo, o dever não menos indeclinável de correlacioná-lo com os demais dispositivos, integrando-o em sistema.

A nenhum jurista de tomo, antes mesmo da triunfante e avassaladora compreensão do Direito como "realidade concreta e dinâmica", que caracteriza a Jurisprudência contemporânea, escapou o apontado sentido das correlações normativas, bastando lembrar aqui o pensamento lapidar e audacioso de TEIXEIRA DE FREITAS, de uma atualidade impressionante:

"... o sistema inteiro de um código depende muitas vezes de uma só disposição." (*Consolidação das Leis Civis*, 3.^a ed., Rio de Janeiro, pág. LIX).

É na linha dessa alta tradição que o eminente Ministro Prado Kelly escreve:

"... a Constituição não é um documento parcialmente obrigatório; é um ato solene da vontade nacional; não pode ser obedecida em várias de suas normas e negada em muitos de seus preceitos." (*Estudos de Ciência Política*, São Paulo, 1966, t. III, pág. 8.)

Tal atitude pressupõe, é claro, o que E. GARCIA MAYNEZ denomina "princípio da interpretação contextual", a cuja luz se atende às exigências lógicas impostas "pela tendência sistemática dos ordenamentos", isto é, pela compreensão dos preceitos jurídicos como partes ou elementos de um todo orgânico (Cfr. *Lógica del Raciocínio Jurídico*, México, 1964, págs. 31 e segs.).

2. Relembradas essas diretrizes fundamentais, que correspondem ao que há de mais atual e vivo em matéria de Hermenêutica Jurídica, claro está que não se pode responder à Consulta formulada, sobre a extensão do dispositivo constitucional que confere ao Vice-Presidente da República o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, com esta singela e sumária conclusão: "se o art. 79, § 2.^o, reza que o Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, a ele caberá sempre presidir às sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado, qualquer que seja o motivo da convocação."

Essa interpretação fragmentada ou atomizante, sobre desatender aos critérios já lembrados de unidades sistemáticas, deixamos no limiar do processo interpretativo, nas dobras do que se convencionou denominar "interpretação gramatical".

Não é necessário invocar autores para se demonstrar o caráter preparatório ou vestibular desse tipo de exegese. Inexistente, na realidade, uma "interpretação gramatical" por si bastante, como é impróprio falar-se em "interpretação lógica", "interpretação sistemática" etc., como algo de fracionado e de autônomo: são antes momentos ou elementos componentes do processo interpretativo, o qual não pode, em caso algum, deixar de ser unitário e coerente.

Ora, o elemento filológico, embora sendo ponto de partida inamovível na tarefa compreensiva das normas de Direito, deve ser recebido com cautela, pois, como lembra François Geny, a mera conceitualização "acaba por sacrificar as realidades morais, econômicas, sociais, que constituem o fundo material e como que o conteúdo efetivo da vida jurídica, a sinais, puramente lógicos, que da mesma não revelam senão um aspecto de

todo formal". (*Science et Technique en Droit Privé Positif*, Paris, 1922, vol. I, pág. 149.)

Das palavras incisivas de CARLOS MAXIMILIANO, encerrando suas indagações sobre a matéria:

"Em conclusão, nunca será demais insistir sobre a crescente desvalia do processo filológico, incomparavelmente inferior ao sistemático, e ao que invoca os fatores sociais, ou o Direito Comparado. Sobre o pórtico dos tribunais cumpria inscrever o aforismo de Celso: *Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem.*" (D.L. 1, 3, 17. CELSUS; MAXIMILIANO — *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Porto Alegre, 1933, pág. 136.)

É a razão pela qual a doutrina atual condena, de maneira veemente, o que o ilustre Emílio Betti denomina "o modo de ver mecânico e atomístico, que desintegra as fases sucessivas do processo interpretativo, tratando-as como se fossem meios distintos, suscetíveis de serem empregados de maneira indiferente, segundo as contingências e as oportunidades". Contra essa fragmentação da exegese, que chega ao absurdo de se contentar com o momento liminar da explicação verbal, invoca o mestre de Roma a unidade integrante e incindível do processo de compreensão da norma, mostrando que, além do elemento verbal e do conteúdo lógico da fórmula legislativa, deve indagar-se de *ratio juris* que é a sua substância valorativa e teleológica. (E. BETTI — *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milão, 1949, págs. 168 e 174).

3. Tal compreensão da matéria, válida para todos os campos do Direito, adquire uma relevância maior nos domínios do Direito Constitucional, que, por sua natureza, implica cânones e critérios interpretativos, em consonância com os valores políticos que o informam e, de maneira constante e direta, o potenciam.

Veremos, logo mais, como o problema objeto da presente Consulta adquire contornos precisos e como que se ilumina em função do "espírito da Constituição" de 1967, ou seja, quando posto nas coordenadas do processo legislativo que nela se consagra, em virtude de uma nova compreensão do princípio da divisão dos poderes e da distribuição das competências.

É que, em verdade, os elementos gramatical, lógico e sistemático, na exegese constitucional, só adquirem autêntico significado na medida e enquanto se subordinam a um centro ideológico ou doutrinário, que é o "foco doador de sentido" às regras do ordenamento, por ser a força intrínseca que vincula

e estrutura o todo e nele situa organicamente as partes componentes.

A teoria da interpretação é, sem dúvida, uma e concreta, mas exatamente porque toda regra jurídica é a prefiguração de uma classe de ações possíveis, o exegeta não pode deixar de correlacionar o "esquema normativo" ao seu "âmbito de eficácia" ou "possibilidade", o que envolve uma natural discriminação entre os critérios interpretativos aplicáveis neste ou naquele outro campo do Direito.

No tocante à interpretação das normas de Direito Constitucional, sobretudo, aduzem os tratadistas algumas peculiaridades que o monografista Carmelo Carbone põe em realce, em função do caráter primordial e eminente das normas constitucionais, da natureza esquemática de seu conteúdo e de sua íntima conexão com o regime político, aspecto este apontado como o mais saliente (Cfr. Carbone — *Interpretazione delle norme costituzionali*, Pádua, 1951).

Veremos como, no caso em apreço, foi exatamente esse elemento essencial e decisivo que foi inteiramente desprezado pelos autores do projeto de resolução tendente a reformar o Regimento Comum do Congresso Nacional.

II

OS ARTIGOS 31, § 2.º, E 79, § 2.º, NO SISTEMA DA CONSTITUIÇÃO DE 1967

4. Nada, pois, mais absurdo do que uma interpretação dos artigos *supra* referidos lançando-se mão de um artifício consistente em emprestar validade a um dispositivo, à custa do esvaziamento do outro, quando, na realidade, o problema consiste em saber-se que entendimento válido se há de dar ao § 2.º do art. 79 — para que esse dispositivo não fique sem efeito —, mas de maneira tal que também não resulte sem efeito o § 2.º do art. 31, que diz:

"Art. 31 —

.....
§ 2.º — A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição."

Atendendo à primeira das duas regras de hermenêutica anteriormente discriminadas,

relativa à situação ou à tópica das regras de direito, cabem desde logo as seguintes observações:

- a) o § 2.º do art. 31 se inscreve num artigo cujo objetivo é disciplinar as reuniões do Congresso Nacional, tanto as ordinárias como as extraordinárias;
- b) o § 2.º desse dispositivo declara como devem ser obrigatoriamente dirigidos os trabalhos do Congresso nas hipóteses que enumera taxativamente;
- c) o art. 79, § 2.º, enuncia genericamente a competência do Vice-Presidente da República para exercício da presidência do Congresso;
- d) tal dispositivo de carácter genérico surge, pois, com o seu âmbito de incidência delimitada pela atribuição específica constante do art. 31.

Pode-se, por conseguinte, afirmar que o legislador constituinte, ao dispor sobre as reuniões do Congresso Nacional, destacou aquelas que, por sua natureza ou destinação, entendeu deverem ser dirigidas pela Mesa do Senado Federal, ficando reservadas as demais sessões à presidência do Vice-Presidente da República.

Nada dispendo a Constituição sobre a composição da Mesa do Congresso, quando competir ao Vice-Presidente a função de dirigir os trabalhos, estamos perante uma lacuna, que poderá ser preenchida por disposição regulamentar do Congresso, mas não de modo a tornar sem efeito o § 2.º do art. 31, isto é, subtraindo ao Presidente do Senado a presidência e direção das sessões conjuntas, nos casos que aquêle parágrafo taxativa e especificamente determina.

Ora, a solução constante do Projeto de Resolução que visa modificar o Regimento Comum do Congresso Nacional, congregando os dois artigos aqui examinados, a fim de outorgar ao Vice-Presidente a "presidência" das sessões e à Mesa do Senado a sua "direção", não resiste à mais perfunctória análise, a começar pelo exame dos aspectos gramaticais até às razões lógicas e teleológico-políticas das duas normas constitucionais, aparentemente em conflito.

A distinção entre "presidir" e "dirigir" o Congresso não encontra guarida sequer no plano liminar da exegese gramatical, como o demonstram os mestres da língua.

Leia-se, por exemplo, como que prevenido e prevenindo o artifício curioso que ora nos surpreende, o que ensina Caldas Aulete:

"PRESIDIR, v. tr. dirigir como presidente; presidir o Congresso (com comple-

mento direto). Exercer funções próprias de quem dirige os trabalhos ou as sessões de uma assembléa." (Dicionário contemporâneo da língua portuguesa, ed. bras., Rio de Janeiro, 1958.)

Da mesma forma, consigna LAUDELINO FREIRE que presidir significa:

1. Assistir como presidente ou árbitro (...).
2. Ocupar o primeiro lugar em uma assembléa com direito de manter a ordem e regular a discussão; exercer as funções de presidente (...).
3. Guiar como chefe; dirigir, comandar (...).
4. Superintender (...).
5. Ter a principal influência ou o principal papel; dirigir, guiar, amparar etc.

Não creio seja necessário trazer outros esclarecimentos, tão transparente me parece a impossibilidade de se cometer a um órgão a função de presidir e a outro a de dirigir o Congresso Nacional, num dualismo incompatível, quer do ponto de vista lógico, quer do ponto de vista prático, com a essencial unidade de direção requerida pelas atividades de uma assembléa.

3. Tal dualismo aberrante, que começa por entrar em choque com as palavras, implica, desde logo, outra consequência bem mais grave, consistente na desfiguração do conceito jurídico de "Mesa do Senado", que sofre dois impactos:

- a) primeiro porque é ela desintegrada, cedendo o seu Presidente o lugar que lhe é próprio — *ex vi* dos votos conferidos por seus pares — ao Vice-Presidente da República;
- b) em segundo lugar, porque é ela rebaixada de sua posição eminente, deixando de dirigir-presidindo as sessões, para passar a dirigir-assessorando — digamos assim, pois a tanto equivale o verbo dirigir, por eufemismo empregado no art. 3.º do projeto de resolução —, subordinada, pois, à segunda autoridade do Poder Executivo.

Não é mister tecer longas considerações sobre o conceito de Mesa do Senado para dever-se reconhecer que ela só pode ser entendida como um todo indecomponível, no qual as competências de seus membros com-

ponentes se articulam e se escalonam, tendo como ápice a figura de seu Presidente. E ela não apenas parte integrante do Senado mas seu elemento constitutivo, como seu órgão próprio e indeformável, aquêle através do qual a Câmara Alta se manifesta na plenitude de suas prerrogativas. Invocando um antigo preceito do regulamento do Senado francês, assim adverte DUGUIT, pondo em realce o valor constitutivo do órgão dirigente de uma Assembléa Parlamentar:

"Ce n'est que du moment où le bureau définitif est formé que l'assemblée est constituée." (*Traité de Droit Constitutionnel*, 2ª ed., Paris, 1924, t. IV, página 265.)

Não se compreende, pois, como a Mesa do Senado, constituída ex vi do art. 31, § 3.º, da Constituição, passe a ter os seus membros e as suas atribuições alterados em virtude de mera reforma do Regimento Comum do Congresso, a fim de ser convertida em órgão assessor do Vice-Presidente da República, a quem é conferida a presidência de tôdas as sessões conjuntas, abstração feita dos objetivos destas.

Dá-se, com essa intromissão indébita de uma autoridade do Executivo na órbita do Poder Legislativo — para exercício de funções claramente conferidas à Mesa do Senado —, manifesta ofensa ao princípio da divisão dos poderes, pois até mesmo autores que fazem fortes reservas à latitude desse princípio não podem deixar de reconhecer que as exceções às distintas esferas de competência dos órgãos soberanos do Estado

"debbono risultare stabilite in maniera diretta o derivata dalla stessa costituzione" (ANTONIO AMORTH, em artigo na *Riv. Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, v. VIII, pág. 63).

Na mesma ordem de idéias, EMILIO CROSA, acentuando a correlação que necessariamente deve existir entre a competência constitucional e o poder de auto-organização, exclui a possibilidade de qualquer interferência externa, ou verbis:

"L'attribuzione costituzionale di competenza implica la potestà di esercitare i propri uffici, salvo il coordinamento per ciò che ne riguarda l'inizio o la fine, regolati pur essi dalla costituzione, escludendo l'intervento di qualsiasi altro organo nell'esercizio di tali funzioni poiché questo trarrebbe tale sua competenza da una fonte subordinata alla norma costituzionale e pertanto illegittima ed anche superflua. ("Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella costitu-

zione italiana", in *Bivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951, pág. 94).

6. Parece-me que o erro central na interpretação dos artigos 31, § 2.º, e 79, § 2.º, resulta do fato de não se atentar que temos em confronto, como já notel, dois preceitos: o primeiro específico; o segundo genérico.

Mister é, por conseguinte, não juntá-los mecânicamente, numa justaposição forçada de proposições normativas — cada qual sendo, como é dotada de eficácia autônoma —, mas sim fixar o âmbito de validade de cada uma delas, de sorte que ambas signifiquem, concomitantemente, algo de eficaz no contexto do ordenamento.

Quando o legislador dispõe sobre o mesmo assunto, mas fazendo-o de dois modos, atribuindo, genericamente, competência a determinado órgão para o exercício de certas funções, e, ao mesmo tempo, conferindo a outro a prática de atos que, em tese, se conteriam no primeiro enunciado normativo, cumpre indagar da "mens legis", da razão determinante dos dois preceitos, a fim de se resolver a aparente contradição num claro discrimine de duas faixas de vigência e efetividade.

Há, em tal caso, dois caminhos absurdos e intoleráveis: um consiste em subsumir o específico no genérico, mutilando o texto constitucional, e esta foi a via eleita pelo projeto de alteração do Regimento; o outro seria o caminho inverso, o do esvaziamento da norma genérica, até torná-la gratuita ou inoperante.

Ora, não há qualquer dificuldade, a meu ver, ante a clareza do elenco constante do § 2.º do art. 31, em determinar-se quais as sessões do Congresso Nacional que, nos termos da Constituição, foram taxativamente confiadas à direção da Mesa do Senado, com a conclusão imperativa de que, em tais casos, não pode subsistir, nem prevalecer, a atribuição genericamente outorgada ao Vice-Presidente da República. Se este fôsse armado de poderes, além dos que lhe remanescem, por força da ressalva contida no preceito específico, haveria, sem sombra de dúvida, delegação de poderes, que a Carta Maior veda e fulmina, em dois artigos que se completam: art. 6.º, parágrafo único, e art. 55, parágrafo único.

Dir-se-á que o disposto no § 2.º do art. 31 tem tamanha amplitude que nada restaria ao Vice-Presidente da República, tornando-se letra morta o estatuído no § 2.º do art. 79. Veremos que não é assim, e que as funções remanescentes são as que se compadecem com a estrutura e o espírito do regime.

Antes, porém, de examinar esse aspecto da questão, torna-se necessário focalizar o papel da Mesa do Senado e, em particular, o de seu Presidente, no contexto do ordenamento constitucional, pois é tão-somente nesta análise que poderão ser definidos, de maneira objetiva, os limites da competência do Vice-Presidente da República com relação ao Congresso Nacional, demonstrando-se que os dois dispositivos constitucionais são entre si compatíveis, não envolvendo qualquer antinomia, desde que se apliquem ambos simultaneamente, cada qual na esfera de sua respectiva incidência.

7. Se a análise "tópica" dos artigos 31 e 79 já nos revela qual o seu significado, este resulta ainda mais nítido à luz de sua compreensão no sistema da Constituição de 1967.

Basta a leitura dos artigos 47, 52, 62, §§ 1.º, 3.º, 4.º e 5.º, e 153, § 2.º, da Constituição, para verificar-se que — em consonância com o disposto no § 2.º do art. 31, naquela ineliminável contigüidade lógica a que se refere RUI BARBOSA — a Carta Magna assegura ao Presidente do Senado um status jurídico de contornos precisos.

É ele, em verdade, quem, *ex vi* dos citados preceitos,

- a) recebe do Presidente da República a comunicação do veto por ele aposto aos projetos de lei;
- b) convoca as duas Câmaras para, em sessão conjunta, conhecer do veto;
- c) promulga a lei, quando, rejeitado o veto, o Presidente da República deixa de fazê-lo dentro de quarenta e oito horas;
- d) promulga a lei aprovada pelo Congresso Nacional nos termos do art. 47 da Constituição;
- e) convoca o Congresso Nacional para apreciar ato do Presidente da República prorrogando o estado de sítio.

Entra pelos olhos, se não toldados pela paixão política, que todos esses dispositivos confirmam e reiteram a competência específica proclamada no § 2.º do art. 31, perfilando o Presidente do Senado como única autoridade munida da legítima representação do Poder Legislativo em todas as relações com o Poder Executivo que envolvam atos decisórios de sua estrita competência: cabe-lhe dar início aos trabalhos do Congresso, convocando-o, presidi-lo e, afinal, sancionar e publicar o que a Câmara e o Senado em conjunto deliberaram.

No entanto, se viesse a prevalecer a estranha construção jurídica consubstanciada no

projeto de resolução submetido a meu exame, assistiríamos ao sacrifício da unidade e inteireza do processo legislativo, pela fratura da Mesa do Senado, pela postergação dos poderes do seu Presidente, e pela co-participação de uma autoridade estranha na elaboração das emendas constitucionais, das leis complementares e ordinárias, dos decretos legislativos, bem como no controle dos decretos-leis.

Figuremos, para que a imagem dê mais relevo ao pretendido desmembramento do processo legislativo, como passariam a se desenvolver os trabalhos do Congresso, segundo o projetado esquema de alteração regimental:

Ato 1.º — O Presidente do Senado convoca o Congresso (antes de fazê-lo, teria de consultar o Vice-Presidente da República sobre o dia e a hora convenientes ao seu comparecimento...).

Ato 2.º — Reunido o Congresso, o Vice-Presidente da República assume a presidência da sessão e dirige os trabalhos, assessorado pela Mesa do Senado, à qual, por eufemismo, se dispensa o poder de "direção"...

Ato 3.º — Concluída a votação, o Vice-Presidente da República retira-se do Plenário ou silencia e se omite, entrando novamente em cena o Presidente do Senado para promulgar a lei aprovada!

É evidente que essas idas e vindas não se compadecem com a dignidade do Poder Legislativo, nem são aceitáveis por quantos compreendam ser da essência do processo legislativo a unidade de seu desenvolvimento, de tal sorte que quem tem a atribuição expressa de convocar o Congresso e de promulgar a lei não pode ser aliado de seu status jurídico de órgão a que está afeta a direção do processo legislativo, o qual, nunca será demais acentuá-lo, ganhou galas de princípio constitucional, de validade cogente em todos os planos institucionais do País, como o estatui o art. 13, n.º III, da Constituição.

O ato de convocação de uma Assembléia não é desses que uma autoridade possa condignamente exercer, estando na dependência do beneplácito de outra: é ato que, por sua própria natureza, traduz a originalidade da competência e a autonomia de seu exercício. Quem convoca o Congresso tem já implícito o poder de dirigir-lhe os trabalhos, se o faz na qualidade de órgão constituído para seu funcionamento; se assim não fôsse haveria *capitis diminutio* manifesta, ficando o Presidente do Senado reduzido a simples instrumento da manifestação de vontade de outrem, sem cuja presença a convocação seria inútil...

Por outro lado, quem promulga uma lei exerce o mais alto e decisivo dos atos de soberania, e não pratica mera exigência de valor extrínseco, como se se tratasse de um funcionário destinado a executar o querer de uma autoridade superior.

Como esclarece um dos mais notáveis mestres contemporâneos de Teoria do Estado, ALDO M. SANDULLI, o ato de promulgação não é, consoante supunha uma velha teoria, simples exteriorização da vontade do Parlamento, mas representa, ao contrário, um ato constitucional de manifesto poder político, que pressupõe o exame da legitimidade do processo legislativo, significando a atestação pública e solene da verificada vontade legislativa, concluída com obediência dos trâmites regulamentares e dos imperativos constitucionais, para que possa ser posta a norma de direito com validade e eficácia, a fim de ser obedecida por seus destinatários, órgãos do Estado e particulares (Cfr. *Notissimo Digesto Italiano*, 1957, vol. IX, "legge" págs. 643 e segs.).

Como se vê, o conteúdo mesmo do ato de promulgar já revela que, em se devendo proclamar a decisão de uma Assembléa, dando-se força cogente ao por ela própria deliberado, tal ato não pode ser executado senão por seu Presidente: em suma, se os textos constitucionais cometem ao Presidente do Senado o poder-dever de promulgar as leis e os atos normativos do Congresso, isto equivale ao dizer que, em se tratando de processo legislativo, é ele e tão-somente ele quem preside às respectivas sessões.

8. Ainda no concernente às correlações sistêmáticas, cabe frisar que o § 5.º do artigo 62 reporta-se ao artigo 47, dando o sentido do item V do art. 31, § 2.º, segundo o qual à Mesa do Senado, além das funções discriminadas nos itens anteriores, cabe "atender aos demais casos previstos nesta Constituição".

Com efeito, o art. 62, § 5.º, conferindo ao Presidente do Senado o poder-dever de promulgar a lei aprovada em votação final pelo Congresso, "nos casos do art. 47", deixa explícito que tudo que se refira "à competência exclusiva do Congresso Nacional" deve ser resolvido pelas duas Casas Legislativas sob a presidência e direção da Mesa do Senado, tendo como centro o seu Presidente.

A discriminação do que se contém no art. 47 fornece-nos com segurança a *ratio legis* determinante desse preceito, que subtrai ao Vice-Presidente da República — além do disposto nos números I a IV do § 2.º do art. 31

— a condução das atividades do Congresso toda vez que este se reunir para:

- I — resolver definitivamente sobre os tratados celebrados pelo Presidente da República;
- II — autorizar o Presidente da República a declarar guerra e a fazer a paz; a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, nos casos previstos em lei complementar;
- III — autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País;
- IV — aprovar, ou suspender, a intervenção federal ou o estado de sítio;
- V — aprovar a incorporação ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios;
- VI — mudar temporariamente a sua sede;
- VII — fixar, de uma para a outra legislatura, a ajuda de custo dos membros do Congresso Nacional, assim como os subsídios destes e os do Presidente e Vice-Presidente da República;
- VIII — julgar as contas do Presidente da República.

Não é indispensável ser conhecedor de Direito Público para saber-se que toda essa matéria culmina na promulgação de decretos legislativos. Donde se conclui, em abono do já dito anteriormente, que, quando o Congresso Nacional se reúne para exercer funções de ordem normativa, quer apreciando vetos do Executivo, quer emanando atos normativos próprios, fá-lo sob a presidência da Mesa do Senado.

III

O PROBLEMA EM FUNÇÃO DO ESPÍRITO DA CONSTITUIÇÃO DE 1967

9. A razão das determinações supralembradas liga-se à natureza mesma dos princípios políticos que informam o Estatuto constitucional vigente.

É sabido que a Constituição de 1967 marca uma inovação radical no concernente ao processo legislativo que, ad instar do que ocorre em outras Constituições do 2.º pós-guerra, como as da França, da Itália e da Alemanha, distribui a tarefa legislativa — que antes era apanágio e prerrogativa das

Assembléias — entre o Executivo e o Legislativo, reforçada sobretudo a posição do primeiro. Tal fenómeno, que resulta de circunstâncias peculiares ao nosso tempo, e cuja apreciação político-sociológica nos levaria muito fora dos objetivos deste Parecer — mesmo porque já o fiz alhures, apontando os aspectos positivos e negativos dessa inevitável e necessária atualização do processo legislativo —, reflete-se na multiplicação dos instrumentos de realização da tarefa de legislar, abandonada a antiga e superada dicotomia entre "lei constitucional" e "lei ordinária".

O art. 49 da Constituição, abrindo o leque do "processo legislativo" em nada menos de sete figuras de "atos normativos", é integrado pelos dispositivos seguintes, que traçam as linhas de competência do Legislativo e do Executivo, ao mesmo tempo que fixam as regras operacionais de um e de outro Poder em suas relações recíprocas.

Cabe, desde logo, observar que dos sete atos normativos apenas dois se exaurem na órbita do Legislativo, como assunto de sua competência exclusiva: os Decretos Legislativos e as Resoluções. Os demais cabem, concomitantemente, aos dois Poderes, reservada muito maior faculdade de iniciativa ao Presidente da República.

Não é apenas com referência à amplitude das competências que se põe em posição privilegiada o Executivo: é também no tocante ao mecanismo adotado no procedimento legislativo, quer pela possibilidade de leis delegadas, quer pela possibilidade de ser exigido pelo Presidente da República o pronunciamento do Congresso em prazos certos, sob pena de automática aprovação de seus projetos de lei.

Para os fins da presente Consulta bastará lembrar o que rezam o § 3.º do art. 54 e o art. 58 da Constituição:

"Art. 54 —

§ 3.º — Se o Presidente da República julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em quarenta dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo."

"Art. 58 — O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I — segurança nacional;

II — finanças públicas.

Parágrafo único — Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido como aprovado."

Ante dispositivos dessa natureza, torna-se manifesta a razão política que levou o legislador constituinte a não confiar as "sessões de caráter legislativo" do Congresso Nacional à direção do Vice-Presidente da República, que é eleito concomitantemente com o Presidente da República, não por votos pessoais do povo, como nas Cartas anteriores, mas "ex vi" de simples registro de seu nome ao lado do candidato eleito (art. 79, § 1.º).

Tôdas as analogias ou reminiscências que se fazem invocando-se as Constituições de 1891 e 1946 — e veremos que tais invocações pecam pela base — deixam de lado, com perigoso desprezo, as características próprias do regime político que a nova Carta Maior consagra, raciocinando-se em termos de um processo legislativo uno, com a supremacia pelo menos nominal do Congresso.

A realidade político-legislativa agora é bem outra, não se admitindo que as funções legislativas e normativas do Congresso — reduzido em suas atribuições e em suas vias de ação — fiquem ainda mais vinculadas ao Executivo, pela presença de uma autoridade deste Poder, que receberia, graças ao artifício de uma alteração regimental, uma competência que a Constituição, por amor ao princípio da divisão dos poderes, absolutamente não lhe outorga.

Tôda vez que, na história política, no entrelaço dos fatos e das idéias, se subtraem atribuições a um dos Poderes do Estado, é natural que haja mais zelo e cuidado na salvaguarda de suas competências exclusivas ou próprias, interpretando-se antes os textos constitucionais no sentido da preservação das faculdades inerentes à autonomia do Poder, cujas atribuições se delimitaram, do que para ainda mais se acentuar a perda de suas prerrogativas.

Ao estudioso do Direito político não é dado raciocinar em termos de pessoas, movido pela imagem desta ou daquela autoridade, julgada incapaz, por sua formação moral e por amor aos princípios democráticos, de abusar de poderes que se lhe outorgarem, ao arripio da Lei Maior. Se, como ponderei logo no início deste Parecer, a interpretação das leis constitucionais é inseparável de seus ditames políticos, não pode passar despercebida ao intérprete a inadmissibilidade de uma exegese que, situada nas coordenadas do ordenamento político atual, poderá redun-

dar na subordinação de um Poder a outro, visto existir um sistema de legislação vinculada a prazos fatais, sobre cujo decurso deve vigilar, não uma autoridade do Executivo, interessado no projeto de lei ou na confirmação de um decreto-lei, mas quem haja participado e tenha por missão específica participar do processo legislativo.

10. Verdade se diga que os responsáveis pelo projeto de Constituição elaborado pelo Governo anterior não quiseram subtrair ao Congresso Nacional o poder-dever de pronunciar-se *sob a direção de autoridade própria*, quanto aos atos do Poder Executivo, e nem o quis o Congresso quando teve a oportunidade de manifestar-se sobre a matéria, pois nenhuma das emendas apresentadas ao primitivo art. 77, § 2.º (correspondente ao atual 79, § 2.º), foi acolhida; e uma delas, a Emenda n.º 521-5, do Deputado Rui Santos, pretendia que se deferissem ao Vice-Presidente da República "as funções de Presidente do Senado".

A rejeição dessa emenda constitui um subsídio histórico relevante, porque traduz o firme propósito do legislador constituinte de manter distintas as duas faixas de competências, preservando-se íntegra a figura do Presidente do Senado, com status jurídico que os demais preceitos do projeto já então configuravam e que o texto definitivo da Carta consagra.

Com essa discriminação de atribuições ficava respeitado, em sua essência e no plano da "praxis", o princípio da *divisão dos poderes*, que, apesar das transformações operadas no "processo legislativo", se quis por duas vezes proclamar, uma, de maneira genérica, no art. 6.º, parágrafo único, e outra de modo específico, no parágrafo único do art. 55 que assim reza:

"Não poderão ser objeto de delegação os atos da competência exclusiva do Congresso Nacional, bem assim os da competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal..."

Evidenciado, como me parece ter sido feito, que ao Presidente do Senado cabe a direção do Congresso Nacional, quando reunido para tarefas legislativas, a pretendida alteração do Regimento Comum importa, *inindivisivelmente*, em delegação de poder eivada de inconstitucionalidade manifesta.

Nem se diga que o parágrafo único do art. 55 se inscreve num artigo pertinente à "delegação legislativa", pois o que se não permite seja objeto de lei delegada, com mais razão se veda seja matéria de uma norma regimental; se é verdade, é verdade evidente, que o Congresso tem competência

para legislar sob a direção de um de seus pares, a outorga dessa presidência a uma autoridade do Executivo consubstancia delegação de poder nula de pleno direito.

Acresce que, vindo a caber ao Vice-Presidente da República a direção das sessões de caráter legislativo, com voto de qualidade, o seu voto poderá decidir do destino de emendas à Constituição que exigem maioria absoluta "dos votos dos membros das duas Casas do Congresso" (art. 51) ou da confirmação de decretos-leis (art. 58), o que equivale a dizer que a delegação, obtida por via de preceito regimental, influiria indefinidamente em todo o processo legislativo.

11. A esta altura, impõe-se saber quais as atribuições deferidas ao Vice-Presidente da República ao se lhe conferir o título de "Presidente do Congresso", com voto de qualidade.

Não há dúvida que o texto do art. 79, § 2.º, poderia ter sido mais claro, mas, situado no contexto do ordenamento, não é difícil apreender-lhe o real significado, que é e só pode ser o que resulta objetivamente da lei e não de supostas intenções dos legisladores, cuja inovação seria de um anacronismo científico deveras alarmante.

Ora, o art. 79, § 2.º, só ficaria sem aplicação prática se o Congresso Nacional se instalasse apenas e tão-somente para fins de processo legislativo. Nada impede que as duas Casas se reúnam para atender a outros objetivos, que não os previstos no § 2.º do art. 31, sendo impossível excluir, "a priori", outras hipóteses de sessões conjuntas capazes de ensejar votação a ser dirimida graças a voto de qualidade, sem falar nas "sessões solenes", destinadas a homenagear chefes de Estado estrangeiros, a que refere o § 1.º do art. 1.º do atual Regimento Comum (Resolução n.º 1, de 1951, do Congresso Nacional).

A função política do Parlamento no mundo contemporâneo é de tamanha amplitude que — abstração feita dos atos de natureza normativa, de que tratam os arts. 47 e 31, § 2.º — fácil é perceber quão vasto é o campo de ação que se entreabre ao Presidente do Congresso, no desempenho dos encargos comuns aos dois ramos do Legislativo, implicando a necessidade de reuniões conjuntas de deputados e senadores, bem como a constituição de órgãos técnicos comuns que assessorem aos representantes do povo, tal como ocorre nos Estados Unidos e na Europa.

O que o art. 79, § 2.º, prevê é que se, em tais circunstâncias, ocorrer empate na votação, caberá ao Vice-Presidente da República o voto de Minerva, mas sem, evidente-

mente, daquela previsão genérica defluzir que, para que se amiúdem as possibilidades de desempate, lhe sejam cometidas atribuições que lhe não cabem.

Alegar-se-á que não serão frequentes as oportunidades que terá o Vice-Presidente da República de agir em função do título que lhe foi conferido, mas ainda que assim fôsse — não haveria razão suficiente para dobrar as linhas das competências constitucionais, permitindo que um órgão do Executivo passasse a ser árbitro do destino do Congresso em sua missão específica de legislar.

Deve-se lembrar, outrossim, que o § 2.º do art. 79, abre a possibilidade de serem exercidas pelo Vice-Presidente da República "outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar", de tal modo que possa ser mais que uma autoridade auxiliar ou de funções supletivas, apesar de sua vinculação originária e automática à sorte de seu companheiro de candidatura.

O simples fato, aliás, de no art. 79, § 2.º, estar prevista a eventualidade de outras funções significa, sem dúvida, que inexistente na lei o propósito de investir o Vice-Presidente da República do pleno e total exercício das atribuições de Presidente do Congresso, de per si já bastantes.

Em verdade, se sobre os ombros do Vice-Presidente da República pesassem todos os encargos e responsabilidades pertinentes ao Congresso Nacional, teria porventura passado pela mente do legislador constituinte a preocupação de arranjar-lhe outras ocupações?

O que se quis, em última análise, foi conferir uma tarefa ao Vice-Presidente da República desde que não comprometesse de vez o princípio da divisão dos poderes. Não é de hoje, aliás, que a figura do Vice-Presidente da República está às voltas com o problema da falta de uma atividade permanente. Sabem-no todos que foi exatamente para contornar esse impasse, como que inerente ao cargo, que os fundadores da Democracia norte-americana lhe deferiram a incumbência de presidir o Senado, o que não foi acolhido sem forte oposição como lembra HERMAN PRITCHETT:

"The committee of eleven proposed that the Vice-President be available for this purpose (isto é, para substituir o Chefe da Nação em caso de morte, impedimento etc.) and also made him *ex officio* president of the Senate. This latter arrangement caused a debate on September 7. Gerry and Mason thought

this was an improper mixture of legislative and executive.

"But Sherman pointed out that "If the Vice-President were not to be President of the Senate, he would be without employment." (.....)

The Senate has for its presiding officer the Vice-President. When serving in this capacity his title is President of the Senate. He has no vote except in case of a tie (Art. I, sec. 3). Giving the Vice-President this function in the Senate is a clear defiance of the principle of separation of powers, but the framers apparently concluded that this was the only way to give the Vice-President a useful occupation." (The American Constitution, 1959, págs. 27 e 186.)

Tais palavras evidenciam não só as limitações funcionais de um cargo de caráter essencialmente supletivo, como a tolerância havida, nos Estados Unidos da América, ao atribuir-se ao Vice-Presidente da República a direção dos trabalhos do Senado, com plena consciência de estar-se optando por uma via de exceção, em "um claro desafio" ("a clear defiance") ao princípio da divisão dos poderes.

Na história do presidencialismo yankee jamais desapareceu essa natural reserva ao "arrangement" de Filadélfia, tanto assim que veio cada vez mais se acentuando a praxe de o Senado ser, normalmente, dirigido por um senador eleito "pro tempore", consoante previsto no Artigo 1.º, Seção 3, n.º 6, da Constituição norte-americana.

São concordes os tratadistas do presidencialismo norte-americano em reconhecer o caráter excepcional — e, por conseguinte, de interpretação estrita — da solução dada ao caso do Vice-Presidente, apesar de circunscrita apenas a uma das Casas do Congresso.

O eminente WILLIAM BENNETT MUNRO afirma peremptoriamente que o Vice-Presidente da República é um corpo estranho ou "um de fora" no seio do Senado, não participando da formação das Comissões permanentes e só dispondo de poderes perfunctórios ou de somenos:

"So they made him presiding officer of the Senate. But he is an outsider there, has no vote except in case of a tie, appoints no committees, and has nothing more than perfunctory powers. Theodore Roosevelt, when he held the post of Vice-President, referred to it as "a office unique in its functions, or rather in its lack of functions" (The

Government of the United States, N. York, 1947, pág. 169).

No sentido da excepcionalidade da mesma função, manifesta-se também BERNARD SCHWARTZ, que salienta serem as Comissões permanentes "a parte vital dos trabalhos das duas Câmaras", compreendendo-se, assim, todo o alcance da exclusão do Vice-Presidente da República da constituição daqueles órgãos, cuja função, como já o salientava o mestre WOODROW WILSON, consiste em dar origem e em conduzir a obra legislativa. (Cfr. SCHWARTZ — American Constitutional Law, Cambridge, 1955, págs. 51 e 62; WILSON — Congressional Government, 10.^a ed., 1894, pág. 122.)

O fato, pois, de a Constituição norte-americana declarar, incisivamente, no Art. 1.^o, Secção 3, n.^o 4, que o Vice-Presidente da República "shall be President of Senate", nem por isso os mentores do presidencialismo yankee se deixaram levar pela força aparente das palavras, olvidando a natureza excepcional daquela atribuição, interpretando-a sempre restritivamente, nos limites do princípio da divisão dos poderes.

No Brasil, ao contrário, onde não raro se dá mais valor à pompa dos títulos do que a substância das idéias e dos princípios, quer-se entregar ao Vice-Presidente da República a direção do Congresso Nacional, na plenitude de sua tarefa legislativa...

O mais curioso é que, para tanto, invocase a história do Direito Constitucional pátrio, que não ampara, absolutamente, essa tese.

IV

O PROBLEMA NA TRADIÇÃO DO DIREITO NACIONAL

12. Pelo que tenho lido, a começar pela justificação oferecida à projetada alteração do Regimento Comum, os defensores da extensão dos poderes do Vice-Presidente da República colocam de maneira falha os dados do problema, à luz da história constitucional brasileira.

É sabido que a Constituição de 1891 obedeceu ao modelo norte-americano, tornando o Vice-Presidente da República "Presidente do Senado", sem declarar a quem caberia a presidência do Congresso, de sorte que o assunto foi transferido para o plano regimental.

Não se punha, então, o problema como sendo da mais alta relevância, como acontece hoje em dia, pela razão óbvia de que o processo legislativo jamais se processava em

Casas reunidas: os vetos apostos pelo Presidente da República aos projetos de lei, por exemplo, eram apreciados e votados separadamente, no Senado e na Câmara. (Constituição de 1891, art. 37, § 3.^o)

Reduzidas eram as funções do Congresso, no sistema de 1891, como o salientava CARLOS MAXIMILIANO:

Reúne-se hoje todo o Congresso em uma sala, somente para abrir ou encerrar a sessão ordinária ou extraordinária, apurar a eleição de Presidente e Vice-Presidente da República e receber compromisso prestado por estas autoridades. Nessas reuniões se não ventilam assuntos alheios ao seu objeto, nem sequer a Mesa põe a votos moções de aplausos ou congratulações não referentes ao pleito cujo resultado se discute."

"Se sobrevém assunto urgente, separaram-se as duas Casas do parlamento, para deliberar em separado. Concluída a tarefa inadiável, reúnem-se de novo e retomam o trabalho interrompido. A razão é óbvia: interpretam-se restritivamente as leis ou preceitos derogatórios do Direito comum." (Comentários à Constituição Brasileira, Rio, 1923, 2.^a ed., págs. 294 e segs.)

Pois bem, no silêncio da Constituição quanto à presidência do Congresso Nacional, os legisladores pátrios — conscientes da excepcionalidade da função cometida ao Presidente da República, tal como ocorreu na Democracia do Norte — ao elaborarem o primeiro Regimento Comum, em 1892, conferiram ao Vice-Presidente do Senado a presidência do Congresso.

É absurdo querer explicar-se o disposto no Regimento de 1892 com a alegação de que assim se fazia pela razão contingente de achar-se vago o cargo de Vice-Presidente em virtude da renúncia do Marechal Deodoro da Fonseca, pois, em 1903, ao proceder-se à revisão da lei interna das duas Casas Legislativas, aquêle mesmo princípio se consagrou, por amor aos princípios e à pureza do regime.

É com esse espírito que deve ser lido o comentário feito por CARLOS MAXIMILIANO ao artigo 44 da Carta de 1891, que dispõe sobre o compromisso do Presidente da República:

"A Constituição Brasileira prevê tudo: achando-se funcionando as câmaras, fundem-se em Congresso, cujo Presidente, que é o Vice-Presidente do Senado, recebe a afirmação prevista pelo art. 44." ("Comentários", cit., pág. 470.)

Fôra é concluir que, durante quase quarenta anos, de 1891 a 1930, mesmo quando o Congresso Nacional tinha funções limitadas, sem qualquer interferência no processo legislativo, não admitiram os fundadores da República que fôsse êle presidido por um membro do Poder Executivo, mantendo-o confinado ao âmbito do Senado, não sem reservas, como se depreende do comentário de um dos mais abalizados constitucionalistas pátrios, JOÃO BARBALHO:

"É incontestável que um presidente eleito pelos senadores de entre si tem muito mais autoridade e fica com sua missão muito mais facilitada, como *primus inter pares*, do que um estrangeiro à corporação. Durante todo o primeiro período presidencial não tivemos o Senado sob a presidência de seu vice-presidente, sem que inconveniente algum se produzisse? É a experiência a ensinar que o Senado dispensa bem o ser dirigido em seus trabalhos por quem não pertence ao seu grêmio." (*Constituição Federal Brasileira, Comentários*, Rio, 1902, art. 32, pág. 96)

Eis aí uma lição que devia ser lembrada na presente conjuntura.

13. O ensinamento de BARBALHO e de outros mestres de nosso Direito Público repercutiu na Assembléa Constituinte de 1934, com a supressão do cargo de Vice-Presidente da República: em caso de vaga do cargo de Presidente da República, devia-se proceder a eleição direta ou indireta, conforme o tempo decorrido (art. 51, § 3.º), cabendo a substituição, nas hipóteses do § 8.º, ao Presidente da Câmara dos Deputados, ao do Senado e ao da Corte Suprema.

Na Constituição de 1937 não se restabeleceu o cargo de Vice-Presidente da República, o que só se deu com a de 1946, quando lhe foi novamente cometida a função de Presidente do Senado (art. 61).

Como nenhuma norma constitucional se referisse à figura do Presidente do Congresso, a questão foi, mais uma vez, transferida para a tela regulamentar.

Cabe aqui, desde logo, uma pergunta: podiam os nossos legisladores, por amor ao princípio da divisão dos Poderes, seguir o exemplo dos aplicadores da Constituição de 1891, atribuindo a direção do Congresso ao Vice-Presidente do Senado?

Tentou-se fazê-lo, mas não havia senão cumprir o estatuído no art. 41 da Carta Magna, a saber:

"Artigo 41 — A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa dêste,

reunir-se-ão em sessão conjunta para:
I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre o veto."

Idêntico dispositivo já figurava, como artigo 28, na Constituição de 1934, razão pela qual THEMISTOCLES CAVALCANTI observou:

"Preside à reunião (do Congresso) a Mesa da Câmara alta, o Senado, de categoria mais elevada na hierarquia das câmaras legislativas. É, aliás, a tradição do nosso Direito Constitucional, o consagrado expressamente no art. 28 da Constituição de 1934." (*A Constituição Federal Comentada*, Rio, 1948, vol. II, art. 41, página 27.)

Pois bem, foi em virtude dêsse imperativo constitucional que, pela Resolução n.º 1, de 20 de abril de 1951, o Congresso Nacional alterou o Regimento Comum — declarando competir a direção dos trabalhos à Mesa do Senado (art. 3.º): o Regimento limitava-se a reproduzir o preceito constitucional.

Como se vê, o Vice-Presidente da República não passou a presidir às sessões do Congresso por ser "Presidente do Congresso" — título que jamais lhe foi conferido —, mas tão-somente como decorrência do fato de integrar a Mesa do Senado como seu Presidente. A prova insofismável dêste entendimento temo-la na própria Resolução n.º 1, de 1951, que foi promulgada pelo então Vice-Presidente JOÃO CAFÉ FILHO, o qual teve o cuidado de assinar o ato declinando a sua qualidade de Presidente do Senado Federal.

Não se considerou o ilustre e experientíssimo parlamentar, alçado depois à Suprema Magistratura do País, em condições de, no ato solene de baixar o Regimento Comum a ambas as Casas, atribuir-se o título de "Presidente do Congresso Nacional": tinha plena convicção de que a direção dos trabalhos comuns era mero "consecutivum" de sua condição de Presidente do Senado, consoante previsto no art. 41 da Constituição de 1946.

Por fim, se lembrarmos que a Emenda Parlamentarista, de 2 de setembro de 1951, suprimiu, mais uma vez, o cargo de Vice-Presidente da República, e que, ao ser restabelecido o sistema presidencial pela Emenda Constitucional n.º 6, de 23 de janeiro de 1963, não se restituíram àquela autoridade as funções de Presidente do Senado; se atentarmos

que foi essa a única ressalva feita então ao restabelecimento da Constituição de 1946, teremos uma visão histórica completa do problema, assinalando uma constante em nossa vida republicana, no sentido, ou de suprimir a intromissão do Executivo na órbita do Legislativo, ou de reduzi-la ao estritamente consignado na Constituição.

Diante disto e depois disto, como afirmar-se que a presidência do Congresso cabe ao Vice-Presidente da República, na tradição do Direito Constitucional brasileiro? Como sustentar-se semelhante tese, se, nos decorridos 76 anos de vida republicana, durante apenas 10 anos o Vice-Presidente exerceu aquelas funções, ciente e consciente de fazê-lo pela simples razão de ser membro da Mesa do Senado?

Não creio seja necessário acrescentar outras considerações para concluir — não sem observar, a esta altura, que o art. 41 da Constituição de 1946 corresponde, "mutatis mutandis", ao § 2.º do art. 31 da Constituição ora em vigor — que o título de "Presidente do Congresso Nacional", conferido ao Vice-Presidente da República, é uma novidade de 1967, que deve ser interpretada e situada sem ofensa à independência do Poder Legislativo e com zelo pelo princípio da divisão das competências soberanas.

Ao contrário do que se alega, os arts. 31, § 2.º, e 79, § 2.º, não se conflitam ou se repelem, se postos devidamente no contexto do ordenamento constitucional, significando uma clara discriminação que, como diria GUSTAVO RADBRUCH, resulta da "natureza das coisas".

Nem há razão para reclamar-se a revisão constitucional para resolver-se um conflito inexistente. Seria por demais melancólico, a esta altura do processo democrático nacional, que se reformasse a Constituição para fortalecer o Vice-Presidente da República e, com ele, ainda mais o Poder Executivo, em detrimento da auto-organização e da autodeterminação do Congresso, ou, então, para confirmar o que já se mostra evidente nos textos em vigor quanto à competência da Mesa do Senado para presidir e dirigir os trabalhos legislativos comuns.

É o meu parecer, s.m.j.

São Paulo, 17 de abril de 1967. — Miguel Reale.

6 — Paulino Jacques

I

O TEXTO CONSTITUCIONAL E SUA EXEGESE POSITIVA

A Constituição do Brasil, promulgada em 24 de janeiro de 1967, prescreve:

"Art. 79, § 2.º — O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

"Art. 31, § 2.º — A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I — inaugurar a sessão legislativa;

II — elaborar o Regimento Comum;

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre o veto;

V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição."

É óbvio que o art. 79, § 2.º, acima transcrito, estabelece a regra geral — a presidência do Congresso Nacional exercida pelo Vice-Presidente da República —, e o art. 31, § 2.º, supratrasladado, enumera as exceções a essa regra geral — visto como são preceitos de uma mesma lei, a Constituição, os quais não podem colidir, devendo harmonizar-se, como partes de um mesmo todo ou órgãos de um mesmo organismo.

Entretanto, admitindo, *ad argumentandum*, que exista antinomia entre os dois preceitos, é de não esquecer a lição de CARLOS MAXIMILIANO no sentido de que "se existe antinomia entre a regra geral e a peculiar, específica, ESTA, NO CASO PARTICULAR, TEM A SUPREMACIA" (in "Hermenêutica e Aplicação do Direito", Porto Alegre, Livraria do Globo, 1933, 2.ª edição, pág. 150, n.º 141, alínea a; o destaque é nosso). Assim, a regra peculiar, específica — a reunião da Câmara e do Senado, em sessão conjunta, sob a direção da Mesa deste —, tem supremacia sobre a regra geral, que é o exercício da presidência do Congresso pelo Vice-Presidente da República.

A Mesa do Senado compõe-se de senadores, eleitos anualmente por seus pares — um presidente, dois vice-presidentes, quatro secretários e quatro suplentes —, e da qual, evidentemente, não faz parte o Vice-Presidente

da República, que não é senador, membro do Congresso, porém membro do Poder Executivo, a segunda pessoa deste na hierarquia constitucional. Portanto, a esse grupo de senadores que integram a Mesa do Senado é que cabe a direção dos trabalhos da sessão conjunta da Câmara e do Senado, ou seja, do Congresso Nacional, nos casos taxativamente enumerados no referido § 2.º do art. 31 da Constituição vigente. De certo, direção é ato de dirigir, que corresponde a presidir, cujo ato é presidência — não havendo como distingui-los. CANDIDO DE FIGUEIREDO não deixa dúvida a respeito, ao esclarecer que “presidir é exercer as funções próprias de quem dirige os trabalhos ou as sessões de uma assembleia ou de uma coletividade deliberativa” (in “Novo Dicionário da Língua Portuguesa”, Lisboa, Livraria Editora Tavares Cardoso & Irmão, 1899, volume II, pág. 381, 2.ª coluna). Quem dirige os trabalhos de uma assembleia, obviamente, preside-a — não sendo compreensível possa ficar sob a direção de um e a presidência de outro. Sendo a Mesa do Senado dirigida, ou presidida, por um senador — que é o Presidente do Senado —, cabe-lhe a presidência das sessões conjuntas da Câmara e do Senado, o que vale dizer, do Congresso Nacional, nos casos enunciados taxativamente na Constituição.

II

A ANOMALIA DA PRESIDENCIA DO CONGRESSO PELO VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O fundamento da norma da Constituição Americana, que assegura ao Vice-Presidente da República a “presidência do Senado” (art. I, seção 3, n.º 4), é empírico e pragmático, e não eidético e dogmático. Como lembra HAROLD ZINK, “desejando os autores da Constituição Americana que o Vice-Presidente da República fizesse alguma coisa, enquanto aguardasse a morte ou o impedimento do Presidente, estabeleceram que ele presidiria as sessões do Senado” (in “Government and politics in the United States”, New York, The Macmillan Company, 1947, revised edition, pág. 261), e, ainda, observa que “o Senado tem o seu próprio presidente pro tempore, que ocupa a cadeira presidencial quando necessário, e, por essa razão, o Vice-Presidente não é absolutamente essencial ao funcionamento desse corpo” (ibidem). Demais, acentua que “tem sido já mostrado que o Vice-Presidente e sua esposa são os líderes sociais (mundanos) de Washington” (ib.) — na inexistência de melhores encargos governamentais. É notório que o Vice-Presidente da República Ame-

ricana raramente preside o Senado e, ainda menos, o Congresso — senão que, nestes últimos anos, o Chefe do Executivo lhe tem atribuído encargos político-diplomáticos no âmbito internacional, mais compatíveis com a sua qualidade de membro daquele Poder.

O Brasil herdou dos Estados Unidos da América essa anomalia — a de um membro do Executivo presidir o Legislativo — e à qual, dos dois projetos de Constituição publicados pelo Governo Provisório de 1890, de autoria de RUI BARBOSA, consta em termos categóricos, in verbis: “O Vice-Presidente da República será ipso facto o Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituído nas ausências e impedimentos pelo Vice-Presidente dessa Câmara” (Decreto n.º 510, de 22-6-1890, art. 31; Decreto n.º 914, de 23-10-1890, art. 31). Os constituintes de 1891 aceitaram o preceito, incorporando-o à Constituição, quase *ipsis litteris*, como se vê de seu art. 32: “O Vice-Presidente da República será Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituído, nas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente da mesma Câmara.”

JOÃO BARBALHO, ao comentar esse artigo, observou que as razões justificativas da introdução do mandamento na Constituição Americana, apresentadas por HAMILTON no “Federalist”, cap. 68, e reforçadas por STORY nos “Commentaries”, § 738, bastante conhecidas, eram “fracas e ufanas”, precisamente por seu caráter empírico e pragmático (in “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”, Rio de Janeiro, 1902, p. 96, 1.ª coluna, in fine). Rememorou, então, a emenda do deputado SERPA JUNIOR, supressiva do referido art. 32 da Constituição, cuja sustentação acentuava que “essa disposição do projeto só tem em seu apoio um argumento: ser a reprodução do que preceituam as Constituições da Confederação (sic) Norte-Americana e da República Argentina” (in obra citada, 2.ª coluna), e advertia que “o Senado, como corporação eletiva que é, deve ter o direito de eleger, dentre seus membros, o seu presidente” (ibidem), bem como que “o Vice-Presidente da República não precisa de ter essa ocupação; além disso, que quer dizer essa dualidade de presidentes — um efetivo, outro pro tempore?” (ib.). E BARBALHO rematou: “caiu a emenda, mas a objeção ficou de pé e não tardou a aparecer também fora do parlamento, no domínio da imprensa” (ib.).

A nossa Constituição de 1934 suprimiu, em boa hora, o cargo de Vice-Presidente da República (arts. 51 e 52, § 3.º), porém a de 1946 restabeleceu-o, em má hora (art. 79),

com as atribuições anteriormente reconhecidas (art. 61). A Emenda Constitucional n.º 4, de 2 de setembro de 1961 (Ato Adicional), que instituiu o "sistema parlamentar de governo", eliminou, novamente, o cargo de Vice-Presidente da República (art. 1.º), que a Emenda Constitucional n.º 6, de 23 de janeiro de 1963, que restabeleceu o "sistema presidencial de governo", restaurou, embora lhe retirando as funções de presidente do Senado Federal (art. 1.º, *in fine*), muito acertadamente. Como se percebe, o cargo e as funções de Vice-Presidente da República vêm sendo, desde a Constituição de 1891, um verdadeiro "pomo de discórdia" dos nossos legisladores, que não sabem, ainda, o que fazer com essa magistratura honorífica, cuja presença na "lex maxima" semelha a de Pilatos no Credo, perfeitamente dispensável.

Sendo construção empírica e pragmática, como demonstramos que o é, e não eidética e dogmática, nada impede que a instituição "Vice-Presidente da República" seja suprimida da Constituição, ou, então, que se a coloque no seu devido lugar, isto é, membro e agente do Poder Executivo, com atribuições e tarefas próprias deste Poder, sem interferir nos assuntos peculiares ao Poder Legislativo. O órgão deste Poder, que é o Congresso Nacional, deve ser presidido — por imposição eidética e dogmática — por um representante de seus pares, livre e periodicamente escolhido pelo Plenário, e não por um corpo estranho a esse Poder, qual o Vice-Presidente da República. Esse vício estrutural gerou, na América Latina, aquela anomalia funcional que JOSEPH BARTHELEMY denominou "ditadura presidencial", BRYCE, "tirania antiga", e SIEGFRIED, "regime napoleônico" — como notou EMILE GIRAUD, em sua obra famosa, "Le Pouvoir Exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique", que corre mundo desde 1938. Uma democracia representativa autêntica não pode acolher uma instituição que conduz à hipertrofia do Poder Executivo, com a presença de um seu membro e agente no santuário do Poder Legislativo, que é o Congresso Nacional, sob a Presidência do Vice-Presidente da República. Se o Poder Judiciário elege, livre e periodicamente, dentre os seus pares mais categorizados — os Ministros do Supremo Tribunal Federal —, o seu Chefe, por que não poderá fazê-lo o Poder Legislativo, encarnado no Congresso Nacional, tão "independente e harmônico" quanto aquele, e o qual LOCKE considerava o "supremo poder" (in "The second treatise of government", Basil Blackwell, Oxford, 1956, page 76, n.º 150)?!

III

A SINGULAR REFORMA DO REGIMENTO COMUM

O Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 1967, que adapta o Regimento Comum às disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967, dispõe:

"Art. 2.º — No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá as sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade. (O grifo é nosso.)

Art. 3.º — Dirigirá os trabalhos a Mesa do Senado.

Parágrafo único — No caso de estar vago o cargo de Vice-Presidente da República e no caso de impedimento ou falta deste, bem como no de substituição dos membros da Mesa, proceder-se-á segundo o disposto no Regimento do Senado." (O grifo é nosso.)

Os artigos supratranscritos pretendem distinguir entre *presidir* e *dirigir* — vocábulos de significação equipolente, qual notamos na parte final do primeiro capítulo desta parecer —, com o fito de dar a **presidência** das sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, ou seja, do Congresso Nacional, ao Vice-Presidente da República, e a **direção** dos trabalhos dessas mesmas Câmaras à Mesa do Senado.

Do estatuído nos mencionados artigos regimentais, desde logo, conclui-se: a) o Vice-Presidente da República não integra a Mesa do Senado; b) ou a Mesa do Congresso Nacional é outra que não a do Senado; c) ou é uma e mesma Mesa, com dois superiores dirigentes ou presidentes. A primeira conclusão encontra apoio na eidética e na dogmática do nosso direito constitucional e, mesmo, no direito constitucional americano, em que se abeberou o direito constitucional brasileiro; a segunda é repelida pelo empirismo e o pragmatismo do texto constitucional brasileiro, inspirado no texto constitucional americano; e a terceira exhibe a fisionomia de um monstrengo bicéfalo — duas cabeças num só e mesmo corpo. Assim, legitima-se, em face da razão e do direito, apenas a primeira ilação — o Vice-Presidente da República não faz parte da Mesa do Senado e, conseqüentemente, da do Congresso Nacional (de existência potencial), mesmo porque dele não é membro, nem poderia sê-lo, como agente do Poder Executivo. As outras duas ilações, carentes de legitimidade ou racionalidade, merecem perpétuo silêncio.

Demais, a pretexto de modificar o Regimento Comum, nos termos acima enunciados, o que, realmente, se colima é a alteração da "lei magna" por processo não admitido, verdadeiramente extravagante, se não herético, porque os princípios elementares da eidética e da dogmática constitucionais clamam contra ele. Se a Constituição enumera taxativamente os casos em que a presidência do Congresso Nacional cabe ao Presidente do Senado Federal — como referimos na primeira parte do primeiro capítulo deste parecer —, ao mesmo tempo em que enuncia a regra geral da presidência atribuída ao Vice-Presidente da República, somente através de emenda constitucional, cujo trâmite obedeça ao estatuído nos arts. 50, 51 e 52 da Constituição de 1967, será legitimamente possível alterar o sistema estabelecido.

Como ensina HANS KELSEN, a "ordem jurídica não é um sistema de normas de igual hierarquia, situadas umas ao lado das outras, por assim dizer, mas uma ordem com graus de normas diferentes" (in "La teoría pura del derecho", traducción directa por Jorge G. Tejerina, Editorial Losada S.A., Buenos Aires, 1948, pág. 108), e cujo "mais alto grau é a Constituição", a que estão inelutavelmente subordinadas todas as outras normas jurídicas (ob. cit., pág. 109). Por obedecer a alteração constitucional, a processos especiais previstos no "código supremo", é que CARL SCHMITT denomina a Constituição "norma das normas" e "forma das formas" — nada sobrepondo a ela, porém, ao contrário, tudo a ela subordinado, no Estado de direito (in "Teoría de la Constitución", traducción de Francisco Ayala, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1937, páginas 5, n.º 2, e 8, item II). O direito constitucional alemão contemporâneo (ocidental), fiel à tradição de Weimar, incorporou aos seus postulados as lições de KELSEN e SCHMITT, por absurdo que pareça, encarnando-as na instituição "Verfassungsänderung" (alteração da Constituição), como nolo mostra THEODOR MAUNZ in "Deutsches Staatsrecht", C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München und Berlin, 1957, s. 49, f. 129, f. 142 f. und 177 f.

O que o Regimento Comum poderá legitimamente fazer, DEPOIS DE EDITADA A COMPETENTE LEI COMPLEMENTAR, como determina a parte final do § 2.º do art. 79 da Constituição, é conferir ao Vice-Presidente da República "outras atribuições" compatíveis com os preceitos constitucionais, e as quais nos parecem de pouca monta, em face da enumeração taxativa do que incumbe ao Presidente do Senado (§ 2.º do art. 31), tanto mais quanto o inciso V desse § 2.º se revela

bastante amplo, in verbis: "atender aos demais casos previstos nesta Constituição" — não se sabendo o que restará para o Vice-Presidente da República.

IV

CONCLUSÕES FINAIS

Por todas essas razões e fundamentos, afirmamos, com plena convicção e responsabilidade:

- a) que ao Vice-Presidente da República cabe a presidência do Congresso Nacional, SALVO nos casos taxativamente enumerados no § 2.º do art. 31 da Constituição Federal, nos quais incumbe ao Presidente do Senado;
- b) que essa atribuição conferida ao Vice-Presidente da República apresenta embasamento empírico e pragmático, e não eidético e dogmático — podendo, assim, ser modificada pelo processo normal de alterar a Constituição que é a emenda constitucional;
- c) que jamais um Regimento Comum, nem qualquer outra espécie de Regimento, poderá dispor de modo contrário ao estabelecido na Constituição, que é a "lei suprema do País", e à qual as demais normas jurídicas — leis, leis delegadas, decretos-leis, regulamentos etc., devem inelutável obediência;
- d) que uma norma de Regimento Comum — como qualquer outro tipo de norma secundária — que contravir o prescrito na Constituição, é IRRITA, nula de pleno direito, não produzindo nenhum efeito jurídico, cabendo ao Supremo Tribunal Federal, pelo meios regulares de direito, declarar a inconstitucionalidade de dita norma, para os devidos fins.

É o que nos parece, s.m.j.

Rio de Janeiro, GB, 2 de maio de 1967.
— Paulino Jacques.

7 — Pontes de Miranda

I

OS FATOS

(a) Os fatos, que interessam à consulta, são apenas ligados a *questiones juris*. A Constituição de 1967 apresenta a particularidade (cujas causas são, hoje, sem qualquer interesse jurídico) de ser promulgada a 24 de janeiro de 1967, mas só incidir a 15 de março de 1967.

Assinaram a Constituição de 1967 as duas Mesas — a Mesa da Câmara dos Deputados e a Mesa do Senado Federal. Abaixo dos nomes das duas Mesas vêm os dos seus componentes, separadamente, a partir do Presidente e a terminar no 4.º-Secretário, ao todo cinco pessoas para a Câmara dos Deputados e sete para o Senado Federal.

A 15 de março de 1967, o Presidente do Senado Federal, como Presidente da Mesa do Senado Federal, recebeu o compromisso do Presidente da República e do Vice-Presidente da República (art. 31, § 2.º, II), porque a Câmara dos Deputados e o Senado Federal se reúnem "em sessão conjunta", "sob a direção da Mesa dêste" (sic). Se o Congresso Nacional não estivesse reunido, a posse seria perante o Supremo Tribunal Federal (artigo 78).

(b) Fora do Capítulo VI, Do Poder Legislativo (arts. 29-73), há o art. 79, § 2.º, inserto no Capítulo VII, Do Poder Executivo, onde se diz: "O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

Como os arts. 31, § 2.º, 47, 52, 62, §§ 1.º, 2.º, 4.º e 5.º, e 153, § 2.º, em vez de coincidirem com o art. 79, § 2.º, dêle abstraem radicalmente, levanta-se a questão da presidência do Congresso Nacional, em sessão legislativa ou em funções legislativas.

(c) No art. 31, § 2.º, da Constituição de 1967, diz-se que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, "sob a direção da Mesa dêste", se reúnem em sessão conjunta para inaugurar a sessão legislativa, elaborar o Regimento Interno, receber o compromisso do Presidente da República e do Vice-Presidente da República, deliberar sobre veto, e atender aos demais casos previstos nesta Constituição.

No art. 47 fala-se da competência exclusiva do Congresso Nacional. No art. 52 estatui-se que a emenda à Constituição há de ser promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. No art. 82, concernente à sanção pelo Presidente da República e à possibilidade de veto, só se fala do Presidente do Senado Federal, e nunca do Vice-Presidente da República.

No art. 153, § 2.º, a propósito do estado de sítio, depois de se falar da submissão do ato ao Congresso Nacional, estabelece a Constituição de 1967: "Se o Congresso Nacional não estiver reunido, será convocado imediatamente pelo Presidente do Senado Federal."

II

OS PRINCÍPIOS

(a) Três conceitos são essenciais para as soluções a respeito dos limites entre o conteúdo dos arts. 31, § 2.º, 47, 52, 62, §§ 1.º, 2.º, 4.º e 5.º, e 153, § 2.º, da Constituição de 1967, e o art. 79, § 2.º: a) o conceito de Congresso Nacional; b) o conceito de Vice-Presidente da República; c) o conceito de Mesa do Senado.

- a) Congresso Nacional é a conjunção da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo de notar-se que existe o Congresso Nacional, mesmo se ainda não se deu a sessão conjunta, como existe a Câmara dos Deputados, se não está em sessão, inclusive durante o recesso, e como existe o Senado Federal, se não está em sessão, inclusive durante o recesso.
- b) Vice-Presidente da República é o suplente do Presidente da República, que pode ter ou não ter funções no tempo de espera da substituição eventual, ou ter alguma, ou algumas. De qualquer modo, a situação é de suplência. Pode ocorrer que nunca substitua o Presidente da República. Se a Constituição cogita de atribuir-lhe alguma missão, é para que a inércia da suplência se atenuie.
- c) O conceito de Mesa é assaz relevante, porque se tem de pensar nas três Mesas, a da Câmara dos Deputados, a do Senado Federal e a Mesa do Congresso Nacional; ou à de uma das Câmaras é que toca a direção do Congresso Nacional, ou à fusão das duas Mesas, problemas, êsses, de técnica legislativa. Seja qual for a solução escolhida, o Presidente do Congresso Nacional há de ser uma só pessoa, pelo menos conforme as funções do próprio Congresso Nacional.

Mas, que é Mesa?

"Mesa é Junta de pessoas à roda de uma mesa, as pessoas que a compõem; v. g. a Mesa desta Irmandade" (Antônio de Moraes e Silva, *Dicionário da Língua Portuguesa*, Lisboa, 1923, 3.ª ed., II, 242); ou Junta de pessoas em mesa, que tem diante de si os componentes do colégio.

Dom João criou, para os fins a que se referia o seu Regimento, a Mesa da Consciência. Na Inquisição havia a Mesa Grande e a Mesa Pequena, que era a Junta dos Ministros.

A Mesa da Consciência e Ordens teve o seu Regimento, a 23 de agosto de 1603. A Carta Régia de 30 de setembro de 1603 deu ordenado ao Presidente da Mesa, que não tinha. O Alvará de 23 de março de 1754 fixou ordenados para toda a Mesa da Consciência.

As suas funções eram de grande extensão em Portugal e em Ultramar. No Brasil, a Mesa da Consciência e Ordens teve o seu Regimento com o Alvará de 12 de maio de 1809, com o Regulamento dos emolumentos do Presidente, Deputados, Escrivão da Câmara e Oficiais da Secretaria do Tribunal. O Aviso de 11 de março de 1782 falou do Tribunal da Mesa da Consciência e Ordens. Quando os Desembargadores da Casa da Suplicação iam ao Tribunal da Mesa da Consciência e Ordens, sentavam-se abaixo dos Deputados (Carta Régia de 15 de junho de 1626). Se ia ao Tribunal da Mesa o Procurador da Coroa, ficava à direita, acima do Deputado mais antigo.

Dom José, a 5 de abril de 1768, criou a Mesa Censória, que tinha jurisdição sobre matéria literária e científica, e foi elevada a Tribunal, com o nome de Real Mesa Censória (Lei de 5 de abril de 1768).

A Rainha Dona Leonor, em 1498, criou a Mesa da Santa Casa de Misericórdia.

Os Decretos de 2 de abril de 1762, e 4 de dezembro de 1796 trataram da Mesa dos Generais, assim na Campanha, como nos Quartéis.

O Alvará de 3 de fevereiro de 1810 criou, no Rio de Janeiro, a Mesa de Despacho Marítimo.

Quando o corpo colegial é pequeno, a mesa é mesa-redonda, como ocorria nos séculos passados e como ocorre hoje, com os Ministros e outros componentes, para deliberações, que possam sentar-se em torno de uma mesa. Se cresce, ou se o número com que se criou é grande, passa-se a chamar mesa o grupo composto do presidente e dos outros membros que auxiliam a direção. Então, a mesa conceptualmente se restringiu: é, por exemplo, "o conjunto do Presidente e Secretários de uma Assembléa". Na obra de F. J. Caldas Aulete (*Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*, Lisboa, s.d., II, 1.150) está dito, com muita explicitude: "O conjunto formado pelo presidente, secretários e vogais de uma corporação ou associação: A mesa da santa casa de misericórdia."

(b) No art. 6.º, parágrafo único, 1.ª parte, da Constituição de 1987, vedam-se a qualquer dos poderes delegações de funções, "salvo as exceções previstas" na Constituição. Tal ressalva nada tem com a 2.ª parte do art. 6.º,

parágrafo único, porque a função de julgamento, que tem o Senado Federal, no art. 44, é função constitucionalmente estabelecida, excepcional, razão por que se atribui ao Presidente do Supremo Tribunal Federal a presidência do Senado Federal em tais circunstâncias. Trata-se de atribuição, e não de delegação.

Em nenhuma das regras jurídicas contidas nos arts. 29-73, que enchem o Capítulo II do Título I da Constituição de 1987, concernente ao Poder Legislativo, há qualquer atribuição de função legislativa ao Vice-Presidente da República, ou qualquer remissão, ou alusão. Só se fala de Vice-Presidente da República para se atribuir à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, sob a direção da Mesa do Senado Federal, o recebimento do compromisso do Presidente da República e do Vice-Presidente da República (art. 31, § 2.º, III), para se dizer que é da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar o Presidente da República e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País (art. 47, III) e fixar os subsídios do Presidente da República e do Vice-Presidente da República (artigo 47, VII, *in fine*). Nada mais.

Nos arts. 75, 78, § 2.º, 79 e §§ 1.º e 2.º, 80, 81 e 82, todos insertos na Seção I do Capítulo VII, somente relativo ao Poder Executivo, é que se cogita dos pressupostos de elegibilidade do Presidente da República e do Vice-Presidente da República (art. 75), do prazo para assumirem o cargo (art. 78, § 2.º), da substituição do Presidente da República, em caso de vaga, pelo Vice-Presidente da República (art. 79), da eleição de um e outro, registados conjuntamente e para igual mandato (art. 79, § 1.º), da substituição do Presidente da República (art. 80) e da vacância dos dois cargos (art. 81), bem como da ausência do País (art. 82).

No art. 79, § 2.º, é que está escrito: "O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar." Está-se no plano dos poderes executivos, dos poderes que nada têm com os arts. 29-73.

Diante da posição do art. 79, § 2.º, percebe-se que apenas se teve por fito dar trabalho ao Vice-Presidente da República, na falta de qualquer regra jurídica da Constituição de 1967 que confira ao Vice-Presidente da República poderes referentes à atividade legislativa. Os próprios poderes que dependem de lei complementar dependem de mais; e o art. 79, § 2.º, não se pôs em choque com outras regras jurídicas da Constituição de 1967.

De modo nenhum se pode considerar membro da Mesa do Senado Federal o Vice-Presidente da República, porque tal função, que estava na Constituição de 1946, art. 61, a Constituição de 1967 não lhe atribui, indisputavelmente.

(c) Em qualquer lei, ou decreto, ou regulamento, ou outro texto de regra jurídica, tem-se de afastar qualquer interpretação que quebre o sistema jurídico, principalmente a unidade lógica da lei, decreto, regulamento, ou outro texto de regra jurídica. Cresce de ponto a relevância do princípio, se se trata de Constituição. Se há regra jurídica especial, o que se há de entender é que se abriu exceção, de modo que a regra jurídica geral só tem os elementos contentuísticos que outras regras jurídicas não lhe tiraram.

Não se diga que pode ter sido pensamento do legislador fazer passar à frente a regra jurídica geral. Primeiro, porque a interpretação que busca saber o que queria o legislador é reminiscência de animismo, que combatemos em 1922 (*Subjektivismus und Voluntarismus in Recht, Archiv für Rechts und Wirtschaftsphilosophie*, XVI, 522 — 543) e hoje está fora da ciência jurídica. Segundo, a regra jurídica que se tem como geral pode ser simples solução conciliatória, mínima, que se formula em termos gerais. O que importa, diziamos em 1922 (e aqui traduzimos), é que a pesquisa fique adstrita aos rigores do método científico: "na velha interpretação, segundo a vontade do legislador, havia e há muito de respeito ao fetiche. O homem, raro, difícil e só muito lentamente se desvencilha das suas reminiscências e dos seus grilhões hereditários" (522). Adiante: "A vontade da lei já constitui progresso. Não é o querer de determinado homem, mas o da regra. Pósto que ainda animista, tal teoria se prestou a melhor exploração dos fatos sociais e, concordamos, da constante mutação da vida." Mais adiante (530 s.): "No regime de três poderes, o equilíbrio não pode ser senão por ensaios; mas, se é pernicioso a demasiada instabilidade, mais o é a supremacia legislativa, a do executivo ou a judiciária, pois que constitui qualquer delas, necessariamente, solução autocrática do sistema tripartido de poderes. O direito de veto, a colaboração do Senado nas nomeações diplomáticas etc., em vez de provocar maior desequilíbrio, serve à harmonia dos dois poderes, porque abre janelas entre as duas celas e permite a manifestação da vontade de um e de outro órgão, sem o que, se o desentendimento se poderia esperar. O desentendimento ou a combinação oculta, que fatalmente leva às formas de supremacia, aliás, é simples miragem o equilíbrio unitário, a perfeita independência, com

que sonhara Montesquieu. Na Inglaterra e na França, prepondera o Legislativo; nos Estados Unidos da América, o Judiciário; no Brasil, o Executivo."

Hoje, não mais se há de falar de vontade do legislador e da vontade da lei. A lei é o que se publicou. O povo a interpreta, ou se interpreta para o povo.

A presidência do Congresso Nacional pelo Vice-Presidente da República, que é eleito após registo conjunto, seria agravamento sério da depreciação do Congresso Nacional. Mas não há por onde se chegar a tal conclusão com os textos dos arts. 31, § 2.º, 47, 52, 62, §§ 1.º, 2.º, 4.º e 5.º, e 153, § 2.º

(d) Todas as regras jurídicas, escritas ou não escritas, e não só as leis e os decretos, têm de obedecer à Constituição. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal, o Regimento Comum, o Regimento do Supremo Tribunal Federal ou de qualquer tribunal, a resolução ou a instrução administrativa, ou aviso, ou qualquer outro texto jurídico, é suscetível de apreciação de inconstitucionalidade.

A própria legitimidade da Presidência da República ou da Vice-Presidência da República, ou de eleição dentro de alguma das câmaras ou tribunal, também o é.

III

A CONSULTA E AS RESPOSTAS

(1)

Pergunta-se:

— Nas funções legislativas, cabe ao Vice-Presidente da República a presidência do Congresso Nacional?

Responde:

— Não. Tem-se de considerar que o art. 79, § 2.º, é completamente fora do Capítulo VI, Do Poder Legislativo, mas que êle existe no texto constitucional. Daí o problema. Quais as oportunidades que tem o Vice-Presidente da República para presidir o Congresso Nacional? Duas são as espécies de oportunidades: a) as que já se podem mencionar antes de a lei complementar lhe conferir qualquer outra atribuição; b) a ou as que na lei complementar, prevista no art. 79, § 2.º, 2.ª parte, "lhe forem conferidas".

É óbvio que, nas funções externas, de contactos interestatais, ou intra-estatais não-legislativos, ou de fiscalização de atos que não sejam do Presidente da República, ou dos Ministros de Estado em caso de conexão, o art. 79, § 2.º, tem de ser atendido, porque o Congresso Nacional, em tais circunstâncias,

apenas se mostra como parte da **organização federal**, sem qualquer atividade interna, legislativa, e o legislador constituinte de 1967 entendeu dar posição protocolar ao Vice-Presidente da República, que não poderia, sem quebra das normas de cerimonial, ser pósto ao lado do Presidente da República, como substituto eventual. Se o Congresso Nacional confere a alguém, ou a alguma entidade estatal, ou paraestatal, ou supra-estatal, ou dele recebe algum título, honra, ou qualquer homenagem, o Congresso Nacional há de ser presidido pelo Vice-Presidente da República.

Tais funções são **administrativas** com externidade, mas o art. 79, § 2.º, alude a enfechos de "voto de qualidade", o que supõe sessão, e, pois, votação sem ser em função legislativa.

Na Constituição de 1967, tanto se estendeu a competência do Congresso Nacional que o Regimento Comum há de contar regras regimentais sobre a organização, a polícia, a criação e o provimento de cargos da secretaria especial para o serviço do Vice-Presidente da República. Tal Regimento Comum de modo nenhum pode ser elaborado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em sessão conjunta, sob a presidência do Vice-Presidente da República, porque o artigo 31, § 2.º, foi de integral explicitude: "A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para: II — elaborar o regimento comum." De modo nenhum o Vice-Presidente da República faz parte da Mesa do Senado Federal. A fortiori, da Mesa da Câmara dos Deputados.

Se há secretaria especial do Congresso Nacional — à parte, portanto, da secretaria da Câmara dos Deputados e da secretaria do Senado Federal —, ao Vice-Presidente da República cabem atos que lhe deixo o Regimento Comum, inclusive quanto à criação e provimento de cargos, no setor em que ele atua.

As **comissões de inquérito** podem ser do Congresso Nacional, em vez de o serem da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Se não se trata de comissão relativa a atos do Presidente da República, ou dos Ministros de Estado, a sessão para a escolha dos membros é presidida pelo Vice-Presidente da República, que tem voto de qualidade.

Atribuir-se a presidência de algum corpo, ou colégio, ou assembléia, ou congresso, ou câmara, ou parlamento, a quem não o pode convocar, seria absurdo. A convocação pode mesmo ser por outrem, como é o caso da convocação extraordinária do Congresso Nacional pelo Presidente da República (art. 31,

§ 10). Quem convoca usa a voz para que se ponha em contacto a pessoa a que se dirige, ou se ponham em contacto as pessoas a quem se dirige. Não só se invoca, nem se provoca, nem se evoca.

Se tem data fixa a reunião, para que a sessão se inicie não se precisa de convocação.

Se é necessária a convocação, seria inadmissível que se atribuísse legitimação ativa ao Presidente da República e se negasse ao Vice-Presidente da República, se fôsse ele o Presidente da Mesa do Congresso Nacional. Não o é.

A convocação extraordinária do Congresso Nacional por um terço de qualquer das Câmaras é através da Mesa do Senado Federal; bem assim a convocação pelo Presidente da República.

Fora daí, há a convocação por dever do Presidente do Senado Federal — não do Vice-Presidente da República, de quem se não falou, de modo nenhum, a propósito de convocações. O Presidente do Senado Federal convoca o Congresso Nacional para deliberação sobre veto (art. 62, § 3.º) e sobre decretação de estado de sítio (art. 153, § 2.º). Ao Vice-Presidente da República a Constituição de 1967 não se referiu. Há outros pontos de maior confusão e insciência na redação da Constituição de 1967 do que esse, que está no art. 79, § 2.º Mas, diante de tais deficiências de técnica legislativa, em comparação com as das Constituições anteriores, maior é a função que o destino do Brasil entrega ao Supremo Tribunal Federal, para que mais se vejam as soluções, de acordo com o sistema jurídico, do que se apontem os defeitos. O que mais importa a qualquer País é a segurança jurídica. Quanto mais se precisem e se harmonizem os três Poderes e mais se cumpram a lei, mais se pode caminhar para o desenvolvimento e a felicidade do povo.

Tem o Presidente do Senado Federal as seguintes atribuições: a) presidir a inauguração da sessão legislativa (art. 31, § 2.º I), verbis, "sob a direção da Mesa deste", isto é, do Senado Federal; b) presidir a sessão em que se elabora o Regimento Comum (artigo 31, § 2.º, II), verbis, "sob a direção da Mesa deste", isto é, do Senado Federal; c) receber o compromisso do Presidente da República e do Vice-Presidente da República (art. 31, § 2.º, III); d) receber do Presidente da República a comunicação dos motivos do veto parcial, ou total, a qualquer projeto (art. 62, § 1.º); e) convocar as duas Câmaras para, em sessão conjunta, conhecerem e deliberarem sobre o veto (art. 62, § 3.º); f) promulgar os projetos cuja promulgação não foi feita, no prazo (art. 62, § 4.º), pelo Presidente

da República; g) promulgar os atos legislativos da competência exclusiva do Congresso Nacional (arts. 62, § 5.º, e 47); h) convocar o Congresso Nacional, se não está em reunião, para conhecer e deliberar sobre o estado de sítio (art. 153, § 2.º); i) presidir as sessões em que caiba ao Congresso Nacional deliberar (e.g., arts. 47, 51 e 53).

As atribuições que a lei complementar pode conferir ao Vice-Presidente da República são atribuições de poderes executivos.

(2)

Pergunta-se:

— Pode ser submetido à apreciação do Supremo Tribunal Federal, e.g., em ação de mandado de segurança, o ato do Congresso Nacional no tocante ao Regimento Comum, se infringe a Constituição?

Respondo:

— Sem qualquer dúvida.

Propôs-se modificação do Regimento Comum do Congresso Nacional, com a seguinte redação do art. 2.º: "No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá às sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade." Ainda o § 3.º: "Dirigirá os trabalhos a Mesa do Senado."

Ora, o art. 31, § 2.º, da Constituição de 1967, a que se tem de adaptar o Regimento Comum, como qualquer outro Regimento, estatui: "A Câmara dos Deputados e o Senado, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para: I — inaugurar a sessão legislativa; II — elaborar o Regimento Comum; III — receber o compromisso do Presidente da República e do Vice-Presidente da República; IV — deliberar sobre o veto; V — atender aos demais casos previstos nesta Constituição."

Da Mesa do Senado Federal de modo nenhum pode fazer parte o Vice-Presidente da República, porque não é ele Presidente do Senado Federal, nem a ele se refere qualquer dos arts. 29-73, que são os únicos que compõem o Capítulo VI, *Do Poder Legislativo*.

Tratar-se-ia de emenda constitucional, e não de simples regra jurídica do Regimento Comum, para que esse fosse adaptado à Constituição de 1967.

Se, sob a Constituição de 1948, art. 61, o Vice-Presidente da República exercia as funções de Presidente do Senado Federal, onde somente tinha voto de qualidade, apenas houve, como *ratio legis*, a recomendabilidade

de se dar ao Vice-Presidente da República alguma função, para que não ficasse em situação de suplência inerte. Aliás, não teve bom êxito a atribuição heterotópica e heterogênea.

Para se conciliar o que a Constituição de 1967 estabelece nos arts. 31, § 2.º, 47, 52, 62, §§ 1.º, 2.º, 4.º e 5.º, e 153, § 2.º, com o que se diz no art. 79, § 2.º, só existe um caminho: o de se relevar o conteúdo do art. 79, § 2.º, de jeito a que a interpretação não se choque com aqueles artigos insertos no Capítulo VI, que trata *Do Poder Legislativo*.

Em nenhuma regra jurídica da Constituição de 1967 se atribuiu ao Vice-Presidente da República convocar o Congresso Nacional, nem promulgar leis, nem seria de admitir-se que ao Vice-Presidente da República se desse a missão de presidir o Congresso Nacional na fiscalização financeira e orçamentária da União (art. 71).

No caso da consulta, como em outros pontos da Constituição de 1967, tem o Supremo Tribunal Federal grande missão, até que se possa interpretar, honestamente e com apoio em princípios de ciência do direito, o texto apressado, trepidante, que provêlo de 1964 — 1967.

Este é o meu parecer.

Rio de Janeiro, 1.º de maio de 1967. —
Pontes de Miranda.

VI — COMENTÁRIOS DA IMPRENSA

A imprensa deu ampla cobertura à questão da Presidência do Congresso, conforme vemos pelos títulos a seguir enumerados:

"Costa articula Congresso em favor de Pedro Aleixo" (*Tribuna da Imprensa*, de 12-4-67); "Não teria havido compromisso" (*Correio da Manhã*, de 2-3-67); "Possível uma crise entre Auro e Aleixo" (*O Estado de São Paulo*, de 4-2-67); "Supremo dirá quem presidirá Congresso" (*Coluna do Castelo in Jornal do Brasil*, de 4-2-67); "O direito de Moura Andrade" (*Crônica do Rio de All Right in Diário de São Paulo*, de 23-2-67); "Auro ameaça posição de Pedro Aleixo" (*Diário de Notícias*, de 5-3-67); "Josaphat vê na Constituição amparo a Auro" (*Tribuna da Imprensa*, de 10-2-67); "Aleixo acredita que exercerá sua função" (*O Estado de São Paulo*, de 5-3-67); "O conflito Aleixo — Auro não terá solução constitucional" (*Coisas da Política in Jornal do Brasil*, de 5-3-67); "Aleixo cria controvérsia na Câmara Alta" (*Tribuna da Imprensa*, de 6-3-67); "Aleixo: Presidência do Congresso cabe ao Vice" e "Josaphat diz que cabe a Auro a Presidência" (*Folha de*

São Paulo, de 7-3-67); "Cochilo" (editorial do *Jornal do Brasil*, de 7-3-67); "Quem preside o Congresso" (Coluna do Castelo in *Jornal do Brasil*, de 7-3-67); "Congresso" e "Hipóteses" (*O Estado de São Paulo*, de 7-3-67); "A Presidência" (C.P., in *O Globo*, de 8-3-67); "Entre as opções de Pedro Aleixo está a renúncia" (*Diário de Brasília* de Octacílio Lopes in *Diário de Notícias*, de 8-3-67); "Governo mobilizado para conter Auro" (Coluna do Castelo in *Jornal do Brasil*, de 9-3-67); "Presidência do Congresso pode terminar em disputa" (*Correio da Manhã*, de 10-3-67); "Presidência do Congresso pode gerar crise para Costa e Silva" (*O Jornal*, de 10-3-67); "Auro não luta mas quer uma definição sobre quem preside" (*Tribuna da Imprensa*, de 10-3-67); "Uma noiva, 2 pretendentes" (*Folha de São Paulo*, de 10-3-67); "Auro cita direitos" (*O Estado de São Paulo*, de 10-3-67); "Conflito no Congresso" (*Diário de Notícias*, de 10-3-67); "Revisão da Carta para solucionar a Presidência" (*Diário de Brasília* de Octacílio Lopes in *Diário de Notícias*, de 10-3-67); "Auro decidido a presidir o Congresso" (Coluna do Castelo in *Jornal do Brasil*, de 10-3-67); "Auro não cede a Pedro" (Flávio Tavares in *Última Hora*, de 10-3-67); "Auro: Presidência do Congresso é um assunto de vista à nova Constituição" (*Diário de Notícias*, de 11-3-67); "Continua a luta de Pedro e Auro pela Presidência" (*Diário de Notícias*, de 11-3-67); "Auro acha que a Presidência do Congresso é objeto de simples vista à Constituição" (*O Globo*, de 11-3-67); "Líder acha direito de Aleixo nebuloso" (*Correio da Manhã*, de 11-3-67); "Aleixo ameaça renunciar" (*Folha de São Paulo*, de 11-3-67); "Presidência do Congresso gera impasse irremovível" (*Correio da Manhã*, de 12-3-67); "Congresso Aleixo e Auro intransigentes" (*O Estado de São Paulo*, de 12-3-67); "Aleixo não renuncia" (*Diário de São Paulo*, de 12-3-67); "MDB apóia Auro: Aleixo só alterando a Constituição" (*Diário de Notícias*, de 12-3-67); "Só o próprio Congresso pode decidir quem será o seu Presidente, declara Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 12-3-67); "Pedro reina, mas não governa" (*Jornal do Brasil*, de 12-3-67); "Costa vai interferir na presidência do Congresso" (*Diário de São Paulo*, de 14-3-67); "A Vice-Presidência e o Senado" (Notas e informações in *O Estado de São Paulo*, de 14-3-67); "Aleixo e Auro: crise alcança área política" (*O Estado de São Paulo*, de 14-3-67); "Para conter Auro" (*Última Hora*, de 14-3-67); "Aleixo: pressão pode retardar a sessão conjunta" (*Tribuna da Imprensa*, de 14-3-67); "ARENA procura fórmula conciliatória para caso da Presidência do Con-

gresso" (*O Globo*, de 14-3-67); "Senado tende a ficar com Pedro" (Coluna do Castelo in *Jornal do Brasil*, de 14-3-67); "Fórmula de solução política" (*Folha de São Paulo*, de 14-3-67); "Nôvo Presidente apóia Aleixo na disputa com Auro" (*O Jornal*, de 15-3-67); "A necessária adaptação" (*Folha de São Paulo*, de 15-3-67); "Busca-se solução para a disputa Auro-Aleixo" (*Correio da Manhã*, de 15-3-67); "Aleixo só ficará se presidir o Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 15-3-67); "Aleixo será Vice sob condição de ficar presidindo o Congresso" (José Leão Filho in *Jornal do Brasil*, de 15-3-67); "Josaphat: Congresso nas mãos de Auro" (*Correio da Manhã*, de 16-3-67); "Costa e Silva faria exortação" (*O Estado de São Paulo*, de 16-3-67); "Pedro é o capitão" e "O título exato" (*Jornal do Brasil*, de 16-3-67); "Josaphat mostra a Carta: Cadeira é do Presidente" (*Diário de Notícias*, de 17-3-67); "Costa e Silva examina caso da Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 17-3-67); "Senadores defendem a Presidência de Auro" (*Diário de São Paulo*, de 17-3-67); "Congresso dirá quem o preside" (*Jornal do Brasil*, de 18-3-67); "Krieger encaminha solução que pode terminar crise da Presidência do Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 18-3-67); "Presidente acaba disputa de Auro" (*Correio da Manhã*, de 18-3-67); "Auro vs. Aleixo: 1.º round" (*Folha de São Paulo*, de 18-3-67); "Congresso: Plenário resolverá pendência" (*O Estado de São Paulo*, de 18-3-67); "Governo completou esquema para assegurar Presidência do Congresso a Pedro Aleixo" (*O Globo*, de 18-3-67); "O que Pedro quer" (Coluna do Castelo in *Jornal do Brasil*, de 19-3-67); "Congresso: Costa fechará questão em favor de Aleixo" (*Diário de São Paulo*, de 19-3-67); "Crise no Congresso traz dificuldades para Costa" (*Folha de São Paulo*, de 19-3-67); "Lei pró Aleixo está redigida." (*Correio da Manhã*, de 19-3-67); "Josaphat: Aleixo não pode presidir" (*Correio da Manhã*, de 19-3-67); "Ameaça desmoronar o sistema do Senado" (*Jornal do Brasil*, de 21-3-67); "Auro pode impugnar a reforma que lhe vai tirar a Presidência do Congresso" (Notas políticas in *Diário de Notícias*, de 21-3-67); "Costa e Silva espera de Gama e Silva solução da Presidência do Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 21-3-67); "Auro poderá sustar projeto de Krieger" (*O Globo*, de 21-3-67); "Costa ouve Gama sobre Aleixo na Presidência" (*Correio da Manhã*, de 21-3-67); "Não se muda Constituição com manobra regimental" (*Correio da Manhã*, de 21-3-67); "Resolução da crise cabe ao Congresso" (*O Estado de São Paulo*, de 21-3-67); "Vasconcelos: Carta favorece Auro" (*Diário de Notícias*, de 22-3-67); "Compromisso é solu-

ção que Mem de Sá encontra para disputa entre Auro e Pedro" (*Jornal do Brasil*, de 22-3-67); "MDB facilitaria emenda constitucional para definir a presidência do Congresso" (*O Globo*, de 25-3-67); "Aleixo conta com Costa na disputa da Presidência" (*Correio da Manhã*, de 24-3-67); "Gama e Silva considera o direito de Auro legítimo" (*Correio da Manhã*, de 23-3-67); "Presidência do Congresso" (editorial do *Jornal do Brasil*, de 23-3-67); "A Presidência do Congresso" (artigo de fundo do *Estado de São Paulo*, de 23-3-67); "Solução política: nada de emenda" (*Folha de São Paulo*, de 23-3-67); "Congresso: Aleixo não crê em saída judicial" (*Folha de São Paulo*, de 23-3-67); "Costa lava as mãos" (*Folha de São Paulo*, de 23-3-67); "Projeto da ARENA para consolidação de Aleixo" (*Diário de São Paulo*, de 26-3-67); "Krieger vê como Aleixo substitui Auro: Projeto" (*Correio da Manhã*, de 26-3-67); "Auro adia sessão do Congresso e agrava a crise" (*Tribuna da Imprensa*, de 28-3-67); "Carta de CB gera sucessivas crises para Costa" (editorial da *Tribuna da Imprensa*, de 28-3-67); "Teste" (editorial do *Correio da Manhã*, de 28-3-67); "Oposição recusa mudar Regimento" (*Correio da Manhã*, de 28-3-67); "Presidência do Congresso" (*Folha de São Paulo*, de 28-3-67); "Krieger ainda tentará uma solução política para a Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 29-3-67); "Costa e Silva dá apoio a Pedro Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 29-3-67); "A autonomia do Congresso" (Mário Martins in *Jornal do Brasil*, de 29-3-67); "Presidência do Congresso terá desfecho por emenda" (*Correio da Manhã*, de 29-3-67); "Gama e Silva interfere na crise Auro-Pedro Aleixo" (*Folha de São Paulo*, de 30-3-67); "Costa e Silva decide prestigiar P. Aleixo" (*O Estado de São Paulo*, de 30-3-67); "Presidente quer Aleixo e manda Krieger resolver" (*Correio da Manhã*, de 30-3-67); "Acórdo de cavaleiros" (*All Right in Correio da Manhã*, de 30-3-67); "Pedroso dá apoio a Aleixo e quebra a unidade da Oposição" (*Jornal do Brasil*, de 30-3-67); "Krieger e Sátiro dão a partida pró-Pedro" (*Coluna do Castelo in Jornal do Brasil*, de 30-3-67); "Acórdo de Cavaleiros" (*All Right in Diário de São Paulo*, de 31-3-67); "Auro recorre ao Supremo para presidir o Congresso" (*Tribuna da Imprensa*, de 31-3-67); "Auro prepara-se para lutar contra os líderes do Governo" (*O Globo*, de 31-3-67); "Sem sessões o Congresso" (*O Estado de São Paulo*, de 31-3-67); "A presidência do Congresso" (artigo de fundo do *Estado de São Paulo*, de 31-3-67); "Auro ganha apoio para resistência" (*Correio da Manhã*, de 31-3-67); "Horta sustenta: vice

preside o Congresso" (*Folha de São Paulo*, de 31-3-67); "Presidência do Congresso" (*Correio da Manhã*, de 1-4-67); "Auro no Supremo alivia o Senado" (*Jornal do Brasil*, de 1-4-67); "Auro vai defender a presidência no STF" (*O Estado de São Paulo*, de 1-4-67); "Costa apóia Aleixo para a presidência" (*Folha de São Paulo*, de 1-4-67); "Auro tem apoio de SP e do MDB para manter-se na presidência" (*O Jornal*, de 2-4-67); "Acórdo no Congresso seria o sacrifício de Moura Andrade" (*O Globo*, de 3-4-67); "Oposição lutar para impedir o novo Regimento" (*Tribuna da Imprensa*, de 3-4-67); "Krieger falará com Auro sobre reforma" (*O Estado de São Paulo*, de 4-4-67); "Sátiro vai entregar emenda ao Regimento" (*Correio da Manhã*, de 4-4-67); "Aleixo e a prova de força" (*Folha de São Paulo*, de 4-4-67); "Carvalho Pinto: competição de vaidades pode pôr em risco o prestígio do Congresso" (*O Globo*, de 4-4-67); "Presidência do Congresso: Carvalho Pinto manifesta" (*Diário de São Paulo*, de 4-4-67); "Carvalho Pinto: o problema do Congresso" (*Diário de Notícias*, de 4-4-67); "Governo conclui trama para entregar a Aleixo a Presidência do Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 4-4-67); "Auro não dará o primeiro golpe: éle é que exerce a Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 5-4-67); "Projeto de reforma vai hoje ao Senado" (*O Estado de São Paulo*, de 5-4-67); "Auro espera para agir" (*Folha de São Paulo*, de 5-4-67); "Auro dará à emenda tratamento cabível" (*Correio da Manhã*, de 5-4-67); "Entregue a Auro projeto que transfere para Aleixo a Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 6-4-67); "Oposição anuncia obstrução à alteração do Regimento" (*Tribuna da Imprensa*, de 6-4-67); "Posição de Auro: luta para alcançar emenda da Carta" (Octacílio Lopes in *Diário de Notícias*, de 6-4-67); "Auro vai arquivar o projeto de Krieger" (*Jornal do Brasil*, de 6-4-67); "Auro recusa projeto pró-Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 6-4-67); "Entregue a Auro o projeto de reforma" (*O Estado de São Paulo*, de 6-4-67); "Auro reafirma sua disposição de lutar" (*O Estado de São Paulo*, de 6-4-67); "A Presidência do Congresso" (Notas e informações in *O Estado de São Paulo*, de 6-4-67); "Executivo não deseja interferir no caso da Presidência do Legislativo" (*O Globo*, de 7-4-67); "Auro recebe projeto e vai despachar contra" (*Correio da Manhã*, de 7-4-67); "Auro contra projeto de reforma do Regimento" (*Diário de São Paulo*, de 7-4-67); "Auro adia despacho sobre regimento e prolonga a tensão do Congresso" (*O Jornal*, de 7-4-67); "Despacho de Auro aumenta movimento" (*Última Hora*, de

7-4-67); "Não é novidade a solução regimental para o caso da Presidência do Congresso" (O Globo, 7-4-67); "O ouriço constitucional" (editorial da Tribuna da Imprensa, de 7-4-67); "O sentido da convocação" (O Estado de São Paulo, de 7-4-67); "Apenas um pálido alento" e "Presidência do Congresso: manifestação de deputados" (Folha de São Paulo, de 7-4-67); "Batista Ramos discorda de Moura Andrade" (Tribuna da Imprensa, de 8-4-67); "Câmara não dá recito a Auro e agrava a crise" (Correio da Manhã, de 8-4-67); "Governo continua com Pedro" (Coluna do Castello in Jornal do Brasil, de 8-4-67); "Auro alarga faixa da crise, brigando com Batista Ramos" (Octacílio Lopes in Diário de Notícias, de 8-4-67); "Em duas frentes a luta no Congresso levará dois meses" (O Jornal, de 8-4-67); "Presidir e dirigir" (editorial do Diário de Notícias, de 9-4-67); "ARENA-MG diz estar com Auro e não com Aleixo" (Correio da Manhã, de 9-4-67); "Emendas à Constituição" (Octacílio Lopes in Diário de São Paulo, de 9-4-67); "Presidência do Congresso" (Folha de São Paulo, de 9-4-67); "MDB contra reforma regimental", "Auro: recurso ao Supremo Tribunal", "Aleixo anula manobra de Auro" (Diário de Notícias, 9-4-67); "Costa: Governo não se intromete no Congresso" (Tribuna da Imprensa, de 7-4-67); "Eclode hoje no Congresso luta sobre a Presidência" (O Globo, de 11-4-67); "Câmara e Senado examinam vetos a partir de hoje" (Correio da Manhã, de 11-4-67); "Auro arquiva projeto hoje" (O Estado de São Paulo, de 11-4-67); "Batista diz a Auro que não cede plenário para sessões" (Tribuna da Imprensa, de 11-4-67); "Plano de líderes" (O Estado de São Paulo, de 12-4-67); "Auro ganhou as palmas mas não garantiu a Presidência" (Octacílio Lopes in Diário de Notícias, de 13-4-67); "Auro apenas ganhou tempo" (O Estado de São Paulo, de 13-4-67); "Auro abre a disputa contra Pedro Aleixo" (O Estado de São Paulo, de 13-4-67); "Auro arquiva proposta sobre o regimento" (O Estado de São Paulo, de 13-4-67); "Auro ganhou o primeiro round" (Jornal do Brasil, de 13-4-67); "Auro arquiva projeto que dá a Aleixo chefia do Congresso" (Jornal do Brasil, de 13-4-67); "Sátiro: Auro na Presidência não será respeitado pela maioria do Congresso" (O Globo, de 13-4-67); "Auro manda arquivar projeto que altera regimento" e "Afirmção ou conformismo" (Folha de São Paulo, de 13-4-67); "Em crua própria" (O Jornal, de 13-4-67); "A briga" (editorial da Folha de São Paulo, de 14-4-67); "Solução é a emenda" (editorial do Correio da Manhã, de 14-4-67); "Auro não vai renunciar" e "Aleixo também não

renuncia" (Diário de Notícias, de 14-4-67); "Gama: regimento não pode alterar a Carta" e "Posição difícil" (Correio da Manhã, de 14-4-67); "Problema do Congresso" (O Estado de São Paulo, de 14-4-67); "Auro se diz amparado pela evidência" (Jornal do Brasil, de 14-4-67); "Auro nega renúncia e diz que considera provável a sua vitória sobre Aleixo" (Jornal do Brasil, de 14-4-67); "Moura Andrade desmente renúncia à Presidência" (Correio da Manhã, de 14-4-67); "Caso Auro-Aleixo na Comissão de Justiça" (Folha de São Paulo, de 15-4-67); "MDB contra Pedro Aleixo" (Diário de São Paulo, de 15-4-67); "Razões do MDB para apoiar Auro" (Jornal do Brasil, de 15-4-67); "Auro recorrerá ao Supremo se Congresso preferir ser presidido por Pedro Aleixo" (Jornal do Brasil, de 15-4-67); "A História não ajuda" (Folha de São Paulo, de 15-4-67); "Auro disposto a levar ao Supremo Tribunal o caso da Presidência do Congresso" (O Globo, de 15-4-67); "Auro tem apoio do Alvorada: luta anti-Aleixo" (Tribuna da Imprensa, de 15-4-67); "Congresso" (O Estado de São Paulo, de 16-4-67); "Josaphat: crise do Congresso" e "Veto a Auro na Presidência" (Diário de Notícias, de 16-4-67); "Reforma regimental" (O Estado de São Paulo, de 16-4-67); "MDB quer vista: veto para Aleixo" (Correio da Manhã, de 16-4-67); "Senado: MDB prepara voto contra recurso" (Folha de São Paulo, de 16-4-67); "Se Auro ganhar a batalha" (Correio da Manhã, de 16-4-67); "Conflito Auro-Aleixo é prova importante para o Governo" (editorial da Tribuna da Imprensa, de 17-4-67); "Torna-se mais acirrada a luta pela Presidência do Congresso" (O Globo, de 17-4-67); "Balanço indicou que emenda cai" (Correio da Manhã, de 18-4-67); "Presidência do Congresso já tem relator no Senado" (O Globo, de 19-4-67); "Presidente da Câmara não vê arranhão ao poder político: caso do Congresso" (Diário de Notícias, de 19-4-67); "Caso Auro-Aleixo já tem o Relator" (Correio da Manhã, de 19-4-67); "Crise Auro-Aleixo: MDB contra Regimento Comum" (Folha de São Paulo, de 19-4-67); "Fôrça total a favor de Pedro" (Jornal do Brasil, de 19-4-67); "Comissão do Senado reúne-se hoje já com o projeto sobre a Presidência do Congresso" (Jornal do Brasil, de 19-4-67); "Emendas para projeto da Presidência do Congresso" (Diário de São Paulo, de 19-4-67); "O favorito do Presidente" (D'Alembert Jaccoud in Jornal do Brasil, de 20-4-67); "Costa fica com Aleixo na crise do Congresso" (Tribuna da Imprensa, de 20-4-67); "Reforma regimental para resolver a crise" (O Estado de São Paulo, de 19-4-67); "Despacho elucidativo" (All Right in Correio da Manhã,

de 20-4-67); "Aparece fórmula para conflito Auro-Aleixo" (Mundo Político in *Correio da Manhã*, de 20-4-67); "Costa e Silva mostra qual é o seu preferido" (*Jornal do Brasil*, de 20-4-67); "Levi tenta conciliar Auro e Aleixo dividindo encargos da Presidência do Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 20-4-67); "Costa e Silva demonstra no Congresso que apóia Aleixo na luta contra Auro" (*Jornal do Brasil*, de 20-4-67); "Presidência do Congresso" (entrevista de Filinto Müller a *O Globo*, de 20-4-67); "Costa e Silva prestigiou Aleixo em visita que fez ontem ao Congresso" (*Diário de Notícias*, de 20-4-67); "Grave questão parlamentar" (*O Estado de São Paulo* — artigo de fundo, de 20-4-67); "O Presidente pede empenho das lideranças em favor de Aleixo" (*O Globo*, de 21-4-67); "Quer Aleixo na Presidência" (*O Globo*, de 21-4-67); "Auro recusa a conciliação para o caso do Congresso" (*O Globo*, de 21-4-67); "Costa quer Aleixo presidindo" (*Correio da Manhã*, de 21-4-67); "Costa e Silva decidido: a favor de Pedro" (Octávio Lopes in *Diário de Notícias*, de 21-4-67); "Costa agrirá sem pressões mas quer Pedro na cadeira" (*Diário de Notícias*, de 21-4-67); "Costa e Silva mobiliza ARENA para dar Congresso a Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 21-4-67); "Frustrou-se hipótese de composição no Congresso" (*Correio da Manhã*, de 21-4-67); "Passos acha que Presidente faz mal ao interferir na luta entre Auro e Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 22-4-67); "Ainda a Presidência do Congresso" (Notas e Informações in *O Estado de São Paulo*, de 22-4-67); "Desgaste para todos" (*Folha de São Paulo*, de 23-4-67); "Crise enfraquece mais o Congresso" (*O Estado de São Paulo*, de 23-4-67); "Obrigação" (editorial do *Correio da Manhã*, de 23-4-67); "Parecer do caso Aleixo na quinta" (*Correio da Manhã*, de 23-4-67); "Presidência do Congresso" (editorial do *Correio da Manhã*, de 23-4-67); "Líder oposicionista defende o direito de Pedro Aleixo presidir o Congresso" (entrevista do Deputado Adolpho Oliveira a *O Globo*, de 24-4-67); "Bancadas do Governo preparam-se para esmagar pretensões de Auro" (*O Globo*, de 24-4-67); "Costa e Silva prestigia Pedro Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 24-4-67); "Leopoldo invoca tradição parlamentar para defender a reforma do Regimento" (entrevista do Deputado Leopoldo Peres ao *Diário de Notícias*, de 25-4-67); "MDB prevê apoio no Senado ao recurso de Sátiro para Aleixo presidir Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 25-4-67); "A prepotência do Executivo" (editorial de *O Estado de São Paulo*, de 25-4-67); "Briga ridícula" (editorial de *Última Hora*, 25-4-67); "Assunto liquidado" (*Folha de São Paulo*,

de 25-4-67); "Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 25-4-67); "Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 25-4-67); "Balbino vai pedir vista do parecer contrário a Auro" (*Correio da Manhã*, de 26-4-67); "Que fique a lição" (editorial da *Folha de São Paulo*, de 26-4-67); "Eurico Rezende crê na vitória de Aleixo" (*Folha de São Paulo*, de 26-4-67); "Luta Pedro-Auro começa hoje sua semana decisiva" (*O Jornal*, de 26-4-67); "ARENA não fecha questão" (Editorial do *Correio da Manhã*, de 26-4-67); "Rebeldia do MDB faz ruir a resistência a Pedro Aleixo" (*Correio da Manhã*, de 27-4-67); "O Supremo Tribunal, derradeiro recurso" (editorial de *O Estado de São Paulo*, de 27-4-67); "Relator atribui a Aleixo a Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 27-4-67); "Relator no Senado condena despacho de Auro contra Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 28-4-67); "Reale julga melancólico alterar a Constituição em benefício de Pedro Aleixo" (*Jornal do Brasil*, de 28-4-67); "Congresso: parecer favorável a Aleixo" (*Diário de São Paulo*, de 28-4-67); "Relator opinou contra Auro" (*O Estado de São Paulo*, de 28-4-67); "Presidência do Congresso" (*O Estado de São Paulo*, de 29-4-67); Carta confusa" (José Lino Grünewald in *Jornal do Brasil*, de 29-4-67); "Presidência do Congresso: controvérsia" (*Diário de Notícias*, de 30-4-67); "Parlamentar critica Reale" (*O Estado de São Paulo* — entrevista do Deputado Pires Sabóia — de 30-4-67); "Presidência do Congresso: em jogo o prestígio da ARENA" (*O Globo*, de 2-5-67); "Presidência do Congresso: parecer será votado dia 10" (*Diário de São Paulo*, de 4-5-67); "Parecer contrário a Auro vai ser votado no dia 10" (*O Globo*, de 4-5-67); "Balbino: estudo de 50 laudas" (*Diário de Notícias*, de 5-5-67); "Atrasa-se a solução para Presidência do Congresso" (*O Globo*, de 8-5-67); "Horta faria a defesa de Aleixo" (*Correio da Manhã*, de 10-5-67); "Balbino: erro político" (*Diário de Notícias*, de 11-5-67); "Comissões: Auro não pode arquivar Aleixo" (*Correio da Manhã*, de 11-5-67); "ARENA pediu a Auro para encerrar crise" (*O Estado de São Paulo*, de 14-5-67); "Auro quer que Aleixo presida sessões festivas" (*Tribuna da Imprensa*, de 11-5-67); "Congresso decide sorte da emenda ao Regimento" (*Correio da Manhã*, de 14-5-67); "Auro ainda tem esperanças" (*Diário de Notícias*, de 15-5-67); "A Presidência do Congresso começa a ser discutida hoje" (*O Globo*, de 16-5-67); "Emenda" (editorial do *Correio da Manhã*, de 16-5-67); "Auro garante que recorrerá ao Supremo se perder a Presidência do Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 16-5-67); "Auro vai ao Supremo" (Úl-

tima Hora, de 16-5-67); "Auro disposto a recorrer ao STF" (Folha de São Paulo, de 16-5-67); "Só amanhã o Congresso discute a presidência" (O Estado de São Paulo, de 17-5-67); "Problema do Congresso: Filinto sugere "solução honrosa" para Moura Andrade" (Diário de Notícias, de 17-5-67); "Auro val à luta aberta com ARENA pela Presidência" (Correio da Manhã, de 18-5-67) "Destino de Auro acaba na renúncia" (Octacílio Lopes in Diário de Notícias, de 18-5-67); "Presidência do Congresso será votada quarta-feira" (O Globo, de 18-5-67); "Presidência do Congresso não influi na crise da ARENA" (Octacílio Lopes in Diário de Notícias, de 19-5-67); "Presidência do Congresso" (editorial do Diário de São Paulo, de 21-5-67); "Costa mantém-se distante do caso Auro-Pedro Aleixo" (editorial de O Jornal, de 21-5-67); "Aleixo ironiza em Goiás isenção de Auro no caso da Chefia do Congresso" (Jornal do Brasil, de 21-5-67); "Apelo de Filinto a Auro no sentido de prestigiar o Congresso e o poder civil" (O Globo, de 22-5-67); "Vota pela Constituição" (Correio da Manhã — entrevista do Deputado Mendes de Moraes — de 23-5-67); "Auro e o apelo" (Diário de São Paulo, de 23-5-67); "Congresso discute hoje a quem cabe presidir-lo" (O Globo, de 24-5-67); "Presidência do Congresso de novo em discussão, hoje" (O Globo, de 1-6-67); "Congresso decide por exame de projeto que assegura presidência a Pedro Aleixo" (Jornal do Brasil, de 8-6-67); "Farsa" (editorial do Correio da Manhã, de 9-6-67); "Auro vê perigos para o Congresso" (Correio da Manhã, de 9-6-67); "Auro da decadência" (José Lino Grünewald in Jornal do Brasil, de 10-6-67); "Dinarte será o Relator da reforma regimental" (O Globo, de 16-6-67); "Mesa da Câmara adia votação de projeto que dá a Aleixo a presidência do Congresso" (Jornal do Brasil, de 22-6-67); "Senado rejeita parecer no caso Auro vs. Aleixo" (Folha de São Paulo, de 24-6-67); "Resistência" (editorial do Correio da Manhã, de 24-6-67); "Adiada solução Auro-Aleixo" (Correio da Manhã, de 28-6-67); "Legislativo tenta resolver o caso de sua Presidência" (O Globo, de 7-8-67); "Presidência do Congresso: Krieger e Sátiro agem" (O Globo, de 8-8-67); "Auro no STF defende presidência" (Correio da Manhã, de 10-8-67); "Caberá a Pedro Aleixo a presidência do Congresso" (O Globo, de 11-8-67); "Presidência do Congresso: vai haver mesmo recurso ao STF" (O Globo, de 11-8-67); "Congresso atribui a presidência a Aleixo" (O Estado de São Paulo, de 11-8-67); "Presidência vai ao STF" (O Estado de São Paulo, de 12-8-67); "Auro não preside mas convoca" (Coluna do Cas-

tello in Jornal do Brasil, de 12-8-67); "Posição de Aleixo no Congresso já está oficializada" (Jornal do Brasil, de 12-8-67); "Auro recorrerá ao STF mas sai" (Correio da Manhã, de 12-8-67); "Violação" (editorial do Correio da Manhã, de 12-8-67); "Como se conta a verdadeira história da luta no Senado" (reportagem de Edson Lobão in Diário de São Paulo, de 13-8-67); "Difícil para Auro ganhar no Supremo ação contra Aleixo" (Tribuna da Imprensa, de 16-8-67); "Entende a oposição que o Supremo não pode deixar de julgar o caso de Auro" (Diário de Notícias, de 16-8-67); "Aleixo preside hoje o Congresso sob tensão" (Correio da Manhã, de 16-8-67); "Aleixo poderá presidir hoje sessão solene do Congresso" (O Globo, de 16-8-67); "Luta de Auro pelo comando do Congresso pode tirá-lo da Presidência do Congresso" (Jornal do Brasil, de 17-8-67); "Auro convoca e pretende presidir Congresso hoje" (O Globo, de 18-8-67); "Auro tenta presidir o Congresso" (Correio da Manhã, de 18-8-67); "Auro convoca Congresso e diz que presidirá sessão" (O Jornal, de 18-8-67); "Auro ameaça nova crise" (Diário de São Paulo, de 18-8-67); "Auro cria situação de fato contra Pedro" (Coluna do Castello in Jornal do Brasil, de 19-8-67); "Líderes do Governo temem crise com a convocação do Congresso feita por Auro" (Jornal do Brasil, de 19-8-67); "Auro só irá à Justiça se não puder presidir" (Jornal do Brasil, de 19-8-67); "Governo quer tirar Auro da presidência do Senado" (O Jornal, de 19-8-67); "Auro deseja invocar coação ante o STF" (O Estado de São Paulo, de 19-8-67); "Batista Ramos não cede plenário para Auro presidir o Congresso" (O Globo, de 19-8-67); "Agravada a crise do Congresso" (Octacílio Lopes in Diário de Notícias, de 19-8-67); "Auro diz que não quer constringer Aleixo no Senado" (Correio da Manhã, de 20-8-67); "Mandado de Auro chegou ao STF" (Correio da Manhã, de 22-8-67); "Auro recorre ao Supremo contra vice-presidente" (Correio da Manhã, de 22-8-67); "Auro recorre ao Supremo para presidir o Congresso" (O Jornal, de 22-8-67); "Aleixo presidirá o Congresso com Auro ausente do plenário" (Jornal do Brasil, de 22-8-67); "Volúpia do tímpano" (editorial do Jornal do Brasil, de 22-8-67); "Auro no STF alega coação" (O Estado de São Paulo, de 22-8-67); "Moura Andrade recorre ao STF" (O Estado de São Paulo, de 22-8-67); "Auro apela ao Supremo para presidir Congresso" (O Globo, de 22-8-67); "Congresso" (editorial da Folha de São Paulo, de 22-8-67); "Auro recorre ao Supremo para presidir Congresso" (Folha de São Paulo, de 22-8-67); "Auro surpreendente" (Octacílio

Lopes in *Diário de São Paulo*, de 22-8-67); e in *Diário de Notícias*, da mesma data); "Parecer de professores: mesa do Senado tem a presidência do Congresso" (*Folha de São Paulo*, de 23-8-67); "Nôvo Relator para o mandado de Auro" (*O Globo*, de 23-8-67); "Crise Institucional" (editorial do *Correio da Manhã*, de 23-8-67); "Auro escolheu o adversário e o terreno" (Octacílio Lopes in *Diário de Notícias*, de 23-8-67); "Sátiro: não caímos em qualquer cilada do Presidente do Senado" (*O Globo*, de 24-8-67); "Jurista defende Aleixo na direção do Congresso" (entrevista do Dr. Camillo Martins Costa a *O Globo*, de 24-8-67); "A chefia do Congresso" (editorial do *Diário de Notícias*, de 24-8-67); "Paixão do poder cegou Auro — diz Batista Ramos" (*O Globo*, de 25-8-67); "Batista Ramos refuta as acusações de Moura Andrade no litígio do Congresso" (*Diário de Notícias*, de 25-8-67); "Mandado de segurança de Moura Andrade apresenta contradições para Sabóia" (*Jornal do Brasil*, de 30-8-67); "Defesa de Pedro Aleixo chega hoje ao Supremo" (*O Globo*, de 4-9-67); "Aleixo contesta Auro no STF" (*Folha de São Paulo*, de 5-9-67); "Aleixo defende presidência do Senado (sic) no STF" (*Correio da Manhã*, de 5-9-67); "Aleixo defende-se no Supremo" (*Diário de Notícias*, de 5-9-67); "Aleixo contesta a ação de Auro junto ao STF para de nôvo presidir o Congresso" (*Jornal do Brasil*, de 5-9-67); "Aleixo contesta direito de Auro recorrer ao STF" (*O Globo*, de 5-9-67); "Batista: Congresso não é para Auro" (*Diário de Notícias*, de 9-9-67); "Batista Ramos diz ao Supremo que não lesou direito de Auro" (*Jornal do Brasil*, de 9-9-67); "Caio Tácito: caso Auro-Aleixo escapa ao controle judicial" (*O Globo*, de 11-9-67); "Preceitos constitucionais inconciliáveis" (*Crônica Judiciária-Velasco* — in *Diário de Notícias*, de 19-11-67); "STF vê hoje se Congresso é de Auro ou Aleixo" (*Folha de São Paulo*, de 2-4-68); "Recurso de Auro hoje no Supremo" (*Correio Brasileiro*, de 3-4-68).

VII — MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELO SENADOR AURO MOURA ANDRADE CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA ASSEGURAR AO IMPETRANTE, PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL, A DIREÇÃO DAS SESSÕES CONJUNTAS DO CONGRESSO NACIONAL.

Decisão do Supremo Tribunal Federal

O Presidente Moura Andrade impetrou mandado de segurança contra ato do Presi-

dente da Câmara dos Deputados, Deputado João Baptista Ramos, que condicionara a realização de sessão conjunta com o Senado Federal à entrega da direção dos trabalhos ao Vice-Presidente da República.

O mandado de segurança foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal a 3 de abril de 1968, quando já não mais exercia o Senador Auro Moura Andrade a Presidência do Senado. Em consequência, foi julgado prejudicado.

Transcrevemos, a seguir, a íntegra da decisão do Supremo Tribunal Federal (audiência de publicação de 27-8-1969).

**TRIBUNAL PLENO
MANDADO DE SEGURANÇA
N.º 18.293 — D.F.**

Requerente: Auro Soares de Moura Andrade

Requerida: Mesa da Câmara dos Deputados

EMENTA — Mandado de segurança contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados para assegurar ao impetrante, Presidente do Senado Federal, a direção das sessões conjuntas do Congresso Nacional. Citação do Vice-Presidente da República como litisconsorte passivo. Preliminar de inadmissibilidade do litisconsórcio repelida, pois este se afigura como irrecusável (C.P.C., art. 88). Carência da ação por falta de qualidade e interesse para agir. Pedido prejudicado por ter o impetrante deixado de exercer as funções de Presidente do Senado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, por unanimidade de votos, julgar prejudicado o pedido, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas anexas.

Brasília, 3 de abril de 1968. — Luiz Gallotti, Presidente — Amaral Santos, Relator.

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO AMARAL SANTOS — 1. O Senador Auro Soares de Moura Andrade, na qualidade de Presidente do Senado Federal, impetra mandado de segurança contra a Mesa da Câmara dos Deputados, por coação ilegal, uma vez que pretende subtrair das atribuições do impetrante, em contrário à Constituição e ao Regimento do Congresso Nacional, a presidência das sessões conjuntas a que se refere o art. 31, § 2.º, da Constituição Federal.

Expõe longamente os fundamentos do seu pedido, os quais são desenvolvidos em vários capítulos.

2. O primeiro desses denomina — “Razão primordial deste Mandado de Segurança”.

Aí, depois de relembrar a oposição que ofereceu à tramitação da norma regimental aprovada em reunião do Congresso Nacional, por entender que a reforma pretendida resultara de malícia dos seus autores e dava ensejo a arbitrária aplicação, em conflito com o texto do art. 31, § 2.º, da Constituição Federal, declara (fls. 3):

“O impetrante não se conforma com o procedimento executório que se está dando às normas regimentais recentemente aprovadas, justamente porque a entrega ao Vice-Presidente da República da direção das reuniões conjuntas do Legislativo Federal, nos casos do artigo 31, § 2.º, do Estatuto Básico da República, é medida que encerra indistigável risco para a vida autônoma e independente do Congresso, uma vez que compromete as transcendentais tarefas que, no sistema representativo, estão afetas aos deputados e senadores escolhidos pelo sufrágio universal, como direitos mandatários da vontade popular”.

Salienta o processo de eleição do Vice-Presidente da República, “uma vez que é eleito, com os votos recebidos pelo Presidente da República, para ser suplente deste” (fls. 3), a quem “se acha ligado por estreitos vínculos de unidade na orientação política”. Considera a amplitude das competências que o põe em posição privilegiada, Executiva, para dizer que se torna manifesta

“a razão política que levou o legislador constituinte a não confiar “as sessões do caráter legislativo” do Congresso Nacional à direção do Vice-Presidente da República, que é eleito concomitantemente com o Presidente da República, não por votos pessoais do povo, nem dos deputados e senadores, como nas Cartas anteriores, mas “ex vi” de simples registro de seu nome ao lado do candidato eleito (art. 79, § 1.º)”.

Alude aos sistemas constitucionais de 1891 e 1946, para distingui-los do vigente e assinala:

“A realidade político-legislativa agora é bem outra, não se admitindo que as funções legislativas e normativas do Congresso — reduzido em suas atribuições e em suas vias de ação — fiquem ainda mais vinculadas ao Executivo, pela presença de uma autoridade deste Poder,

que receberia, graças à aplicação tendenciosa da norma regimental, uma competência que a Constituição, por amor ao princípio da divisão dos poderes, absolutamente não lhe outorga.

E conclui por manifestar aquilo a que qualifica de “razão primordial deste mandado de segurança”, nestes termos (fls. 7):

“O atual Presidente do Senado, o Senador Auro Soares de Moura Andrade, sentiu-se no dever de assumir a defesa do Legislativo, para preservar a sua independência e manter incólume, de futuro, o exercício pleno de sua relevante missão política e constitucional. A posição que ocupa, por escolha dignificante de seus pares em sucessivas legislaturas, tornou imperativa e indeclinável a atitude que agora assume, pois além de se acharem as funções de seu elevado cargo, ameaçadas de substancial amputação, risco muito sério está correndo o próprio Poder Legislativo, pela aplicação que se quer dar à recente emenda regimental. Motivos sobravam, pois, ao Senador Auro Soares de Moura Andrade, quando advertia que a mencionada emenda ocultava o propósito de afastar a Mesa do Senado da Presidência e direção das reuniões previstas no art. 31, § 2.º, uma vez que se pretende partilhar essa função constitucional com um membro do Poder Executivo.

Ainda que nos dias de amanhã tivéssemos como Presidente da República um Marechal Costa e Silva e como Vice-Presidente um Pedro Aleixo, sempre haveria necessidade de ser observada a Constituição, pois que os homens é que devem condicionar-se à Constituição, e não esta ficar condicionada aos homens. A tarefa legislativa não deve ficar à mercê, no futuro, de homens que possam vir subordiná-la a interesses pessoais ou a conveniências de puro partidarismo político, frustrando-se assim a vontade popular, que deve expressar-se da maneira mais autêntica e livre através do Congresso Nacional.

Essa a razão básica e primordial deste Mandado de Segurança”.

3. O capítulo seguinte se epigrafa: “Descrição dos Atos Coativos”.

Nesse capítulo, expõe os incidentes que se verificaram na tramitação do Projeto de Resolução n.º 1, de 1967, até a sua aprovação, não omitindo o debate com o líder da maioria, e observa que

“A linguagem dos pareceres elaborados nas Comissões, em favor da tese que fa-

vorece o Vice-Presidente da República, é também eloquente por revelar a preparação consciente do ato espoliativo que se planejava contra a Mesa do Senado e, principalmente, contra o Poder Legislativo”.

Contudo, segundo a interpretação do próprio impetrante, a Resolução n.º 1, tal qual aprovada, não ofende a Constituição. Diz o impetrante (fls. 9):

“Lendo-se a reforma que foi votada e aprovada, fácil será verificar que a linguagem de seus textos não contraria ao que vem firmado nos arts. 31, § 2.º e 79, §2.º, da Constituição, cujos dizeres são repetidos e reiterados, embora sob outra forma de colocação, dentro do complexo de normas que se congregam no Regimento Comum”.

Todavia, conforme o impetrante, o que se planejava e afinal se verificou foi darem à referida Resolução inteligência e aplicação de que resulta usurpação das funções em benefício do Vice-Presidente da República. A respeito alega o impetrante (fls. 10):

“Mas, como foi dito, os autores da reforma regimental pretendem compor a Mesa do Senado de modo esdrúxulo, nela inserindo o Vice-Presidente da República. Por isso, uma vez que sempre entenderam ser possível somar o art. 31, § 2.º, com o art. 79, § 2.º, da Constituição, em lugar de harmonizá-los distintamente segundo os princípios da hermenêutica jurídica, querem, agora, aglutinar o art. 2.º com o art. 3.º, da “Resolução n.º 1”, e dessa forma, através de puro “jeu des mote”, entender, na execução dos cânones regimentais, que o Vice-Presidente da República preside as sessões conjuntas, enquanto que a Mesa do Senado as dirige, — tudo como se dirigir e presidir não fôsem vocábulos de igual significado.

Tal entendimento, errôneo e absurdo, não só viola o que vem impôsto na Constituição, como ainda infringe os próprios mandamentos regimentais, pelo que a equívocidade acaso existente nestes últimos, longe está de justificar a errônea execução que lhes procura dar. A “Resolução n.º 1”, se equívoca, deve vir aplicada em consonância com a Constituição, de forma a encontrar, nos dizeres desta, o entendimento adequado que se constitua em lastro de sua fiel execução.

No entanto, apostados em dar cumprimento arbitrário, anticonstitucional e

anti-regimental, ao que aprovaram, os autores e sequazes das emendas introduzidas no Regimento Comum não trepidaram em concretizar o atentado às instituições, em atos que caracterizam, irretorquivelmente, a coação ilegal tendente a privar o impetrante da direção suprema das sessões do Congresso Nacional, previstas no art. 31, § 2.º, da Constituição, e no art. 1.º, da “Resolução n.º 1”, com usurpação inquestionável de funções, em pról do Vice-Presidente da República”.

E acrescenta, logo adiante, a fim de apontar o fato que, conforme o impetrante, concretiza a coação (fls. 12):

“Culminou tudo, no entanto, a estampar em alto relêvo a coação que vinha sendo premeditada, com o ato do Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado João Baptista Ramos, — condicionando a realização de sessão conjunta com o Senado Federal, à entrega da direção dos trabalhos ao Vice-Presidente da República.

Foi dito pelo ilustre parlamentar, que dirige a Mesa da Câmara dos Deputados, no ofício que enviou ao impetrante, o que abaixo vem transcrito:

“Tenho a honra de acusar o recebimento dos ofícios n.ºs 80, 81 e 82, de 17 do corrente mês, de V. Exa, em que comunica a convocação do Congresso Nacional para a realização de sessões conjuntas.

Nos termos do art. 1.º do Regimento Comum, dou anuência para a realização das referidas sessões, observado o disposto no art. 2.º da Resolução n.º 1, de 1967, do Congresso Nacional”.

E argumenta (fls. 13):

“A recusa do Presidente da Câmara, funda-se na afirmação de um pseudo direito de terceiro (do Vice-Presidente da República), pretensão que, de per si, é excludente do direito a essa função, do impetrante. Ao repelir o direito do impetrante de presidir à sessão por êle legitimamente convocada, o ato do Presidente da Câmara põe-se como impedimento efetivo ao exercício de um direito líquido e certo”.

Conclui o capítulo dêste modo (fls. 14):

“Concatenando-se, pois, a atitude do Presidente da Câmara com as manifestações havidas, por parte da maioria, quando tramitava a discussão das emendas regimentais, — dúvida não pode ha-

ver de que se está coagindo o impetrante a abdicar do seu direito-função, em favor do Vice-Presidente da República, para assim consumir-se a usurpação, que premeditadamente se vem planejando, tudo conforme se demonstrará mais adiante”.

4. O capítulo imediato enfrenta o tema da **“admissibilidade do mandado de segurança”**.

Então, em primeiro lugar, discorre sobre o **“direito líquido e certo do impetrante”**, matéria que desenvolve partindo do pressuposto, que tem como certo, de que

“o Regimento do Congresso Nacional, interpretado em harmonia com a Constituição, obriga a que se entregue a presidência das sessões conjuntas do art. 31, § 2.º, ao Presidente do Senado Federal, como órgão supremo da Mesa do Senado”.

Valendo-se de Jellinek (*“Sistema dei diritti publici subbiettivi”*, 1921, p. 159) para quem **“o direito ao exercício de uma função constitui direito público subjetivo”**, filiado ao *status civitas civitatis*; de Dabin, para quem constitui **“un droit à la fonction”**, de eficácia *erga omnes* (*Le Droit Subjectif*, 1962, p. 222, 230), aproveita-se de Georges Dreyer (*“Le recours de droit publique”*, 1940, págs. 25, 29), para concluir que **“esse direito público subjetivo (direito político, direito-função, ou direito que promana do status activae civitatis), desde que violado ou lesado, autoriza o respectivo titular a recorrer, pelas vias processuais adequadas, ao Poder Judiciário”**. Estaria a tutela jurisdicional desse direito amparada, entre nós, pelo art. 150, § 4.º, da Constituição.

Titular de direito dessa natureza, titular de função para a qual os seus pares o escolheram, segue-se que o impetrante está legitimado para defendê-lo. Ou, com as palavras do próprio impetrante, (fls. 19):

“O direito subjetivo do impetrante, de presidir às sessões conjuntas enumeradas no § 2.º, do art. 31, da Lei Fundamental, decorre de sua qualidade de Presidente do Senado — pelo que se trata de direito líquido e certo, cuja existência “e reconhecimento se demonstram sem o equacionamento de problemas de alta indagação. O *factum*, em que o direito subjetivo se assenta e baseia, é apenas este: o Senador Moura Andrade é o Presidente do Senado. E desse fato decorre o direito público subjetivo, ou direito constitucional subjetivo, de presidir às sessões do Congresso Nacional,

previstas no § 2.º, do art. 31, da Constituição e no próprio regimento.

Indiscutível, assim, a admissibilidade, *in casu*, do mandado de segurança, na forma do que prevê o art. 150, § 21, da Constituição Federal”.

5. Dando como indiscutível o direito líquido e certo do impetrante e, assim, a admissibilidade, *in casu*, do mandado de segurança, retorna ao tema da **“existência da coação”** contra o exercício do direito. Nesse terreno alega (fls. 20):

“O ofício do Presidente da Câmara dos Deputados, com a recusa ali contida, configura ato de autêntica coação, uma vez que sua finalidade foi a de forçar o Presidente do Senado a ceder o posto, que a Constituição e o Regimento Comum lhe conferem, ao Vice-Presidente da República.

Configurou-se, ineludivelmente, no ofício aludido, a recusa do Presidente da Câmara dos Deputados em cumprir o imperativo constitucional, que confere à Mesa do Senado a direção das sessões conjuntas previstas no art. 31, § 2.º, tendo à testa o Presidente do Senado, pretendendo substituí-lo pelo Vice-Presidente da República. Tal recusa, ao mesmo tempo que descumpra a Constituição, vulnera o poder-dever do impetrante, que não pode se subtrair aos efeitos ilícitos do ato do Presidente da Câmara, senão recorrendo ao *“writ”* do mandado de segurança, a fim de pôr termo à decisão atentatória de suas prerrogativas funcionais”.

Analisa o ato de recusa do Presidente da Câmara, que considera violador do sistema constitucional e do direito do Presidente do Senado, porquanto aquele ato se afasta do caráter que a Constituição lhe atribui de **“ato complexo paritário”**. A respeito, pondera (fls. 22):

“As decisões da Câmara e do Senado, sobre a realização de reuniões conjuntas, compõem-se na unidade de um **“ato complexo paritário”**, dado o encontro de vontade dos dois órgãos revestidos da mesma dignidade na gradação das competências do Estado. Esse encontro de vontades acha-se vinculado, necessariamente, à destinação funcional da assembléa comum para os fins e na forma da Constituição. A reunião dos dois ramos do Congresso, em uma assembléa una, para os fins do art. 31, § 2.º, constitui, em suma, um **“ato complexo igual”**, inserido em um procedimento rigidamente necessário, porquanto delineado

vinculativamente na matriz mesma da Constituição.

A atribuição da direção das sessões conjuntas do art. 31, § 2.º, à Mesa do Senado é um pressuposto que vincula a vontade de ambos os ramos do Congresso, não lhes concedendo alternativa."

Ainda uma vez repete o impetrante (fls. 25):

"Mostrando, de maneira perfeitamente clara, que não levará a Câmara dos Deputados a reunir-se conjuntamente com o Senado, a não ser que caiba ao Vice-Presidente da República a Presidência das sessões conjuntas, o Presidente da Câmara dos Deputados quer impedir, embaraçar ou tolher o uso, pelo impetrante, do direito líquido e certo, que lhe outorga o art. 31 § 2.º, da Constituição Federal, como Presidente do Senado."

E finaliza o parágrafo com estas palavras (fls. 26):

"Resulta do exposto, que a coação existe e que se configura como ilegal, inconstitucional, arbitrária e contrária às normas regimentais, ao mesmo tempo em que atinge direito público subjetivo, que é líquido e certo, uma vez que promana da Constituição e do Regimento.

Como Presidente do Senado, o impetrante é que deve presidir às sessões conjuntas, sempre que o Congresso Nacional se reúna para os fins previstos no art. 31, § 2.º, da Constituição Federal. Se, agora, procura-se anular esse direito-função, para atribuí-lo a outra pessoa, mediante pressões ilícitas (por contrárias ao direito em vigor), dúvida não há de que estão presentes, na espécie, os pressupostos constitucionais do mandado de segurança.

Há, em primeiro lugar, uma coação ilegal, praticada pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Com a sua atitude, lesou S. Ex.º direito líquido e certo do impetrante, o que é suficiente para legitimar o pedido de segurança agora formulado."

6. Prossegue o impetrante, focalizando O Mérito do Pedido, onde confronta os dispositivos dos arts. 31 § 2.º e 79 § 2.º da Constituição.

Invocando o art. 31 § 2.º, considera que:

"No tocante à direção dos trabalhos do Congresso Nacional, quando reunido em sessão conjunta para os fins específicos do art. 31, § 2.º, está ela afeta à Mesa do Senado."

A Mesa do Senado, que se compõe do Presidente, Vice-Presidente e Secretários daquela Casa do Legislativo, é que compete a direção da sessão conjunta das duas Casas do Legislativo, relativa aos atos alinhados no § 2.º do art. 31.

Mas é verdade que o art. 79, § 2.º, da Constituição, assim reza:

"O Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

Aduz não ser admissível aglutinarem-se as normas dos arts. 31 § 2.º e 79 § 2.º, para que a Mesa do Senado dirija os trabalhos das sessões conjuntas, sob a presidência do Vice-Presidente da República, porque assim constituída não seria a Mesa do Senado, mas uma outra, um *fertium genus*.

Adianta que o direito constitucional brasileiro, no tocante à figura do Vice-Presidente da República, não mais segue o exemplo americano, mas antes se aproxima do exemplo dos Estados e governos parlamentaristas (fls. 32):

"Tal como o Presidente da República, na França da Constituição parlamentarista de 1946, pode-se dizer que, entre nós, o Vice-Presidente da República é o Presidente do Congresso Nacional, "au point de vue de la représentation et du cérémonial", enquanto que "la tache de gouverner" (id est, a de realmente presidir ao Congresso) cabe à Mesa do Senado e seu Presidente (Cf. D.W.S. LIDDERDALE, op. cit., págs. 57 e 58).

Predominantemente honorífica, na vigente Constituição é, assim, a Presidência do Congresso atribuída ao Vice-Presidente da República, à semelhança do que ocorre com os chefes de Estado (Presidente da República ou monarcas), nos Estados de Governos parlamentaristas."

Caracterizando de "predominantemente honorífica" a figura do Vice-Presidente da República, deduz (fls. 32):

"O certo, portanto, é que não se pode dar ao art. 79, § 2.º, interpretação abrogante, e, com isso tentar anular-se o que vem disposto no art. 31, § 2.º, da Lei Basilar."

E não o pode por três razões.

"Em primeiro lugar, — diz — o entendimento de textos aparentemente antinômicos

deve ser no sentido de harmonizá-los, e não de anular um deles". E observa (fls. 33):

"Ora, procurar-se colocar o Vice-Presidente da República à testa das reuniões conjuntas do Congresso, previstas no artigo 31, § 2.º, seria adotar *interpretatio abrogans*, uma vez que se subtrairia da Mesa do Senado uma função que lhe foi expressamente atribuída."

"Em segundo lugar, a *interpretatio abrogans* não se articula devidamente com outros preceitos e textos da própria Constituição, tais os dos arts. 62 e 114, n.º I, letra i.

"Por último lugar, a haver antinomia de textos,

"deveria prevalecer o do art. 31, § 2.º, e nunca o do art. 79, § 2.º, que se não fôr entendido, razoavelmente, acabará por introduzir "corpo estranho" no selo do Congresso, investindo das funções de parlamentar, quem nem ao menos está cercado das garantias e imunidades conferidas aos congressistas, no art. 34, da Constituição."

Desatando as dificuldades do tema, oferece como ponto conclusivo do capítulo referente ao mérito do pedido, estas considerações (fls. 35):

"A verdade, porém, é que não existe discrepância legum. O Vice-Presidente da República é Presidente do Congresso Nacional; mas, nessa qualidade, não preside às sessões conjuntas do Congresso, arroladas no art. 31, § 2.º, porque não integra a Mesa do Senado, nem tem competência para as funções mencionadas no art. 62, por não ser Presidente do Senado. Só funções e atividades residuais a ele cabem, pouco importando que sejam reduzidas a mínimas, insignificantes ou sem relêvo, pois nada há de anormal em que a Constituição criasse uma Presidência do Congresso mais honorífica que atuante, em que a pessoa investida no cargo venha a ter, principalmente, o papel de representante do órgão. Se em relação a Reis, Rainhas e Presidentes isso acontece, nos regimes parlamentares, nada há que impeça tratamento semelhante ao Vice-Presidente da República, quando alçado à posição de Presidente do Congresso Nacional, na forma prevista pelo art. 79, § 2.º, da Constituição atual."

7. No capítulo seguinte aprecia o "Problema na tradição do direito nacional" para concluir, por um lado, ser norma constante em nossa vida republicana "a supressão da intromissão do Executivo na órbita do Le-

gislativo, ou de reduzi-la ao estritamente consagrado na Constituição", e, por outro lado, que o "título de Presidente do Congresso Nacional", conferido ao Vice-Presidente da República, é uma novidade de 1967, "que deve ser interpretada e situada sem ofensa à independência do Poder Legislativo e com zelo pelo princípio da divisão das competências soberanas".

8. Ainda no capítulo imediato, intitulado "Aplicação do Regimento Comum", renova a afirmação de que "as normas do Regimento Comum não se chocam com os dizeres da Constituição", confronta-as com os arts. 31 § 2.º e 79 § 2.º desta, para concluir que o que resulta é o seguinte (fls. 44):

"a Mesa do Senado dirigirá as sessões do Congresso Nacional, sob a presidência do Vice-Presidente da República, salvo nos casos previstos no art. 31, § 2.º, da Constituição Federal, em que as sessões serão realizadas sem a participação do Vice-Presidente da República."

Na seqüência dessas considerações, adianta na página seguinte (fls. 45):

"Pretender aplicar o Regimento, conferindo-se ao Vice-Presidente da República a presidência de qualquer das sessões previstas no art. 31, § 2.º, da Constituição, além de ser flagrantemente anticonstitucional, é, antes, contrário ao que dispõe o próprio Regimento Comum, se devidamente cumprido em consonância com os textos constitucionais.

O ato do Presidente da Câmara implica violação de normas do próprio Regimento, uma vez, que segundo este, se adequadamente cumprido, a presidência das sessões previstas no art. 31, § 2.º, sempre deve caber ao Presidente do Senado, órgão máximo da Mesa do Senado.

O direito público subjetivo do Impetrante foi violado na própria esfera do Regimento Comum, graças à errônea execução que se lhe deu."

Acrescenta que tal conclusão não é infirmada pela regra exarada no parágrafo único, do art. 3.º, do Regimento Comum, ao qual dá a seguinte inteligência (fls. 47):

"No caso, o disposto no parágrafo único do art. 3.º, do Regimento Comum, deve ser aplicado, como é claro, naquelas hipóteses em que o Vice-Presidente da República preside a sessões conjuntas do Sena Federal e da Câmara dos Deputados, segundo o que está previsto no art. 79, § 2.º, da Constituição, e no art. 2.º, do citado Regimento Comum.

Sempre que a direção dos trabalhos do Congresso Nacional não couber, especificamente, ao Vice-Presidente da República, por força das restrições do art. 31, § 2.º, da Constituição, é evidente que se não pode aplicar o parágrafo único do art. 3.º, do Regimento Comum. Donde a conclusão irretorquível de que, se a Mesa do Senado dirige os trabalhos das Sessões Comuns e das Sessões Conjuntas (art. 31, § 2.º), e o Vice-Presidente da República as preside, nos casos em que a Constituição o permite, a substituição deste, tal como prevê o art. 3.º, parágrafo único, só se dará quando as Sessões Conjuntas devam por êle ser presididas. Fora daí, não há incidência do art. 3.º parágrafo único."

9. Na "Parte Final" da petição de impetração, considerando que "o direito líquido e certo que lhe confere o art. 31, § 2.º, da Constituição Federal, e que está plenamente confirmado pelo art. 3.º, do Regimento Comum, sofreu procedimento lesivo através do ato de coação praticado pelo Presidente da Câmara dos Deputados", formula a sua pretensão nos seguintes termos (fls. 48):

"Impõe-se o imediato restabelecimento da ordem jurídica assim ferida e violada, para que, afastando-se as pressões ilícitas que configuram a coação ilegal, mais nenhum obstáculo se levante a perturbar o direito líquido e certo, que tem o Presidente do Senado, de dirigir as sessões conjuntas, que o citado art. 31, § 2.º, da Lei Maior, enumera e especifica.

Em harmonia com o art. 150, § 21 da Constituição Federal, estatuído se encontra, no art. 1.º, da Lei n.º 1.533, de 1951, que será concedido mandado de segurança sempre que "alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la, por parte de autoridade, seja de que categoria for a sejam quais forem as funções que exerça", em relação a direito líquido e certo, que a ordem jurídica tutela.

O impetrante acabou de sofrer, não só incontestável ameaça, como também, caracterizada lesão ao direito que lhe cabe de presidir às Sessões do Congresso Nacional, com o ofício enviado à Presidência do Senado, pelo órgão máximo da Mesa da Câmara dos Deputados.

Pretende-se transferir, a todo custo, ao Vice-Presidente da República, direito-função que cabe ao impetrante, como Presidente do Senado. Donde achar-se impossibilitado de exercer as funções inerentes a seu cargo, pelo Presidente da

Câmara dos Deputados, em virtude do ofício em que êste procurou forçar o Presidente do Senado a não exercer o poder-dever que a Constituição lhe assegura.

Assim sendo e tornada, portanto, impossível a reunião legítima do Congresso Nacional, na forma prevista pela Constituição, — nada mais resta ao impetrante que vir bater às portas do mais graduado órgão do Poder Judiciário, segundo está previsto no art. 114, n.º I, letra i, da Carta Constitucional, para que, através da concessão do mandado de segurança, mantenha-se íntegro o direito líquido e certo que lhe assiste, como Presidente da Mesa do Senado Federal, ex vi do estatuído no art. 31, § 2.º, da Lei Fundamental."

Encerra o pedido, requerendo, com a requisição de informações da autoridade coatora (o Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados), a citação de S. Excelência o Dr. Pedro Aleixo, Vice-Presidente da República, como litisconsorte passivo necessário, dando-se ciência do pedido à Mesa do Senado na pessoa do seu ilustre Vice-Presidente.

10. Distribuído o processo ao eminente Ministro Motta Filho, que proferiu o seguinte despacho, cujas determinações foram de pronto cumpridas (fls. 63):

"Peço informações e determino a citação de S. Ex.ª o Sr. Pedro Aleixo e Mesa do Senado".

II

11. O Sr. Deputado Batista Ramos, Presidente da Câmara dos Deputados, apontado como autoridade coatora, apresentou as informações solicitadas (fls. 177 segs.).

Historia o desenvolvimento das atividades legislativas, que culminaram com a aprovação do § 2.º, do art. 79, da Constituição, bem como das atividades, inclusive dos incidentes, referentes à tramitação do projeto que se converteu na Resolução n.º 1, de 1967, adaptando o Regimento Comum ao novo texto Constitucional.

Lembra que, recusando-se o impetrante a promulgar dita Resolução, por julgá-la inconstitucional, a mesma foi promulgada pelo ilustre Senador Camilo Nogueira da Gama, no exercício da Presidência do Senado.

Acrescenta que

"Simultaneamente, tóda a imprensa do País divulgou informações no sentido de que o Senador Auro Soares de Moura Andrade externava o propósito de não

deixar a presidência das sessões conjuntas, a qual reivindicava na qualidade de Presidente do Senado Federal (documentos 19, 20, 21 e 22)".

12. Informando sobre o ato por êle praticado, havido como coativo pelo impetrante, diz (fls. 182 e segs.):

"Na vigência da Resolução n.º 1/67, recebi do ilustre Presidente do Senado os officios n.os 80, 81 e 82. (docs. 23, 24 e 25).

Causou-me estranheza a redação.

Antes, ao convocar as sessões do Congresso Nacional, vigindo a actual Constituição, o Presidente do Senado fazia ao Presidente da Câmara a comunicação singela de que dão conta as cópias juntas (docs. 26, 27, 28, 29 e 30).

Causou-me estranheza, repito, que o estilo repentinamente mudasse, passando agora a transcrever-se, nos mencionados officios, a íntegra do edital, invocando o disposto no art. 31 § 2.º da Constituição, e referindo que a reunião se realizaria sob a direcção da Mesa do Senado.

Estas particularidades e o facto de haver o Senador Auro Moura Andrade, mais quantos se opunham à aprovação da Resolução n.º 1/67, proclamado o propósito de não permitir que o Congresso Nacional fôsse presidido pelo Vice-Presidente da República, levaram-me a responder: "Nos termos do art. 1.º, § 2.º, do Regimento Comum, dou anuência para a realização das referidas sessões, observado o disposto no art. 2.º da Resolução n.º 1, de 1967, do Congresso Nacional (doc. 31).

23. Segundo infiro do pedido de informações que V. Ex.ª me dirigiu, enxerga o ilustre impetrante, na redação que imprimi ao officio-resposta, uma lesão aos seus direitos e uma coacção por mim cometida.

24. Como se vê, porém, dos termos de minha resposta, ali não se insere qualquer interpretação de minha autoria, senão, apenas, a referência a uma Resolução do Congresso Nacional.

Se é certo que o art. 79, § 2.º, da Constituição estabelece que a Presidência do Congresso Nacional compete ao Vice-Presidente da República, e se é exato que o Congresso Nacional, ao aprovar a Resolução n.º 1, disciplinou a matéria relativa à Presidência das Sessões Conjuntas, cumpria-me obedecer à Resolução.

Na qualidade de Presidente de uma das Casas do Congresso estou obrigado, sob pena de falta de exação, a me submeter e a sujeitar a Câmara dos Deputados ao cumprimento do Regimento Comum.

25. Se, como se pretende, o acto de convocação é complexo e partidário (fls. 22 da petição), êle o é, tanto para o Presidente da Câmara, como para o ilustre Presidente do Senado. Ambos os presidentes, como representantes das respectivas Mesas, devem fiel acatamento ao Regimento Comum (Resolução n.º 1, de 1967, artigo 2.º) e a êle estão submetidos, inclusive para que não se crie a hipótese de um eventual impasse, obviamente inadmissível.

Como o reconhece o impetrante, em sua petição (fls. 22), "A Câmara dos Deputados e o Senado Federal se situam na mesma linha de igualdade", relativamente às próprias prerrogativas. Desta forma compete ao Presidente da Câmara, em face de convocação e do Regimento Comum (art. 1.º, § 2.º), examinar a qualidade de quem pediu a reunião, a de quem a presidirá, bem como o seu objectivo, que só encontra limitações no âmbito constitucional e regimental.

Assim é que, em face da Resolução número 1/67 e do Regimento Comum, impunha-se, no caso, a ressalva do art. 2.º da Resolução n.º 1, de 1967.

Egrégio Senhor Presidente e

Egrégios Senhores Ministros.

Estas, as informações que cumpro o dever de prestar ao Supremo Tribunal Federal.

Num problema interno de funcionamento e organização do Poder Legislativo, ative-me, estritamente, à lei que disciplina a conduta tanto do Presidente do Senado, como do Presidente da Câmara.

Nem haveria como a descumprisse ou a ignorasse."

As informações foram instruídas com trinta e um documentos.

III

13. O Vice-Presidente da República, Dr. Pedro Aleixo, atendendo ao chamamento a Juízo, oferece contestação que traz êste preâmbulo (fls. 124):

"Acudindo à citação que recebeu nos termos do officio do Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator, o Vice-Presidente da República manifesta o seu respeito

e a sua homenagem à Justiça, debatendo e examinando tôdas as questões suscitadas. Comparcendo à lide, para a qual foi convocado como litisconsorte necessário, entende que não poderia faltar ao apêlo, sem parecer desatencioso a esta Alta Côrte, e que não poderia deixar de discutir as teses levantadas, sem parecer receoso de as enfrentar. Eis porque longamente contesta a postulação do impetrante, não obstante considere tranqüila, legítima e indiscutível, nos termos constitucionais, a honrosa prerrogativa de exercer tôdas as funções de Presidente do Congresso Nacional”.

14. De início, e como preliminar, reclama contra a sua convocação como litisconsorte necessário neste mandado de segurança,

“que o impetrante justifica sob calor de que é sujeito passivo de uma ilegalidade ou abuso de poder, em virtude de ato emanado do Exmo. Senhor Deputado João Baptista Ramos, digníssimo Presidente da Câmara dos Deputados, que procedeu na conformidade da Resolução n.º 1/67, a seu turno destinada a estabelecer normas de execução para o disposto no art. 79, § 2.º, da Constituição Federal”.

Observa, de imediato (fls. 125):

“Não aceita, na verdade, sem reparos, a condição de litisconsorte necessário, porque não ocorreu, por mais remotamente que seja, a sua participação em qualquer dos atos apontados. Não foi, senão no exercício livre de suas atribuições de Presidente da Câmara dos Deputados, que o Eminentíssimo Senhor João Baptista Ramos respondeu ao officio, que lhe dirigiu o Presidente do Senado, solicitando a cessão do recinto da Câmara, para reunião conjunta das duas Casas do Congresso. Não foi senão como expressão de sua soberania que o Congresso Nacional aprovou a Resolução n.º 1/67. Quer de uma, quer de outra feita, o Vice-Presidente da República não teve a mais mínima ingerência”.

Aliás, acrescenta, que (fls. 125):

“o impetrante, na sua longa exposição de fatos e fundamentos, em nenhum momento, ao menos, insinua que o Vice-Presidente da República tomou parte, direta ou indiretamente, no encadeamento das circunstâncias de que resultou a efetivação de suas funções”.

Aduz, logo adiante (fls. 127):

“Se o impetrante se queixa, embora infundadamente, de que foi sujeito passivo

de uma ilegalidade cometida pelo Presidente da Câmara dos Deputados; ou de um abuso de poder praticado pelas duas Casas do Congresso, de uma das quais éle próprio é Presidente; ou da Mesa da Câmara dos Deputados, e bate às portas do Pretório Maior, pedindo-lhe que o proteja, não é parte necessariamente no feito o Vice-Presidente da República, que não participou de qualquer dos atos incriminados e, pois, não se lhe pode irrogar a condição de litisconsorte numa causa, que tem por objeto a obtenção de uma ordem dirigida a um pretense coator, para que faça cessar uma pretensa violência”.

Conclui (fls. 128):

“Não sendo, pois, a qualquer título, legítimo trazer, como co-autor ou co-partícipe dos atos apontados como lesivos a direito alheio, o Vice-Presidente da República, que deles não participou, o litisconsórcio não se justifica, e, muito menos, na configuração da necessidade”.

15. Argüi o contestante a ilegitimidade do writ, estampando, desde logo, o texto do § 21, do artigo 150, da Constituição Federal vigente, para confrontá-lo com o do § 24, da Constituição de 1946. E observa (fls. 129):

— “Houve alteração no texto que dá a configuração jurídica da medida. Antes, na redação antiga do art. 141, § 24, da Carta de 1946, concedia-se mandado de segurança para proteção de direito líquido e certo, mas não se discriminava a condição individual do direito protegido, embora a doutrina o sustentasse, indiscrepantemente”.

Acrescenta (fls. 130):

“A proteção constitucional conferida pelo novo texto alude por expresso aos direitos pessoais, aos direitos subjetivos em que a titulariedade adere a uma pessoa, constituindo um bem jurídico seu. A relação jurídico-processual do mandado de segurança tem particularmente em vista proteger o cidadão contra um ato arbitrário, um ato ilegal, ou um abuso de poder emanado de uma autoridade de qualquer natureza, que venha ferir uma situação jurídica de que o individuo seja titular”.

Abonando-se em Castro Nunes, pondera (fls. 130):

“A relação jurídica que se questiona no mandado de segurança é de natureza pública, no sentido de que se arma a

equação entre o indivíduo e o Estado. O que o writ constitucional tem em vista é a proteção dos chamados direitos públicos subjetivos, ou direitos subjetivos que ressaltam de uma relação de direito público. Mas é bem de ver que se há de tratar de **direito individual**".

Consultando a doutrina, trazendo à colação o ensinamento de Hauriou, Otto Mayer, Fritz Fleiner, Castro Nunes, conclui que direitos subjetivos individuais, que se podem fazer assegurar por meio do mandado de segurança, são sempre direitos públicos, direitos subjetivos do particular contra o poder público, concluindo com Castro Nunes (Do Mandado de Segurança, 2.^a edição, pág. 73):

"São direitos que pertencem ao particular nas suas diferentes posições em face do Estado, visando a compeli-lo os seus agentes à observância da Lei; situações jurídicas desconhecidas do direito civil, peculiares ao direito público, restritas à preservação do particular contra a ilegalidade administrativa".

Observa que essa era a orientação deste Colendo Tribunal, ainda em face da Constituição de 1946, conforme arestos que aponta, e com mais força de razões não poderá deixar de o ser, em vista do texto constitucional vigente.

16. Voltando a atenção para o caso concreto deste mandado de segurança, aduz que o impetrante por esse meio não visa à defesa de um direito subjetivo individual, pessoal, mas o direito à atribuição de um cargo. Alega a respeito o contestante (fls. 133):

"Acontece que não está em jogo uma relação jurídico-individual. O Senador Auro Soares de Moura Andrade não defende um direito subjetivo individual, pessoal. O que S. Ex.^a postula é o reconhecimento de uma prerrogativa que supõe ele pertencer ao Presidente do Senado Federal. Não está em causa um direito subjetivo público do Senador Auro Soares de Moura Andrade. Ao Colendo Supremo Tribunal Federal não foi trazida a postulação de um direito que se caracteriza como um bem jurídico individual do impetrante. O que o ilustre Senador articulou foi um libelo contra o Eminentíssimo Presidente da Câmara dos Deputados, contra o Congresso Nacional e contra a Constituição Federal, por terem retirado do Presidente do Senado atribuições, até então reconhecidas ao Dirigente da Câmara Alta, trans-

ferindo-as ao Vice-Presidente da República. O impetrante vem ao Pretório Maior, e aí suplica que dispá o Vice-Presidente da República das "funções de Presidente do Congresso Nacional" (art. 79, § 2.º, da Constituição) e invista o Presidente do Senado nas mesmas funções.

9. Acontece que a Presidência do Senado não se confunde com a pessoa do impetrante. A função da Presidência do Senado é perene, e existe como órgão diretor daquela Alta Casa do Congresso brasileiro, independentemente dos homens que na sua contingência possam exercê-la. A Presidência do Senado é impessoal. Não constitui bem jurídico de ninguém. Não é atributo pessoal. Não é direito subjetivo individual.

De outro lado, a Presidência do Congresso não é um direito pertencente a uma pessoa. Não é direito pessoal. Não é direito subjetivo. Não é direito individual. É uma função, e assim a define a Constituição Federal, art. 79, § 2.º

Nessa mesma ordem de considerações se estende, para acentuar (fls. 135):

"Para que o impetrante pudesse defender o "direito" de presidir o Congresso Nacional como a ele pertencente individualmente, seria necessária se irrogasse a Presidência do Senado Federal, como um atributo subjetivo, ou uma faculdade integrada na sua personalidade. Para que pudesse prosperar este pedido de mandado de segurança, será indispensável converter as funções de um cargo em direito subjetivo de um indivíduo.

10. Ora, a Presidência do Senado não é atributo do Senador impetrante. A Presidência do Congresso Nacional não é um direito pertencente a uma pessoa. É a função de um cargo".

Conclui o capítulo, não sem primeiro chamar a atenção para a orientação dominante nos vários Tribunais do País, inclusive este Egrégio Tribunal, dizendo (fls. 136):

"E não sendo direito individual do impetrante o de exercer a Presidência do Congresso Nacional, mas a função pertinente a um órgão público, não pode prosperar a pretensão. E, pois, notória a ilegitimidade da parte. É insuscetível de se armar válidamente a equação processual.

E daí decorre a flagrante falta de legitimatio ad causam do impetrante."

17. No capítulo que segue, o contestante desenvolve o tema da "Posição constitucional do problema".

A tese central que desenvolve sem rodeios, pois que entende que é preciso ter a coragem de aceitar, porque é preciso ter presente a realidade, consiste no reconhecimento de que, em relação ao direito anterior, a Constituição de 1967 trouxe mudanças. Esclarece (fls. 138):

"O que é necessário é argumentar com o direito positivo, com o direito vigente, com a norma aplicável, e não pretender uma artificiosa invocação de outros sistemas políticos e outros regimes jurídicos, que apresentam as suas qualidades, mas que nem por isso adotamos.

O que é fundamental, e isto é preciso efetivamente ter a coragem de aceitar, é que a Carta de 24 de Janeiro de 1967 trouxe mudanças. Alterações. Impôs uma reformulação na técnica institucional, especialmente à vista das necessidades criadas pelo desejo de afeiçoar o regime jurídico do País às suas realidades. Quem pretenda raciocinar com as mudanças, fazendo abstração das próprias mudanças não constrói. Perde-se em devaneios.

14. E dentre as mudanças que houve, e que o impetrante não aceita, uma é esta: a Presidência do Congresso Nacional cabe hoje ao Vice-Presidente da República. Por mais que os passadistas se aferrem à idéia oposta, a mudança é real: a Presidência do Congresso cabe ao Vice-Presidente da República. Como toda mutação, esta surpreende aos juristas que não acompanharam a evolução dos acontecimentos. E então ocorre o que muito frequente se passa com aqueles que levam o seu conservantismo às raias do misonismo, raciocinam, discutem e sustentam que não devia ser assim, ou que não podia ser assim.

Ocorre, porém, que é assim. Esta é a norma vigente. E o legislador constitucional, no seu poder maior, assim estabeleceu.

O legislador constituinte não criou, como poderia fazê-lo, um Vice-Presidente com caráter meramente honorífico, mas, ao contrário, atribuiu-lhe funções, para que as exerça e que deverá exercê-las. E fez-lo sem rebouços, claramente. Expõe assim (fls. 140):

"Bem ao revés, não usou uma expressão meramente anfibológica, mas foi positivo. Atribuiu ao Vice-Presidente da República as funções de Presidente do Congresso, negando-lhe, contudo, o direito de

voto, salvo o de qualidade. Mas não disse apenas que tais funções se ligam ao cargo. Foi ainda mais enfático, ao proclamar que éle os exercerá:

"O Vice-Presidente da República EXERCERÁ AS FUNÇÕES de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente voto de qualidade, além de outras atribuições que lhe forem conferidas em lei complementar."

Quis o Legislador Constituinte que o Vice-Presidente da República tivesse atribuições efetivas e atuantes, e não meramente honoríficas. E assim dispôs. Delegou à Legislativa ordinária conferir-lhe "outras atribuições". Uma atribuição, todavia, de pronto lhe outorgou:

EXERCERÁ AS FUNÇÕES de Presidente do Congresso Nacional".

Este o princípio. E toda interpretação, toda hermenêutica, todo atendimento que se der ao preceito não poderá fugir daí. Não é possível aplicá-lo de forma a alcançar comando oposto. Ou se compreende o inciso constitucional de modo a que dê cumprimento ao comando constitucional, e o Vice-Presidente da República EXERÇA AS FUNÇÕES de Presidente do Congresso, ou se apontará na contrariedade ao próprio inciso. Eis a alternativa inevitável."

Tece largas considerações no sentido de que não é de se temer a Presidência do Congresso pelo Vice-Presidente da República, retorna ao tema central e escreve (fls. 146):

"Houve, sem dúvida, mudança. Houve o propósito de mudar. E é com os olhos nesta observação que se deverá entender os novos textos. Não se trata de mera alteração de forma ou de redação dos dispositivos, porém mutação conceitual. O Poder Constituinte decidiu retirar do Presidente do Senado as funções de Presidente do Congresso. Resolveu outorgar ao Vice-Presidente da República, o exercício das funções de Presidente do Congresso. Intenção aberta e franca. Não uma Presidência meramente formal, honorífica e simbólica. Mas a Presidência efetiva, traduzida no seu exercício. Presidência atuante. Presidência que lhe não pode ser recusada, com risco de se dar aos textos uma "interpretação abrogante". Presidência que ou se exerce, como diz a Constituição ou se fere o próprio texto constitucional.

A Constituição assim o diz, a Constituição assim o enuncia, a Constituição assim o quer.

O que, pois, ao intérprete constitucional cabe é entender a Constituição, sem contrariar a sua letra, o seu espírito, o seu pensamento."

Acrescenta, a seguir (fls. 147):

"O art. 79, § 2.º, deu ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso. Conferiu-lhe esta atribuição.

Mas não lhe impôs qualquer restrição.

Pelo art. 79, § 2.º, cabe ao Vice-Presidente da República EXERCER AS FUNÇÕES de Presidente do Congresso".

E da forma como se expressa o texto constitucional, atribuiu-lhe o exercício de todas as funções, não apenas algumas delas. São palavras do contestante (fls. 147):

"O Presidente do Congresso tem diversas funções. A Constituição não as distribuiu com outro órgão. A Constituição não discriminou entre funções e funções. A Constituição não destacou, dentre as funções de Presidente do Congresso Nacional aquelas que dizem respeito à direção das sessões conjuntas, para outorgar ao Vice-Presidente da República umas com exceção de outras. A Constituição conferiu ao Vice-Presidente da República AS FUNÇÕES DE PRESIDENTE DO CONGRESSO. As funções.

TODAS ELAS. TODAS AS FUNÇÕES."

Em consequência, como Presidente do Congresso não poderia deixar de caber-lhe a função de presidi-lo. "Pois que — diz — não se pode compreender que haja um Presidente, senão para presidir" (fls. 148).

A propósito, completa suas considerações numa página em que condensa as suas afirmações (fls. 150):

"Ao Congresso Nacional a Constituição deu um Presidente, a quem atribuiu o exercício das funções. Todas as funções, pois que lhe atribuiu as funções, sem restrição nem exceção. E injurídica e inconstitucional seria a hermenêutica que pretendesse ter o Vice-Presidente AS FUNÇÕES, menos a de presidir as sessões conjuntas, ou ainda a de presidir as sessões do Congresso Nacional, menos aquelas que são as da presidência do Senador impetrante.

23. Se alguma indecisão pudesse assaltar o hermenêuta da Constituição, do art. 79, § 2.º, ressalta a presença de um vocábulo que a expulsa por completo. Ali foi empregada palavra EXERCÍCIO, e não o foi em vão. A expressão EXERCÍCIO é familiar ao Constituinte Brasili-

leiro desde 1891, para significar o poder oriundo da norma, não, no sentido estático, porém dinâmico. Quem tem o EXERCÍCIO de um direito ou de uma prerrogativa, ou de um poder, não o tem como faculdade meramente potencial, porém revestida da atividade respectiva. Já o grande RUI dizia:

"Toda vez que se utiliza da expressão exercício, tem o legislador constituinte em mira a faculdade, o direito, ou o poder, não em capacidade, mas em ação."

E completava o pensamento:

"Muitas outras cláusulas constitucionais, não menos de vinte, conspiram em atestar o cuidado, com que, na textura da nossa lei orgânica, invariavelmente se liga ao termo exercício, em matéria de funções ou direitos, a noção de uma realidade ativa". (RUI BARBOSA, ob. cit., vol. III, pág. 97).

Conferindo ao Vice-Presidente o EXERCÍCIO das funções não se pode aplicar o art. 79, § 2.º com amputação de nenhuma das funções, porém como a realidade ativa da direção da Presidência do Congresso, como a Presidência do Congresso em ação, a Presidência não desfigurada. Não se pode aplicar com distribuição, entre o Presidente do Senado e o Vice-Presidente da República, das funções de Presidente do Congresso, porque o art. 79, § 2.º não as distribuiu, porém, concentrou-as todas no VICE-PRESIDENTE.

Este é o significado do preceito."

18. Enfrenta a dúvida criada pelo impetrante com a alegação de que o art. 31, § 2.º, declara que as reuniões das duas Casas se efetuam sob a direção da Mesa do Senado.

Considera, então, e aí se aproveita da lição de Themistocles Cavalcanti, que

"a Constituição deve entender-se como um todo, como um conjunto, como um sistema de normas, que se interpretam e se aplicam no presuposto de que o Legislador Constituinte observou a boa técnica de legislar, e não fragmentou o seu pensamento por preceitos incongruentes ou conflitantes."

Assim, colocado o intérprete diante dos dois textos o art. 31, § 2.º e o art. 79, § 2.º (fls. 152):

"Como deve proceder? Apressadamente correr para a hermenêutica abrogatória, e entender que a conciliação dos textos se fará amputando as funções do Vice-Presidente? Ou procurar dentro na pró-

pria Constituição o meio de afastar o conflito? Se a Constituição é um todo harmônico, se é um conjunto de preceitos lógicos e homogêneos, não se pode admitir um entendimento assim radical.

As duas Casas do Congresso têm as suas Mesas. O Legislador Constituinte poderia optar entre três direções ao ensêjo das sessões conjuntas, sempre sob a presidência do Vice-Presidente: a Mesa do Senado, a Mesa da Câmara, ou Mesa eclética. Optou pela Mesa do Senado.

Harmonizando os dispositivos, colocou na direção das sessões conjuntas a Mesa do Senado, embora sob a Presidência do Vice-Presidente."

Aliás — comenta — a situação não tem nada de aberrante, pois encontra paralelo no § único do art. 44, conforme o qual funcionará como Presidente do Senado o Presidente do Supremo Tribunal Federal nos casos previstos no mesmo artigo.

19. No capítulo denominado "O Regimento Comum", discorre o contestante sobre a natureza jurídica do Regimento Comum, o fundamento e o modo de sua formação, para acentuar (fls. 157):

"Quando, pois, o Congresso Nacional aprovou a Resolução 1/67, introduzindo modificações no Regimento Comum, procedeu no exercício da prerrogativa constitucional de dispor a respeito do processamento de suas sessões. Elaborou uma lei interna exclusiva do corpo legislativo, afeiçoando à nova disposição relativa à Presidência do Congresso Nacional o funcionamento das sessões conjuntas. Uma vez que o art. 79, § 2.º, confere ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso, e considerando que é da função do Presidente presidir, estatuiu de que maneira o Presidente do Congresso Nacional que é o Vice-Presidente da República preside àquelas sessões.

Procedeu, pois, em harmonia com a Constituição, não se lhe podendo irrogar qualquer contrariedade à letra da Carta Maior." E continua (fls. 157):

"Tão certa é esta tese, que o impetrante não se insurge contra a Resolução número 1/67. Aceita-a como obediente à Constituição Federal. Mas vai mais longe, e proclama literalmente a sua juridicidade nestes termos:

"O Congresso Nacional, ao votar as normas regimentais da Resolução n.º 1, não

atentou contra a Constituição (desde que legitimamente interpretadas àquelas normas), pois os textos aprovados se harmonizam, de modo perfeito, com o art. 79, § 2.º, em primeiro lugar, e, ao depois, com o art. 31, § 2.º, ambos da Constituição Federal."

Conclui o contestante que o impetrante (fls. 159):

"Não quer o mandado de segurança contra a referida Resolução. Estão, portanto, em vigor, bem votadas, bem aprovadas, bem promulgadas e bem publicadas, as seguintes normas regimentais, contra as quais o impetrante declaradamente não se rebela:

Art. 1.º — Substitua-se o art. 1.º do Regimento Comum pelo seguinte:

"O Senado e a Câmara dos Deputados reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I — inaugurar a sessão legislativa.

II — elaborar ou reformar o Regimento Comum.

III — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV — deliberar sobre o veto.

V — atender aos demais casos previstos na Constituição."

Art. 2.º — No exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional, o Vice-Presidente da República presidirá as sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tendo somente voto de qualidade.

Art. 3.º — Substitua-se o art. 3.º pelo seguinte:

"Art. 3.º — Dirigirá os trabalhos a Mesa do Senado.

Parágrafo único — No caso de estar vago o cargo de Vice-Presidente da República e no caso de impedimento ou falta deste, bem como no de substituição dos membros da Mesa, proceder-se-á segundo o disposto no Regimento do Senado." (Resolução n.º 1/67.)

20. No capítulo que se segue, e com o qual completa a contestação, o contestante faz ressaltar o objeto deste mandado de segurança (fls. 181):

"O que vai atacado aqui é tão-somente, o ato do eminente Presidente João Baptista Ramos, da Câmara dos Deputados."

E imediatamente o defende (fls. 161):

"Acontece que está rigorosamente certo o officio pelo qual o illustre Presidente da Câmara dos Deputados respondeu a solicitação do Presidente do Senado Federal.

Com effeito, o Senador Auro Soares de Moura Andrade, pelos Offícios n.os 80, 81 e 82, pretendia a cessão do recinto da Câmara, com a finalidade explicita de ali exercer funções típicas e privativas do Vice-Presidente da República, pois que a este cabe pela Constituição Federal a Presidência do Congresso Nacional.

Ora, é certo, absolutamente certo que:

— a Constituição Federal atribui a Presidência do Congresso ao Vice-Presidente da República (art. 79, § 2.º);

— a Resolução n.º 1/67 não contém qualquer acréscimo ou diminuição dessas atribuições, limitando-se a estabelecer o processo de funcionamento das sessões conjuntas, além de transcrever os textos constitucionais;

— a Resolução n.º 1/67 incorpora-se ao Regimento Comum, com aplicação aos membros do Congresso Nacional e cuja execução incumbe em particular aos Presidentes das duas Câmaras.

O illustre Deputado João Baptista Ramos nada fez, portanto, do que dar execução ao texto constitucional e à norma regimental que com esta se entrosa.

Então, improcede o pedido de mandado de segurança. Este, como instrumento de defesa de direitos individuais, destina-se a repelir ilegalidade ou abuso de poder. E não comete abuso de poder ou ilegalidade quem procede na execução de uma Resolução que se revela obediente à norma constitucional."

Justifica essa conclusão socorrendo-se da doutrina (Castro Nunes, Bailey), que admite o writ apenas e tão-somente quando o ato por elle atacado traduz manifestamente um abuso de poder, ou uma inconstitucionalidade, ou uma ilegalidade que, na hipótese, absolutamente não se deu. Se é exato — prossegue — que na dúvida não cabe a segurança (fls. 164),

"que dizer então de um mandado de segurança desenganadamente impetrado contra um ato que longe de ser contrário à lei e à Constituição, prima em dar cumprimento a uma e obedecer a outra?"

Volta a reafirmar a inidoneidade da medida impetrada, a que falta o pressuposto neces-

sário de liquidez e certeza do direito do impetrante, a cuja pretensão faz a seguinte crítica (fls. 164):

"A pretensão deste reside numa postulação *data* venia fluida e imprecisa. Aceitando, como não podia deixar de aceitar, que a Constituição conferiu ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional; proclamando que a Resolução n.º 1/67 estatui norma regimental em conformidade com a Constituição; admitindo que o Presidente da Câmara dos Deputados tem competência para atender ou deixar de atender à requisição do salão de recinto das sessões, postula, entretanto, que a elle Auro Soares de Moura Andrade devia ser reconhecida a prerrogativa de exercer a função de presidir as sessões conjuntas e não ao Vice-Presidente da República."

Aceitando a qualificação que o impetrante dá ao ato da reunião das duas Casas como componente de "unidade de um ato complexo paritário", dado o encontro da vontade dos dois órgãos revestidos da mesma dignidade na gradação das competências do Estado" (p. 22 da inicial), extrai a seguinte conclusão (fls. 165):

"Daí inferir-se-á, sem sombra de dúvida, que sendo paritária a competência dos dois órgãos, não pode o Presidente do Senado arguir de lesivo o ato do Presidente da Câmara pelo só fato de lhe responder negativamente à solicitação, uma vez que, com a maior das obviedades, o Presidente da Câmara dos Deputados tem, tal qual o Presidente do Senado, competência para apreciar se a requisição da sala maior da Câmara obedece às condições.

"De forma e de fins que a Carta Magna determina."

21. Relembrando que o ato do Presidente da Câmara dos Deputados não feriu direito individual do impetrante, que não foi atingido no exercício da Presidência do Senado, configura assim o conflito entre as duas autoridades (fls. 166):

"Revela-se, isto sim, uma divergência entre o *chairman* do Senado e o *chairman* da Câmara dos Deputados, o primeiro arrogando-se a competência para a prática de atos concernentes às funções do Presidente do Congresso Nacional, que a redação nova da Constituição lhe retirou, e o segundo limitando-se a recordar ao requisitante que à sua pretensão opõe-se uma Resolução votada pelo Congresso, no desempenho de suas atribuições privati-

vas, e que à sua intenção de presidir opõe-se a Constituição da República.”

Tudo não passa de divergência em torno à norma regimental, que é *lex interna corporis*, “a cavaleiro de toda apreciação que não a dos componentes do mesmo corpo legislativo” e, assim, a divergência que dos officios transluza uma *questão interna corporis*, problema da economia interna do Poder Legislativo. E observa que “o mandado de segurança descabe para obter que o Poder Judiciário intervenha em processo da economia interna do Poder Legislativo”. Incisivas as conclusões do contestante a respeito (fls. 167):

“Jamais caberá writ para que a atribuição específica que a Constituição confere ao Congresso de votar e, por conseguinte, rever o seu próprio Regimento sofresse uma influência do outro Poder, ou para que intervesse o Poder Judiciário, pela mais Alta de suas Côrtes, no desate de uma controvérsia nitidamente interna corporis também.”

22. A contestação culmina nesta passagem (fls. 167):

“E, independentemente da via escolhida, o Senador Auro Soares de Moura Andrade não tem ação de qualquer natureza para obter do Supremo Tribunal Federal um *judicium* de qualquer espécie, a fim de que se negue ao Vice-Presidente da República a prerrogativa de presidir as sessões conjuntas do Congresso Nacional. A disposição contida no art. 79, § 2.º é peremptória, taxativa, formal e genérica. Ao Vice-Presidente da República compete a Presidência do Congresso Nacional sem nenhuma restrição, diminuição ou ressalva, quanto ao exercício de qualquer das funções pertinentes àquela Presidência. Onde ocorre a liquidez e certeza de um direito é aí, pois que definido na Constituição da República.

Direito sem ressalvas, nem restrições, sem distinções derogativas, reflete a amplitude das funções da Presidência, de que se não pode retirar a de presidir, com a Mesa do Senado, às sessões conjuntas do Congresso.”

23. Passa, então, o contestante a rebater, ainda uma vez, de modo sucinto, as razões aduzidas pelo impetrante (fls. 168-174), findo o que, encerra a contestação com estas palavras (fls. 175):

“Em face da disposição constitucional positivamente determinante e da legiti-

midade manifesta da Resolução do Congresso n.º 1/67, que à Constituição se arrima e com ela faz causa comum, este colendo Supremo Tribunal Federal reconhecerá que o ato do ilustre Presidente João Baptista Ramos, da Câmara dos Deputados, ao dar execução e aplicação à Resolução a que está subordinado como expressão da soberania do Congresso Nacional, não cometeu nenhuma violência contra o Senador Auro Soares de Moura Andrade, que à mesma Resolução deve obediência e respeito. Nenhuma coação, nenhuma ilegalidade, nenhum abuso de poder se concretiza no ato do Presidente da Câmara. Se o impetrante andava à procura do coator, para atribuir-lhe a perda da Presidência do Congresso Nacional, e, com esta, das reuniões conjuntas, poderá encontrá-lo na Constituição da República, de onde emerge a norma em vigor, ou no Congresso Nacional que aprovou o art. 79, § 2.º

O que se não pode é ver no ato executório de uma norma que adaptou o Regimento Comum ao novo texto constitucional, a pretendida ilegalidade ou abuso de poder que enseje o mandado de segurança.

Ante o exposto, e invocando o alto saber dos eminentes Senhores Ministros, com que nos supram as deficiências e emendem as nossas faltas, aguarda o Vice-Presidente da República seja repelida a pretensão do impetrante, proclamando-se o seu descabimento ou o decreto de sua improcedência.”

IV

24. O Sr. Senador Camilo Nogueira da Gama, Primeiro Vice-Presidente do Senado, acudindo à citação, se limita a oferecer “os dois únicos documentos que, formalmente, registraram a tramitação da matéria” nessa Casa (fls. 250).

V

25. O impetrante replica as informações prestadas e a contestação. Contraria a preliminar de inadmissibilidade do litisconsórcio, a preliminar da ilegitimidade do mandado, rebate a posição constitucional do problema exposta pelo contestante, bem como a indoneidade do mandado de segurança argüida sob o fundamento de que a Norma Regimental é *lex interna corporis* que, por sua índole, não está sujeita à apreciação judicial.

26. A douta Procuradoria-Geral da República se pronuncia pelo indeferimento do pedido.

Traça o histórico do art. 79, § 2.º, transcreve-o e conclui: (fls. 302):

"Segundo se vê, o texto é claro, positivo, imperativo, indiscutível, no assegurar ao Vice-Presidente da República, o exercício das funções de Presidente do Congresso Nacional."

Confronta o art. 31, § 2.º com o art. 79, § 2.º, e declara (fls. 303):

"Agora o Congresso Nacional se reunirá, também sob a direção da Mesa do Senado, presidido, em vista de disposição categórica do art. 79, § 2.º da Constituição, pelo Vice-Presidente da República, e, substituído, respectivamente pelos competentes membros da Mesa do Senado, no caso, o Presidente do Senado e os respectivos Vice-Presidentes.

É a interpretação fecunda dos dois textos, que os concilia plenamente."

Traz à colação a inteligência que ao tema dá Alcides de Mendonça Lima (fls. 305):

"E se poderá dizer que no caso específico em que o Congresso Nacional funciona, o Vice-Presidente da República, por força do art. 79, § 2.º, passa a fazer parte, incontinenti, naquele ato da Mesa do Senado, e não da outra Casa — da Câmara — porque aquela que cabe a direção de trabalhos. Ao Vice-Presidente da República não se outorga o poder de escolher seus auxiliares entre os senadores e deputados. Ele tem de trabalhar com a Mesa, que já funciona no Senado, e não com qualquer outra, que nem pode ser eleita na hora pelos próprios congressistas."

Diz, finalizando o parecer (fls. 306):

"É a ponderar, finalmente, que toda matéria de organização e funcionamento da Câmara, do Senado, e do Congresso Nacional, é tipicamente regimental, Constituição, arts. 31, § 2.º e 32.

Em princípio, a interpretação dada pelo Poder Legislativo nesses Regimentos deve ser acatada, qual acontece com o Supremo Tribunal Federal a propósito do seu Regimento Interno, e aconteceu especificamente com a Lei n.º 2.970, de 24-11-1956 (D.J. 1.º-12-1956, n.º 276, página 441), anulada por ter legislado sobre matéria do Regimento do Tribunal.

Opino, assim, pelo indeferimento do pedido."

27. É o relatório.

VOTO

O SR. MINISTRO AMARAL SANTOS (Relator) — O Sr. Senador Auro Soares de Moura Andrade, Presidente do Senado, impetra mandado de segurança contra o Presidente da Câmara dos Deputados, Sr. Deputado João Baptista Ramos, pelo fato de haver este, naquela qualidade, em resposta a três ofícios em que pedia sua anuência, ante a convocação do Congresso Nacional, para a realização das sessões conjuntas no recinto da Câmara dos Deputados, condicionado a sua anuência à observância "do disposto no art. 2.º, da Resolução n.º 1, de 1967".

Não se queixa da Resolução n.º 1, de 1967, que adotou o Regimento Comum, ou do Congresso à Constituição vigente. Tal Resolução, nos termos em que se redige, é conforme o preceituado na Constituição, reconhece-o o impetrante em mais de um passo. Assim a fls. 43. Veja-se, por exemplo, o que diz a fls. 9, assim a fls. 43. Veja-se, por exemplo, o que diz a fls. 43:

"O Congresso Nacional, ao votar as normas regimentais da Resolução n.º 1, não atentou contra a Constituição (desde que legitimamente interpretadas aquelas normas), pois os textos aprovados se harmonizam, de modo perfeito, com o art. 79, § 2.º, em primeiro lugar, e, ao depois, com o art. 31, § 2.º, ambos da Constituição Federal".

De tal modo, a referida Resolução se harmoniza, de modo perfeito, com os arts. 31 § 2.º e 79 § 2.º da Constituição. Donde nada ter que reclamar, do aspecto jurídico, contra a mesma Resolução.

O de que se queixa é de como o sr. Presidente da Câmara dos Deputados pretende dar-lhe cumprimento. Claro o impetrante neste passo:

"Não se rebelo, portanto, o impetrante, contra o que se contém nas normas regimentais, (dado que elas se entrosam perfeitamente com o Estatuto Fundamental), e sim, contra a execução que se lhes pretende dar".

Isto quer dizer que o impetrante se rebelo contra o condicionamento que lhe foi anunciado pelo Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, de que anuiria em que se realizassem as sessões conjuntas das duas Casas do Congresso, no edifício da Câmara dos

Deputados, desde que se observasse "o disposto no art. 2.º, da Resolução n.º 1, de 1967", que contém o imperativo do art. 79, § 2.º, da Constituição. E se rebelou porque, a dar-se desse modo execução à referida Resolução, o Presidente da Câmara dos Deputados pretende subtrair as atribuições do impetrante, em contrário à Constituição e ao Regimento do Congresso Nacional, a presidência das sessões conjuntas, a que se refere o art. 31, § 2.º, da mesma Constituição.

O pedido de segurança é, portanto, contra o ato aludido do Presidente da Câmara dos Deputados, e visa a que se mantenha íntegro o direito que o impetrante entende lhe assistir, como Presidente da Mesa do Senado Federal, "ex vi" do estatuído do art. 31, § 2.º, da Lei Fundamental.

A lide seria, assim, entre o Senador Auro Soares de Moura Andrade, na qualidade de Presidente do Senado, e o Presidente da Câmara dos Deputados, mas aquêle a amplia com fazer citar, como litisconsorte passivo necessário, o Dr. Pedro Aleixo, Vice-Presidente da República.

2. Este, defendendo-se, formula, antes de discutir o mérito, duas questões preliminares, de natureza processual, a primeira excepcionando de incabível a sua introdução no processo como litisconsorte passivo necessário, a segunda arguindo a ilegitimidade do writ.

Por agora, apenas apreciaremos a primeira exceção, deixando a segunda, conquanto também de natureza processual, para exame em momento oportuno, ou seja, quando considerarmos os pressupostos do mandado de segurança e sua correlação com a sua ajulzada.

3. Fundamentando o pedido, o impetrante, sem negar o imperativo contido no art. 79, § 2.º, que declara "o Vice-Presidente exercerá as funções de Presidente do Congresso Nacional, tendo somente o voto de qualidade", aduz que entre essas funções não se inclui a de presidir as sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado nos casos do art. 31, § 2.º, da Constituição. Aliás, o mandato de segurança visa precisamente a uma declaração nesse sentido, que a tanto importa o pedido do impetrante que se lhe assegure o direito de presidir tais sessões.

Vale dizer que o impetrante, fundamentando o pedido, atribui a si uma função que o ato impugnado do Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, com apoio no art. 2.º da Resolução n.º 1, de 1967, que reproduz a norma do art. 79, § 2.º, da Constituição,

considera de imperativa competência do Vice-Presidente da República.

O Tribunal, portanto, desde que venha a decidir a lide quanto ao mérito, terá que enfrentar a questão proposta e resolver sobre a quem cabe presidir as sessões conjuntas, se ao impetrante, se ao Vice-Presidente da República, atingindo a éste, ainda que indiretamente, os efeitos da sentença.

Essa situação, em que a lide entre o impetrante e o Sr. Presidente da Câmara coloca o Sr. Vice-Presidente da República, é bastante e suficiente para o seu chamamento como litisconsorte passivo. Todavia, tal situação não se funda na comunhão de interesses entre o Sr. Presidente da Câmara e o Sr. Vice-Presidente da República, porque, na espécie, não se cogita de interesses que se prendam necessariamente, donde não se tratar de litisconsórcio necessário, pois que bem se poderia decidir válidamente a lide, sem que da relação processual participasse o Sr. Vice-Presidente da República.

O litisconsórcio, que se forma com o chamamento do Sr. Vice-Presidente da República se reveste da natureza de litisconsórcio facultativo impróprio, porque fundado na conexão de causas, visto que as duas lides, a contra o Sr. Presidente da Câmara e a contra o Sr. Vice-Presidente da República, se connexionam por terem idêntico fundamento jurídico do pedido.

Não tem razão, assim, o impetrante quando, abonando-se em CARNELUTTI, diz que "requisito do litisconsórcio necessário é, portanto, que exista uma conexão subjetiva e instrumental". Isso, certo no direito italiano, não é no direito brasileiro (Cód. Proc. Civil, art. 88), em que a conexão conduz apenas à formação de litisconsórcio facultativo impróprio (Cf. FREDERICO MARQUES, "Instituições de Direito Processual Civil", 2.º v., n.º 380; nossas "Primeiras Linhas de Direito Processual Civil," 2.ª ed., 2.º v., n.º 291).

Do aspecto prático, entretanto, na espécie dos autos, essa distinção legal e doutrinária é de nenhum interesse, porquanto no sistema processual brasileiro o litisconsórcio por conexão de causas, uma vez requerido, é irrecusável (Cód. cit., art. 88). E assim, chamado que foi o Sr. Vice-Presidente da República a juízo como litisconsorte passivo, terá êle que suportar essa posição na relação processual.

Por essas razões, repilo a preliminar de inadmissibilidade do litisconsórcio.

4. O remédio do mandado de segurança não pode afastar-se da natureza e da configuração jurídica da lei que o institui, isto é, a Lei Fundamental. O § 24 do art. 141 da Constituição de 1946 rezava:

"Para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso do poder".

A vigente alterou ligeiramente esse texto, declarando no § 21 do art. 150:

"Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito individual líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder".

A alteração, destinada a desfazer contravérsias quanto à natureza do direito protegível, consistiu apenas na qualificação desse direito, que tem de ser um direito individual. O direito protegível deverá ser da pessoa que pretende a sua tutela.

5. Superado o período em que o mandado de segurança se apresentava como novidade no direito brasileiro, quando a sua natureza jurídica era discutida segundo os ensinamentos e a técnica da escola dos praxistas, e então o caracterizavam como *causa, remédio*, ou expressões equipolentes, e à medida que se foram desenvolvendo os estudos de direito processual no país, a doutrina dominante, por assim dizer hoje pacífica, dá a esse instituto a natureza de ação. Por todos fala BARDI ("Do Mandado de Segurança", 1960, n.º 55): — "Prepondera, atualmente, a opinião de que o mandado de segurança é ação" (Cf. Themístocles Cavalcanti, pág. 181; Bueno Vidigal, pág. 88; Alfredo Buzaid, "Do Mandado de Segurança", em Revista Forense, 164/7; Castro Nunes, pág. 68; Seabra Fagundes, pág. 294; Estelita, em Revista Forense, 132/341; Lopes da Costa, "Manual", pág. 318; Sebastião de Souza, pág. 50; Pontes de Miranda, 5.º v., pág. 148; Luiz Rodolfo de Araújo Júnior, "Do litisconsórcio passivo em Mandado de Segurança", 1965; Lopes Meireles, "Mandado de Segurança e Ação Popular", 1967, pág. 4).

A ação, isto é, o direito de ação, o direito de agir "se subordina a certas condições, em falta das quais, de qualquer delas, quem o exercita será dele declarado carecedor, dispensando o órgão jurisdicional de decidir do mérito de sua pretensão". São as chamadas

condições da ação, ou sejam requisitos que esta deve preencher para que se profira uma decisão de mérito. Três são as condições da ação: a) qualidade para agir; b) interesse de agir; c) possibilidade jurídica do pedido. (Cf. FREDERICO MARQUES, 2.º v., § 62; ALFREDO BUZAI, "Do agravo de petição", 1956, n.º 38 e ss; GALENO DE LACERDA, "Despacho Saneador", 1953, pág. 75 e ss; LIEBMAN, "Manuale", 1.º v., n.º 14; nossas "Primeiras Linhas", 2.º v., n.º 124 e ss; etc., etc.).

Como ação, que é, o mandado de segurança deverá preencher essas condições (Cf. BARDI, n.º 65), pois, à falta de qualquer delas, o autor será declarado carecedor da ação.

6. Assim, em primeiro lugar, vejamos se o impetrante tem qualidade para agir.

Qualidade para agir, ou legitimação para agir (*legitimatío ad causam*), consiste na titularidade do autor em relação ao interesse que pretende seja tutelado. Nosso pensamento, que traduz o da doutrina dominante (Alfredo Buzaid, Frederico Marques, Galeno de Lacerda, Liebman, Zanzucchi, Monacciani, Barbero, Micheli, Sergio Costa, Lent), vem assim resumido:

"Por outras palavras, o autor deverá ser titular do interesse que se contém na sua pretensão com relação ao réu. Assim, a legitimação para agir em relação ao réu deverá corresponder à legitimação para contradizer deste em relação àquele. Ali, legitimação ativa; aqui, legitimação passiva.

São legitimados para agir, ativa e passivamente, os titulares dos interesses em conflitos: legitimação ativa terá o titular do interesse afirmado na pretensão; passiva terá o titular do interesse que se opõe ao afirmado na pretensão" (nossas "Primeiras Linhas", 1.º v., número 129).

Assim, encarando-se o problema conforme a normalidade das lides, nós não teríamos nenhuma dúvida em trancar a ação, porque o impetrante, como pessoa, Senador Auro Soares de Moura Andrade, não é titular do direito de presidir o Congresso Nacional, ainda mesmo com a inteligência que ele próprio dá à Resolução n.º 1, de 1967. Não sendo, como pessoa, titular desse direito, não podia, como o fez, alegar que ele

"impetrante acabou de sofrer, não só Incontrastável ameaça, como também,

caracterizada lesão ao direito que lhe cabe de presidir às Sessões do Congresso Nacional, com o officio enviado à Presidência do Senado, pelo órgão máximo da Mesa da Câmara dos Deputados”.

Entretanto, parece-nos, na espécie dos autos, conquanto sem o dizer expressamente, o impetrante, Senador Auro Soares de Moura Andrade, age em defesa das prerrogativas de Presidente do Senado, e, assim, em defesa da Presidência da Mesa do Senado, sendo o seu pedido de ser entendido nessa qualidade. Estaria, por isso, autorizado, com base no Regimento daquela Casa, a praticar todos os atos com a finalidade de velar pelo respeito às prerrogativas do Senado (Regimento do Senado, art. 47, n.º 2), que ele entende desrespeçadas, e mesmo no n.º 4, dêsse dispositivo, com a finalidade de fazer observar a Constituição, que ele entende inobservada pelo ato do impetrado.

Agindo nessa qualidade, o Senador Auro Soares de Moura Andrade estaria acionando em nome próprio mas em defesa de direito alheio, isto é, em defesa de direito do Presidente do Senado, que ele pretende ter sido violado pelo ato do Presidente da Câmara dos Deputados. Estaria agindo como substituto processual. A não ser assim, estaria defendendo um direito que não é pessoal dêle, mas que ele julga ser do Presidente do Senado. Aliás, nesse sentido, embora com outras palavras, se dirigiu grande parte do esforço do impetrante, sustentando o tema de que se acha defendendo o direito ao exercício de uma função estatal. E a não ser nesse sentido, considerada a atividade processual do impetrante a solução seria, já que o Senador Auro Soares de Moura Andrade não é mais o Presidente do Senado, a solução seria considerar o mandado de segurança prejudicado.

Defendendo, em nome próprio, direito que entende ser do Presidente do Senado, e assim impetrando a segurança como substituto processual dêste, o impetrante tem, em princípio, e sem o exame de outros dados do problema **qualidade para agir**, que a doutrina denomina **legitimação extraordinária**.

7. Mas a **legitimação ad causam** se traduz na titularidade do direito contra ou em relação a alguém. Por isso a **legitimação ad causam** não pode ser aferida sem que se considere a figura do réu, isto é, sem que se considere a qualidade que este tenha para contradizer. “As normas que regulam a legi-

timação para agir podem ser individuadas naquelas que estabelecem em relação a que sujeitos — **como autor e como réu** — é possível, em face a uma dada lide, isto é, em face a uma controvérsia relativa à existência (ou inexistência) de uma dada relação jurídica, a emanação de uma decisão de mérito” (ATTARDI, vbo. “Leggitimazione ad agire”, em *Novissimo Digesto Italiano*).

Isso nos exige encarar o problema em face da lide ajuizada.

Neste processo, de mandado de segurança, queixa-se o impetrante de que o impetrado, mediante atos coativos, impede o Presidente do Senado do livre exercício da Presidência do Congresso. Autoridade coatora — réu, o Presidente da Câmara dos Deputados.

Ora, é o próprio impetrante quem reconhece espontaneamente que os dois órgãos em conflito, o Presidente do Senado e o Presidente da Câmara dos Deputados, são “**órgãos revestidos da mesma dignidade na gradação das competências do Estado**”. Hierárquicamente iguais, da máxima gradação, a hipótese da coação de um sobre o outro é um ilogismo jurídico, pois coação, ainda que consistente em ato omissivo, inexistente, nem poderá existir de uma autoridade em relação a outra autoridade hierárquicamente igual. Entre tais autoridades pode haver, e não raramente há, — conflitos de atribuições, insuscetíveis de ser resolvidos por mandado de segurança.

8. No caso dos autos, o conflito de atribuições entre aquelas autoridades reside na diversa inteligência quanto à aplicação da Resolução n.º 1, de 1967; o impetrante a entender caber ao Presidente do Senado à presidência do Congresso nos casos do artigo 31, § 2.º, da Constituição; o impetrado a entender que a presidência do Congresso cabe ao Vice-Presidente da República. Conflito dessa natureza, e dada a natureza das autoridades conflitantes, teria que ser resolvido pelo órgão imediatamente superior a essas autoridades, ou seja, o próprio Congresso Nacional. Solucionar-se-ia através de recurso para o Congresso Nacional (Regimento Interno do Congresso Nacional, art. 126 c/c art. 47, n.º 8, do Regimento do Senado).

Com efeito, dispõe o Regimento do Congresso Nacional, art. 126:

“Nos casos omissos neste Regimento, aplicar-se-ão normas do Regimento do

Senado, e se este ainda for omissivo, as do da Câmara dos Deputados."

Reza o Regimento do Senado, art. 47, n.º 8:

"Art. 47 — Ao presidente compete:

8 — impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição Federal ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição e Justiça."

O impetrante já uma vez impugnara com esse fundamento o projeto que se converteu na Resolução n.º 1, de 1967. O ato da Presidência da Câmara dos Deputados se reúne na inteligência que este dá no tocante à aplicação daquela Resolução, e, pois, se converte numa proposição de natureza executória da mesma Resolução. Contra essa proposição, cabia ao impetrante a via normal da impugnação, cabendo ao autor da proposição, o Presidente da Câmara dos Deputados, recurso para o Plenário, que decidiria após a audiência da Comissão competente.

O que se não compreende, nem se admite, é que o impetrante, à vista daquela proposição de natureza executória, normativa da execução da referida Resolução, deixe de impugná-la, impedindo ao seu autor, o impetrado, o recurso que a lei lhe confere para o Plenário do Congresso Nacional, e, abandonando aquela prerrogativa, que é sua, de impugnar dita proposição, nesta vistumbre um ato coativo contra o exercício da sua função de Presidente da Mesa do Senado.

9. Tendo meio idôneo e próprio, de natureza administrativa, previsto no Regimento Interno, para trancar a proposição quanto à execução da Resolução n.º 1, de 1967, constante do ofício do impetrado, até que o Plenário, através de recurso do impetrado, decidisse do conflito de atribuições, o impetrante não tinha ação, pois que lhe faltava interesse de agir, que é um interesse instrumental, subsidiário, de natureza processual, consistente no interesse ou necessidade de obter uma providência jurisdicional, quanto ao interesse substancial contido na pretensão.

10. Mas, quando assim não seja, parece-nos assistir toda razão ao contestante na sua arguição de "ilegitimidade do writ".

Presuposto específico do mandado de segurança, nos expressos termos da Constituição vigente, é que aquela medida se destina

à proteção de um "direito individual líquido e certo" (art. 150, § 21).

Bem observa o contestante (p. 31):

"Houve alteração no texto que dá a configuração jurídica da medida. Antes, na redação antiga do art. 141, § 24, da Carta de 1948, concedia-se mandado de segurança para proteção de direito líquido e certo, mas não se discriminava a condição individual do direito protegido, embora a doutrina o sustentasse, indiscrepantemente.

A proteção constitucional conferida pelo novo texto alude por expresse aos direitos pessoais, aos direitos subjetivos, em que a titularidade adere a uma pessoa, constituindo um bem jurídico seu. A relação jurídico-processual do mandado de segurança tem particularmente em vista proteger o cidadão contra um ato arbitrário, um ato ilegal, ou um abuso de poder emanado de uma autoridade de qualquer natureza, que venha ferir uma situação jurídica de que o indivíduo seja titular".

Em verdade, "o que se resolve pelo mandado de segurança é a relação de direito público, definida pelo dever legal da autoridade e pelo direito correlato de se lhe exigir o cumprimento desse dever" (Castro Nunes, "Do Mandado de Segurança", 3.ª ed., n.º 32, p. 66). Assim, o que se pleiteia pelo mandado é um direito público subjetivo e, em tais condições, concordamos com o impetrante em que por esse meio se defenda, como direito público que é, o direito ao exercício de uma função pública. Mas isso se permite naqueles casos em que o direito pertença a quem o alega de modo inseparável de sua pessoa. Tanto isso é certo, que o próprio DABIN, tão aproveitado pelo impetrante, lembra que "nos casos em que o direito objetivo prevê a livre escolha da pessoa a que será conferida a função, não existe direito à função" ("Le droit subjectif", 1959, p. 232).

Admitindo-se que o impetrante defenda por este writ direito próprio, ter-se-ia que conceder que o exercício à função de Presidente do Senado é inseparável de sua pessoa, o que, à evidência não o é. Claro o contestante e a, nosso ver, absolutamente certo:

"Acontece que não está em jogo uma relação jurídico-individual. O Senador Auro Soares de Moura Andrade não defende um direito subjetivo individual, pessoal. O que S. Ex.ª postula é o reco-

nhecimento de uma prerrogativa, que supõe ele pertencer ao Presidente do Senado Federal. Não está em causa um direito subjetivo público do Senador Auro Soares de Moura Andrade. Ao Colendo Supremo Tribunal Federal não foi trazida a postulação de um direito que se caracterize como um bem jurídico individual do impetrante. O que o ilustre senador articulou foi um libelo contra o Eminentíssimo Presidente da Câmara dos Deputados, contra o Congresso Nacional e contra a Constituição Federal, por terem retirado do Presidente do Senado atribuições até então reconhecidas ao Dirigente da Câmara Alta, transferindo-as ao Vice-Presidente da República. O impetrante vem ao Pretório Maior, e aí suplica que dispá o Vice-Presidente da República das "funções de Presidente do Congresso Nacional" (art. 79, § 2.º, da Constituição) e invista o Presidente do Senado nas mesmas funções.

9. Acontece que a Presidência do Senado não se confunde com a pessoa do impetrante. A função da Presidência do Senado é perene, e existe como órgão diretor daquela Alta Casa do Congresso brasileiro, independentemente dos homens que na sua contingência possam exercê-la. A Presidência do Senado é impessoal. Não constitui bem jurídico de ninguém. Não é atributo pessoal. Não é direito subjetivo individual.

De outro lado, a Presidência do Congresso não é um direito pertencente a uma pessoa. Não é direito pessoal. Não é direito subjetivo. Não é direito individual. É uma função e assim a define a Constituição Federal, art. 79, § 2.º.

Por esas e mais razões expostas na contestação, considerando não ser direito individual do impetrante, como o exige o art. 150, § 21, da Constituição, o de exercer a Presidência do Senado ou a Presidência do Congresso Nacional, faltando-lhe, pois, aquele presuposto à concessão do writ, não há como deixar de decretar a sua ilegitimidade por falta de *legitimitas ad causam*, do impetrante.

11. Em resumo, preliminarmente, concluímos ser o impetrante carecedor da ação:

1.º) por não ter, como Presidente do Senado, funcionando como substituto processual ou em defesa de seu direito, qualidade para agir contra o Presidente da Câmara dos Depu-

tados, sob o fundamento de que essa autoridade, de igual categoria à do impetrante, violara seu direito ao exercício da função mediante coação;

2.º) por falta de interesse de agir, por não usar, primeiro, do meio idôneo e próprio, previsto no Regimento Interno, para solucionar o conflito de atribuições.

12. Quando, entretanto, não procedam essas preliminares, uma outra se impõe seja argüida.

Tendo o Sr. Senador Auro Soares de Moura Andrade deixado de ser Presidente do Senado, com a eleição para o cargo do Sr. Senador Gilberto Marinho, o impetrante não se acha mais na situação jurídica de pedir a segurança, tanto considerando-o na posição de pleitear direito próprio, como considerando-o na posição de substituto processual.

Na primeira hipótese, porque, não sendo mais Presidente do Senado, falta-lhe direito próprio que lhe possa ser assegurado, do qual pudera dizer-se titular.

Na segunda hipótese, porque perdeu a posição de substituto processual, atribuível pela lei, a quem exerça as funções de Presidente do Senado, que não é mais.

Vale dizer que, em ambas as hipóteses, por falta de *legitimitas ad causam*, ordinária ou extraordinária, por motivo superveniente, o impetrante é carecedor da segurança impetrada. Ou, na linguagem da jurisprudência, o pedido de segurança está prejudicado.

VOTO PRELIMINAR

O SR. MINISTRO CARLOS THOMPSON FLORES — Sr. Presidente.

Embora as teses discutidas no mandado sejam da maior relevância e estejam elas a desafiar o nosso conhecimento, tenho que a ordem do julgamento estão a impedir que as enfrentemos, ao menos, a esta altura.

Refiro-me à exigência regimental.

Dispõe o art. 70 do Regimento Interno:

"Qualquer questão preliminar ou prejudicial, suscitada no julgamento, será julgada antes do mérito, deste não se conhecendo se incompatível com a decisão daquela."

Ademais, expressamente, a douta Procuradoria-Geral da República, suscita a prefacial, ao sustentar que prejudicado está o *mandamus*.

Em tais condições passo a examiná-la (a prefacial argüida), acolhendo-a, como, a meu ver, não pode deixar de o ser.

Com efeito.

Ao ajuizar o writ teve em vista o impetrante, o eminente Senador Auro de Moura Andrade, então titular da Presidência do Senado Federal e no seu exercício, que esta Egrégia Córte lhe assegurasse, porque, na plenitude daquele mandato, o direito de plenitude também o Congresso Nacional, que lhe fôra negado pelo Poder Legislativo.

E, se é certo que ao tempo do ajuizamento satisfazia êle os atributos impostos pela relação processual, não menos exato que o direito subjetivo a que se arrogava defluía, como substituto processual, da condição de Presidente eleito do Senado Federal, em pleno exercício dessa função.

Sucedeu, então, fato nôvo e notório, que o eminente Senador perdeu aquela titularidade. Já não é S. Ex.^a o Presidente daquela augusta Casa do Legislativo da República, ora ocupada, pelo não menos eminente Senador Gilberto Marinho.

E porque não interfere S. Ex.^a na lide, certo, sem objeto ficou a pretensão, nem ao menos em seu sentido declaratório, porque inexequível a execução, porventura viesse ela a ser concedida.

Em tais condições, acompanho o erudito voto do eminente Relator, quando, quanto percebi, na segunda preliminar que anteporia à primeira, dá como prejudicado o mandato.

É o meu voto.

VOTO

O SR. MINISTRO THEMISTOCLES CAVALCANTI — O impetrante, ao tempo, Presidente do Senado Federal, pretende, por meio do presente mandado de segurança, invalidar, por inconstitucional e violador da independência do Poder Legislativo, o preceito do Regimento Comum às duas Casas do Congresso, que atribui a Presidência do Congresso ao Vice-Presidente da República.

Entende o impetrante que a Resolução atinge a pessoa do Presidente do Senado, que tem na Constituição Federal, art. 31, § 1.º, o seu direito líquido e certo a exercer aquelas funções.

Tratar-se-á, assim, do exame de um ato interno das duas Câmaras Legislativas, no exercício de sua competência, expressa no mesmo art. 31, que atribui às duas Câmaras em conjunto — elaborar o seu Regimento Interno.

A primeira vista, o problema se resumiria na apreciação de um ato interno das duas Câmaras. Em princípio a matéria estaria excluída da apreciação judiciária, por se tratar de questão "interna corporis".

Das Constituições conhecidas, apenas a da Turquia, de 1961, admite expressamente o exame da constitucionalidade dos Regimentos Internos das duas Câmaras.

Nesse sentido a questão é política, porque envolve o princípio da separação de poderes, podendo-se tomar como referência o caso Luther — V — Borden da Córte Suprema dos Estados Unidos.

Relembraríamos aqui os longos debates e a preciosa contribuição doutrinária que deu este Egrégio Tribunal para a tese e o exaustivo estudo de Ruy Barbosa no "Direito Amazonasa o Acre Setentrional".

Não me quero enveredar nessa explanação que alongaria o meu voto.

A boa doutrina, amparada por esta Egrégia Córte e por numerosas decisões da Córte Americana — (ver nosso "Contrôle da Constitucionalidade", fls. 196) é que a questão deixa de ser política, quando há um direito subjetivo a ser amparado.

Permita-me o Tribunal que rememore o caso mais recente da Córte Suprema dos Estados Unidos, que versou essa tese do caso político, com particular lucidez. Tratava-se mais uma vez de discutir a possibilidade do exame pela Córte dos casos a ela trazidos ao seu exame desde o caso Colagrove — V — Green em 1946 — quando prevaleceu o voto de Frankfurter contra o conhecimento do caso político.

Foi em 1961, no caso Baker — V — Carr que a Córte quebrou aquela orientação, segundo o voto do Justice Brennan.

Este caso, como dos anteriores 15 anos, se referia à divisão do Estado em Condados e à distribuição das cadeiras à Assembléia e ao Senado Estadual, por cada condado.

Assim, o Estado de Tennessee aumentou a sua população e o seu eleitorado nos 60 anos que decorreram do primeiro "aportionement"; sem que uma lei providenciasse a revisão de sua representação, que era a seguinte: de 2.020.616 habitantes, com 487.280 eleitores em

1901, tinha em 1961, 3.567.089 habitantes e 2.092.891 eleitores.

Não obstante, permaneceu mais ou menos a mesma representação por condado, mantida a desigualdade na base do censo antigo. Chesteer com 6.000 votantes tinha 1 representante, Hamilton — com 131.000, tinha 3, Davidson — com 211.000, tinha 6 e Schelly com 312.000, tinha oito.

Alterações foram feitas no decurso dos anos, mas sem maior preocupação de relatividade. (United States Reports, vol. 369, fls. 240).

Nessas condições 1 voto no condado de Moore correspondia a 19 no de Hamilton e 1 voto em Stewart, oito em Schelly ou Knox.

O caso se apresentava, à primeira vista, como essencialmente político, porque invadia na opinião de Frankfurter uma atribuição legislativa.

Mas, por outro lado, verificou a Córte que lesado estava o direito do eleitor, assegurado pela emenda 14, que garante a igualdade de protecção da lei, acarretando o processo usado, um rebaixamento do direito do eleitor (debasement).

Um homem, um voto, "One man one vote" era a garantia pleiteada e ferida pela má distribuição das cadeiras por cada condado, não obedecendo à capacidade eleitoral de cada distrito eleitoral ou condado.

Pois bem, a Córte considerou a questão de direito, abstraindo as suas consequências políticas e feriu de frente o sistema adotado no Estado de Tennessee. Considerou o caso suscetível de exame judicial, porque ferido direito individual, no caso direito político.

Já se tem dito, que pouco importa que a decisão se reflita na política ou tenha consequências políticas, se surge na controvérsia a lesão de um direito ou a protecção de direito individual, o caso deixará de ser político, isto é, prerrogativa de um poder, para tornar-se uma questão judicial.

A Córte usa daquilo que no caso Cherokee Marshall chamou de um poder legal e não de um poder político, embora políticas as consequências.

Esta é a aplicação autêntica do ato político que perde as suas características, quando alegada a violação de um direito individual.

Argüida essa violação, perde a questão o sabor do poder político, de que fala Marshall, para se transformar em uma questão judicial.

Pois bem, a questão interna *corporis* poderia ser tida como política, porque envolve o princípio da separação de poderes, mas perdeu aqui esse caráter, porque se apresentou o titular de um direito subjetivo ao exercício do cargo, regulado o seu exercício, por uma norma regimental, mas de origem constitucional.

Perdoe-me, entretanto, este Egrégio Tribunal toda essa exposição para concluir pelo não cabimento do pedido, por não ser mais o impetrante titular do direito invocado como causa do pedido.

A Constituição assegura através do mandado de segurança o exercício de direito individual. Não direito em tese, mas em razão do exercício de um direito subjetivo. Não se apresentou o impetrante como representante de um órgão coletivo, mas como titular de uma situação individual.

O seu substituto não veio ao processo se habilitar, para prosseguir na ação.

Falta ao impetrante, já agora, qualidade para o exercício do direito invocado, porque, já não exerce mais a função.

A impossibilidade é evidente.

Julgo prejudicado o pedido.

VOTO PRELIMINAR

O SR. MINISTRO ELOY DA ROCHA — Estou de acôrdo com o eminente Relator, no tocante ao litisconsórcio. S. Ex.^a demonstrou que, segundo a regra do art. 88, alínea 2.^a, do C. Pr. Civ., o litisconsórcio, uma vez requerido, não poderá ser recusado.

Não me parece necessário apreciar a questão, que o Sr. Ministro-Relator brilhantemente desenvolveu, quanto à configuração, no caso, de conflito de Poderes, que só poderia ser dirimido dentro do próprio Congresso Nacional.

O impetrante sustentou o cabimento do mandado de segurança, em face do direito que reclama. Não encontro modificação relevante, no texto constitucional, pela intercalação, no art. 150, § 21, da Constituição de 1967, da palavra "individual". O direito líquido e certo, assegurado pelo mandado de segurança, de que trata a Constituição de 1967, é o mesmo da Constituição de 1946. Para afirmação da existência de direito individual, o ilustre advogado do impetrante fez distinção, com apelo em doutrina, para concluir que, no caso, se cuida de direito ao exercício de função estatal. Tive oportunidade de julgar, no Tribunal de Justiça do

Rio Grande do Sul, que não há direito subjetivo público, quando se invoca matéria de competência ou de poder. Mas cedi à jurisprudência, que admite a distinção apresentada na impetração e que facilita a conclusão.

Alegou o impetrante que resta a defesa da prerrogativa de Presidente do Senado. Sob esse aspecto, o eminente Relator assinalou que o impetrante não tem mais a qualidade de Presidente do Senado, perdeu a condição de substituto processual.

Acompanho o voto do Sr. Ministro-Relator, considerando prejudicado o mandado de segurança, porque não há mais discutir o direito que foi objeto da impetração.

VOTO PRELIMINAR

O SR. MINISTRO ALIOMAR BALEEIRO — Acompanho o eminente Relator em todos os aspectos do seu voto, inclusive aquêle em que se reputa a matéria de *interna corporis*, própria do Regimento Interno do Congresso, sem margem à revisão judicial.

Assim, estou de acôrdo com o eminente Relator, julgando prejudicado o pedido.

VOTO

O SR. MINISTRO OSWALDO TRIGUEIRO — Sr. Presidente: O Senador Auro Soares de Moura Andrade, como Presidente do Senado Federal, impetrou segurança, para que lhe fôsse reconhecido o direito líquido e certo de presidir às sessões do Congresso Nacional.

Ocorre que, no momento em que este pedido é submetido à nossa apreciação, o impetrante já não ocupa a Presidência do Senado, cargo atualmente exercido pelo Senador Gilberto Marinho, eleito em 29 de fevereiro do corrente ano, conforme comunicação recebida pelo Sr. Presidente do Supremo Tribunal.

Assim sendo, o pedido já não tem objeto.

O impetrante postulou a proteção do Poder Judiciário para o efeito de ver assegurado o exercício de um direito, de que não mais é titular.

A tese defendida na impetração é a de que a Presidência do Congresso Nacional incumbe ao Presidente do Senado. Se assim fôr, já não poderemos reconhecer ao impetrante, caráter individual, o que pleiteia, pois isso importaria em atribuímos a Presidência do Congresso a quem não é Vice-Presidente da República, nem Presidente do Senado.

A prevalecer o que se sustenta na impetração, teríamos que reconhecer direito individual do Senador Gilberto Marinho. Mas, este não ingressou na causa e nada reclama do Poder Judiciário, podendo-se presumir que esteja de acôrdo com a resolução do Congresso Nacional, fixando a competência do Vice-Presidente da República para a presidência de suas sessões. Decerto, não espera o atual Presidente do Senado que o Supremo Tribunal, *ex officio*, lhe conceda a segurança impetrada por seu eminente antecessor.

Aos ilustres advogados do impetrante não foi fácil contornar esse obstáculo. Assim é que, na Réplica distribuída a guisa de memorial, já não pedem que o Supremo Tribunal reconheça ao Senador Moura Andrade o direito, líquido e certo, de exercer a Presidência do Congresso Nacional, e sim que se declare que as sessões conjuntas do Congresso Nacional devem ser presididas pela Mesa do Senado.

Inviável, como me parece, a conversão do pedido de segurança em ação declaratória, tenho o pedido como prejudicado, e nesse sentido é o meu voto.

VOTO PRELIMINAR

O SR. MINISTRO EVANDRO LINS — Sr. Presidente, também julgo prejudicado o pedido, adotando a ressalva dos votos dos Ministros Thompson Flôres, Eloy da Rocha e Oswaldo Trigueiro.

EXTRATO DA ATA

MS 18.293 — DF — Rel.: Min. Amaral Santos. Reqte.: Auro Soares de Moura Andrade — (Adv.: José Frederico Marques). — Reqda.: Mesa da Câmara dos Deputados.

DECISÃO: Julgou-se prejudicado o pedido, unânimemente. Falou o Dr. Miguel Reale pelo Impetrante. Falou pelo litisconsorte Dr. Pedro Aleixo, o Dr. Calo Mário da Silva Pereira. Pelo Ministério Público falou o Dr. Décio Miranda, Procurador-Geral da República. Plenário, em 3-4-68.

Presidência do Sr. Ministro Luiz Gallotti. Presentes, os Srs. Ministros Thompson Flôres, Moacyr Amaral Santos, Themistocles Cavalcanti, Adauto Cardoso, Djacl Falcão, Eloy da Rocha, Aliomar Baleeiro, Oswaldo Trigueiro, Adalício Nogueira, Evandro Lins, Hermes Lima, Victor Nunes e Lafayette de Andrada. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Raphael de Barros Monteiro. — Alvaro Ferreira dos Santos, Vice-Diretor-Geral.

INCOMPATIBILIDADES

SARA RAMOS DE FIGUEIRÊDO

Orientadora de Pesquisas Legislativas
Diretoria de Informação Legislativa

I — Conceito. **II** — As incompatibilidades nas Constituições brasileiras. **III** — Casos de incompatibilidades: 1 — Incompatibilidade do mandato de Senador com o exercício do cargo de Prefeito — Senador Lino de Mattos — Senador pelo Estado de São Paulo, eleito para o cargo de Prefeito da capital do mesmo Estado — 1955; 2 — Incompatibilidade do mandato de Senador com o exercício do cargo de Governador: a) Senador Moysés Lupion — Senador pelo Estado do Paraná, eleito para o cargo de Governador do mesmo Estado — 1956; b) Senador Dinarte Mariz — Senador pelo Estado do Rio Grande do Norte, eleito para o cargo de Governador do mesmo Estado — 1956. **IV** — Compatibilidade do mandato de Senador com o cargo de Vice-Governador de Estado: Senador Arthur Bernardes Filho — Senador pelo Estado de Minas Gerais, eleito Vice-Governador do mesmo Estado — 1955. **V** — Compatibilidades e incompatibilidades do mandato com o exercício de missões diplomáticas: 1 — Indicação n.º 5, de 1951 (de caráter geral), do Senador Mozart Lago (consulta à Comissão de Constituição e Justiça; Parecer n.º 396, de 1952, da C.C.J.); 2 — Senador Assis Chateaubriand, nomeado Embaixador Especial e Plenipotenciário junto ao Governo da Grã-Bretanha; 3 — Vigência da Constituição de 1967; Senador Auro Moura Andrade, nomeado Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário junto ao Governo da Espanha. **VI** — Compatibilidades: 1 — Escola Superior de Guerra; 2 — Cargo consultivo e efetivo em instituição de caráter público.

I — CONCEITO

Antes de analisarmos a questão das incompatibilidades nas Constituições brasileiras e os vários conflitos surgidos na interpretação dos dispositivos constitucionais, achamos interessante fazer algumas considerações acerca da diferença fundamental existente entre incompatibilidade — Inelegibilidade e Impedimento.

PINTO FERREIRA (1) elucidando, de início, a matéria afirma que a inelegibilidade é anterior à eleição, enquanto a incompatibilidade lhe é posterior. E esclarece: "A inelegibilidade é a inaptidão legal a fazer parte do Congresso ou do Parlamento. É inelegível todo aquele que não pode ser eleito; a inelegibilidade é impedimento para a eleição, tornando nulos os votos dados ao cidadão sufragado.

Já a incompatibilidade é o impedimento do parlamentar para acumular o seu mandato legislativo com outras situações que ele possuía antes do pleito. Destarte, ocorrendo a incompatibilidade, o cidadão eleito ou abandona o cargo incompatível para exercer o seu mandato, ou então perde o mandato para continuar no cargo".

Sobre esse assunto, assim se expressa F. A. GOMES NETO (2): "Diz-se que há inelegibilidade quando, por dispositivo constitucional, o cidadão está proibido de ser candidato a cargos eletivos, definitiva ou temporariamente, para todo e qualquer cargo ou apenas para cargos determinados. E diz-se que há incompatibilidade quando, por dispositivo constitucional ou legal, o cidadão não pode exercer determinada função, em virtude de já exercer outra função ou atividade particular, incompatível com a anterior. A primeira, a inelegibilidade envolvendo restrição de direito de cidadania, incluído no capítulo das garantias individuais, só pode ser estabelecida na Constituição, e, além disto há de ser expressa, taxativa, não comportando os dispositivos a ela referentes nenhuma interpretação extensiva ou por analogia. Quanto à segunda, que não envolve direitos fundamentais do cidadão, visto que ninguém pode ter direito fundamental ao exercício de duas ou mais funções ou atividades, havendo até mesmo, em muitos casos, proibição expressa e isto com o objetivo de se resguardarem direitos fundamentais de outros a um emprego, pode estabelecê-la a Constituição ou mesmo a legislação ordinária. Conseqüentemente, também quanto aos dispositivos que a estabelecem não há uma rigorosa proibição de interpretação analógica ou extensiva podendo ser levados em conta, acima do inte-

resse de qualquer indivíduo, os interesses ou conveniências públicas (...)"

Quanto ao impedimento ensina F. A. GOMES NETO "é apenas uma medida de sentido moral e funcional, visando apenas a garantir a insuspeição de funcionários ou autoridades em determinados casos concretos".

Na definição de LAFERRIÈRE (3) "a incompatibilidade é a interdição para o parlamentar de acumular o mandato legislativo com certas situações que ele ocupava antes de sua eleição ou que adquire após ela. A diferença entre incompatibilidade e inelegibilidade é então muito nítida. A inelegibilidade é efetiva antes da eleição; ela a torna juridicamente impossível. A supor que o inelegível se tenha apresentado e tenha obtido a maioria dos votos, sua eleição é nula e deverá ser invalidada; ele não entra na Câmara. A incompatibilidade, ao contrário, não impede que a eleição seja válida; o incompatível entra na Câmara: sua eleição deve ter validade. A incompatibilidade não produz efeito senão depois da eleição; ela impede de conservar simultaneamente o mandato parlamentar e a situação incompatível".

Como se vê, considera Laferrière nula a eleição do inelegível. Entre nós, entretanto, CARLOS MAXIMILIANO diverge desse entendimento quando afirma: "o inelegível, se não argúi oportunamente e éle é empossado, exerce a função".

O instituto da incompatibilidade, hoje consagrado em quase todos os países cultos do mundo, tem sua origem e evolução brilhantemente analisados pelo DEPUTADO SAMUEL DUARTE nos termos seguintes: (4)

"O instituto das incompatibilidades entre o mandato legislativo e outra função pública aparece, ora sob forma radical, ora atenuada, nas primeiras Constituições democráticas do século XVIII. A dos Estados Unidos vedou a nomeação do representante ou senador, durante o mandato, para qualquer cargo criado ou cujo vencimento fôsse elevado nesse mesmo período, como proibiu ainda que o funcionário público, eleito para uma das casas

(1) Pinto Ferreira — "As incompatibilidades parlamentares" — Pág. 13 — Revista Forense — 204 — 1963

(2) F. A. Gomes Neto — "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro" — Carvalho Santos com a colaboração de outros juristas — vol. 26.

(3) Laferrière — "Manual de Direito Constitucional" — 1947 — Citado por Pinto Ferreira.

(4) Parecer do Deputado Samuel Duarte na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. (D.C.N. de 13 de agosto de 1953, págs. 334/5).

do Congresso, continuasse no exercício de seu cargo civil.

Mais rigorosa, a Constituição francesa de 1891 decidiu que o deputado não poderia ser nomeado, senão dois anos após cessarem suas funções. No caso do funcionário que se elegeu deputado, os titulares de numerosas categorias administrativas ficavam obrigados a optar, desde os Ministros aos oficiais municipais. Permitia, entretanto, o exercício de funções judiciárias, cumulado com o de representante da nação, durante todo o curso da legislatura. A Convenção ampliou as incompatibilidades, vedando ao representante o exercício de qualquer função pública, princípio consagrado no art. 47 da Constituição do Ano VIII. Com o golpe de Brumário, interrompeu-se o critério de independência entre os dois poderes. A lei de 10 de novembro de 1799, dispunha:

"Les membres du corps législatif peuvent, sans perdre leur qualité de représentants du peuple, être employés comme ministres, agents diplomatiques, délégués de la commission consulaire exécutive, et dans toutes les autres fonctions civiles. Ils sont même invités, au nom du bien public, à les accepter."

Após longo período de tolerância, a revolução de 1948 restabeleceu o princípio de 1792. A Constituição de 28 de novembro daquele ano prescreveu que toda função pública retribuída era incompatível com o mandato de representante do povo. O texto era este:

"Toute fonction publique retribuée est incompatible avec le mandat du représentant du peuple. Aucun membre de l'Assemblée nationale ne peut, pendant la duration de la legislature, être nommé ou promu à des fonction publiques salariées dont les titulaires sont choisis à volonté par le Pouvoir Exécutif. Les exceptions aux dispositions des deux paragraphes précédents seront déterminés par la loi électorale organique."

Generalizou-se o princípio, acolhido, com variações que não lhe alteraram a essência, pelas cartas políticas depositárias da herança democrática de 1789.

Na Inglaterra, cujas instituições tinham inspirado a MONTESQUIEU as idéias fundamentais de sua obra "L'Esprit des Loix", procurou-se escudar a independência do Parlamento, conquistada à custa de lutas e revoluções, entre outras garantias, na incompatibilidade entre o mandato legislativo e os empregos retribuídos pela Coroa.

A evolução do instituto ganhou outros contornos, aspectos novos, com o advento de fa-

tôres sociais e econômicos que puseram o Poder Legislativo em presença de influência de outro tipo. É assim que, nas modernas Constituições, além das relações de dependência com o Poder Executivo, vedadas ao representante, adotou-se a regra da não cumulação com outros mandatos legislativos, como se proibiu, também, o exercício de atividades privadas suscetíveis de prejudicar a isenção do legislador ou a sua assiduidade nessa função".

Justificando o Instituto das incompatibilidades, PINTO FERREIRA (5) afirma que, "em primeiro lugar, domina a regra da impossibilidade material de realização simultânea das funções parlamentares com outras funções públicas, há o problema do tempo, da necessidade de dedicação às atividades legislativas, vedando praticamente o bom cumprimento da vida parlamentar.

Em segundo lugar, a incompatibilidade exerce um efeito altamente moralizador e consagra a independência do Legislativo. Ela é indispensável a fim de proibir que os membros do Poder Legislativo, pelo seu prestígio e influência, possam adquirir vantagens pessoais e econômicas favorecendo os seus interesses. Teriam necessariamente de negociar o seu voto, em manobras escusas e indecorosas, que lhe permitissem a fruição de vantagens e favores ofertados. O Executivo poderia beneficiar-se com a concessão de favores, dados aos legisladores, evitando assim a fiscalização destes sobre a administração. A autonomia e a independência do Poder Legislativo estão assim vinculados naturalmente a um sistema severo de determinação de incompatibilidade".

II — AS INCOMPATIBILIDADES NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Não há dúvida de que, desde o Império, desperta, no espírito dos nossos homens públicos, a idéia de se implantar no Brasil o instituto das incompatibilidades. Já em 1823, apesar da vitaliciedade do Senado, o Projeto Antônio Carlos estabelecia que "o exercício de qualquer emprego, à exceção de Ministro de Estado e Conselheiro Privado, seria incompatível com as funções de deputado ou de senador."

A Constituição de 1824 regula, nos arts. 32 a 35, os casos de incompatibilidade do mandato legislativo:

"Art. 32 — O exercício de qualquer emprego à exceção do de Conselheiro de Estado e Ministro de Estado, cessa inte-

(5) Pinto Ferreira, op. cit., pág. 13

rinamente, enquanto durarem as funções de deputado ou de senador.

Art. 33 — No intervalo das sessões não poderá o Imperador empregar um senador ou deputado fora do império, nem mesmo irão exercer seus empregos, quando isso os impossibilita para se reunirem no tempo da convocação da Assembléa Geral, ordinária ou extraordinária.

Art. 34 — Se por algum imprevisto, de que dependa a segurança pública ou o bem do Estado, fôr indispensável que algum senador ou deputado saia para outra comissão, a respectiva câmara o poderá determinar."

A nossa primeira Constituição Republicana, "segundo, aliás, a orientação dominante no direito público comparado", especifica os diversos motivos da incompatibilidade:

"**Art. 23** — Nenhum membro do Congresso, desde que tenha sido eleito, poderá celebrar contratos com o Poder Executivo nem dêle receber comissões ou empregos remunerados.

§ 1.º — Excetuam-se desta proibição:

- 1.º) As missões diplomáticas;
- 2.º) As comissões ou comandos militares;
- 3.º) Os cargos de acesso e as promoções legais.

§ 2.º — Nenhum deputado ou senador, porém, poderá aceitar nomeação para missões, comissões ou comandos, de que tratam os números 1 e 2 do parágrafo antecedente, sem licença da respectiva câmara, quando da aceitação resultar privação do exercício das funções legislativas, salvo nos casos de guerra ou naqueles em que a honra e a integridade da União se acharem empenhadas.

Art. 24 — O deputado ou senador não pode também ser presidente ou fazer parte de diretorias de bancos, companhias ou empresas que gozem favores do Governo Federal definido em lei.

Parágrafo único — A inobservância dos preceitos contidos neste artigo e no antecedente importa em perda do mandato.

Art. 25 — O mandato legislativo é incompatível com o exercício de qualquer outra função durante as sessões."

Como se vê, pelos artigos acima citados, era a nossa Constituição das mais rigorosas nesta matéria. Examinando o art. 25, BARBALHO (6) acentua que "esta proibição do exercício de outras funções que não sejam as do mandato legislativo, é uma consequência da divisão de poderes, estabelecida no art. 15 e traz a vantagem de evitar que os representantes, ocupados ao mesmo tempo com outros trabalhos, se distraiam dos legislativos e os exerçam mal." Assim, esclarece PINTO FERREIRA (7), o parlamentar "estaria obrigado a dedicar exclusivamente as suas atenções para a sua atividade legislativa. Mas, no recesso do Congresso Nacional, o Congressista poderia voltar ao exercício de outras funções, como, por exemplo, a de funcionário público."

Vale aqui assinalar o incidente ocorrido durante a votação das incompatibilidades na Constituinte. AGENOR DE ROUVE no seu livro "A Constituinte Republicana" (vol. I — págs. 515 e segs.), assim relata o fato:

"Votado em 2ª discussão o aditivo José Marianno sobre a incompatibilidade dos presidentes e diretores de bancos, companhias e empresas com favores do Governo Federal, o Sr. Ubaldino do Amaral pronunciou um discurso que os Anais registram ter sido recebido com um "movimento geral de grande atenção" (vol. III, pág. 41):

"O Congresso resolveu ontem, de modo irretroatável, e com o meu voto, que não podem ser senadores nem deputados aqueles que exerceram o cargo de presidente ou diretor de companhia, recebendo favores do Governo. Essa votação irretroatável colocou muitos dos membros do Congresso em uma situação escura, e um deles sou eu. É verdade que a Constituição não está promulgada nem publicada e, portanto, não está em execução. Mas, quando se trata dos membros desta Casa, parece que se pode interpretar de modo diverso: ficamos nós, pelo menos, na dúvida se somos ainda membros do Congresso.

(Vozes — Sem dúvida que sim).

Alguns dos meus colegas levaram tão longe o seu escrúpulo, que, apenas votado o artigo, se retiraram da Casa. (O Sr. Espírito Santo: Supunha que se retirassem da presidência dos bancos.) Peço ao Sr. representante Espírito Santo que respeite mais a dignidade dos seus

(6) Barbalho — Constituição Federal — 1891

(7) Pinto Ferreira, op. cit.

colegas e não entre nas suas intenções. Há uma certa dificuldade nesse artigo, porque, para bem conhecer o seu alcance, faz-se necessário saber também a intenção daquêles que votaram.

Por minha parte, declaro que não posso formar juízo. Sei que para uns êsse artigo não é mais que um preconceito do antigo parlamentarismo. Supuseram muitos membros do Congresso que os ministérios ainda continuavam a ser comissões do Parlamento, que continuavam a ser feitos e desfeitos por êle: estão iludidos. Pensavam outros que deviam incompatibilizar essas duas funções, porque assim entendiam combater a plutocracia, o que em termos vulgares significa ódio ao capital. E houve também quem dissesse que era um meio de arredar algumas pessoas que prejudicavam a política do seu Estado (Oh! oh!). Se, com efeito, se pretende declarar guerra ao capital e se entende que os diretores de companhias e empresas são os plutocratas, a razão prevalece desde já.

Se o motivo da disposição constitucional é arredar pessoas que possam ser desagradáveis a alguns dos colegas, deve também prevalecer desde já.

Por outros motivos, não...

Declaro que, seja qual fôr a decisão do Congresso, quer eu esteja compatível, quer incompatível, sou eu quem se desincompatibiliza. Não é de mim que se trata, porque deixei de ser presidente de uma companhia; mas é preciso fazermos justiça a muitos de nossos colegas que não têm a liberdade de proceder do mesmo modo, e isto por motivos muito dignos de respeito...

... quando nós temos uma situação financeira difícil é necessário que os grandes financeiros entrem para o Congresso, porque, uma de duas, ou êles ilustrarão as discussões e nos darão a melhor solução às questões financeiras, ou mostrarão a sua incapacidade e não

terão o direito de continuar a acusar o bacharelismo por tôdas as desgraças do país...

... O que precisamos saber, o que peço é que o Congresso diga se o que se votou ontem está em vigor desde já (muitos não apoiados e apartes), se se refere e aplica aos atuais membros do Congresso, porque, nesse caso, colegas meus (estou aqui representando alguns dêles, que tiveram a gentileza de fazer-me seu intérprete) precisam saber, desde já, se teremos o direito de continuar a votar ou não...

O que é que se considera favor? É a garantia de juro? É o contrato bilateral em que a companhia dá e recebe ônus? Fica nula a eleição de um deputado ou senador convidado para fazer parte de uma companhia que já gozava de concessões?...

Quanto a mim, sei como proceder. Mas os meus colegas têm necessidade de ser esclarecidos, a fim de poderem optar...

"Requeiro que o Congresso declare se o art. 24 da Constituição se aplica aos atuais membros do Congresso."

O Presidente da Constituinte declarou que a interpretação imediata de um artigo da Constituição era um caso novo e que recebia o requerimento. No dia seguinte, o Sr. Ubaldo do Amaral pediu urgência para o seu requerimento ser votado na sessão imediata, sendo concedida a urgência (vol. III, pág. 57). Falou então sobre o assunto o deputado Sr. Justiniano Serpa (vol. III, pag. 70) condenando o dispositivo do projeto que deixava à lei ordinária a enumeração dos casos de inelegibilidade ou incompatibilidade eleitoral e mostrando que, para ser lógico, deveria ter deixado também à lei ordinária os casos de incompatibilidade parlamentar ou do mandato já recebido. Quanto ao requerimento Ubaldo, disse o então deputado cearense:

"O que pretende o nobre representante do Paraná com a indicação? Se bem

pude compreendê-la, S. Ex.^a deseja, nada mais, nada menos, uma interpretação do art. 24 do projeto votado em 2ª discussão. Mas, além da impropriedade do meio, a idéia sugerida por S. Ex.^a levanta muitas questões. Surge, desde logo, a questão de saber se a interpretação é ou não é necessária.

Antes de tudo, não compreendo interpretação de uma lei que ainda não é lei (apoiados). Toda interpretação é posterior à lei, sendo da sua natureza tornar-se contemporânea desta, parte componente de suas disposições, para produzir todos os resultados desde a data da lei interpretada, salvo o caso de direitos adquiridos no domínio da errônea interpretação.

Aqui, porém, não temos lei; temos uma votação do Congresso, que pode, por deliberação posterior, ser nulificada, desaparecendo o art. 24 do corpo da Constituição.

O art. 24 está visivelmente subordinado à disposição do art. 26. A incompatibilidade, aí estabelecida, depende necessariamente de uma lei ordinária, que precise e determine os favores que impossibilitem para o desempenho do mandato legislativo. Em outros termos: enquanto uma lei ordinária não disser precisamente onde começam e acabam os favores dispensados pelo Governo Federal a bancos e companhias e que importam incompatibilidade parlamentar, o preceito do art. 24 não pode ter execução (apoiados e não apoiados). Pensar o contrário, fôra supôr o legislador constituinte capaz de um absurdo, hipótese sempre excluída em todos os processos de interpretação. É claro, portanto, que não há necessidade de uma interpretação autêntica da lei, máxime não estando concluído o processo da sua formação (apoiados).

Em todo caso, desde que temos uma questão de melindre e dignidade pessoal, formularei o seguinte substitutivo: "O

Congresso Nacional declara que a disposição do art. 24 não se entende com os atuais membros do Congresso, cabendo à Comissão de Redação harmonizar tôdas as disposições sobre incompatibilidade com o art. 26 do projeto de Constituição."

Falou, em seguida, o Sr. Serzedello Correia, sustentando que o art. 24 não atingia aos membros do Parlamento com assento na Constituinte, sob o ponto de vista do salutar princípio da não retroatividade das leis; mas que havia como que uma *incompatibilidade moral* para eles.

E acrescentou (vol. III, pág. 73):

"Inquestionavelmente, a disposição como está consignada no artigo, referente a favores que não se diz quais são, colocou toda uma classe, e classe importante de cidadãos que empregam a sua atividade em largas e reprodutivas empresas, sob o estigma de uma condenação moral. Naturalmente este art. 24, de acôrdo com o art. 26, só poderá ter vigor, só poderá ter execução quando uma lei ordinária precisar, clara, determinada e positivamente, quais são êsses favores que constituem a incompatibilidade para a função de legislador (*apoiados*). Fôra daí, querer estabelecer essa generalização, querer dar essa latitude à idéia que êsse artigo possa compreender, é a condenação da indústria, é a condenação do capital, é a condenação do trabalho, é a condenação da liberdade profissional (*apoiados e não apoiados*)

... parece-me que o Congresso deve frisar bem a doutrina, para que saiba o legislador ordinário, que foi idéia da Constituinte, que essa disposição votada só poderá ter execução, quando uma lei ordinária precisar a natureza dos favores que constituem incompatibilidade."

De acôrdo com as suas idéias, o Sr. Serzedello Correia propôs também um substitutivo (vol. II, pág. 74):

"Considerando que o art. 26 confere ao Congresso, em lei ordinária, a determi-

nação dos casos de incompatibilidade eleitoral;

Considerando mais que o art. 24 estabelece uma exceção que, para não ser antinômica ao art. 26 e para não atingir odiosamente uma classe numerosa de cidadãos, precisa, para ter execução, que uma lei ordinária determine claramente a natureza dos favores que constituem motivo de incompatibilidade;

Considerando que essa disposição não pode ter por fim, neste regime de liberdade e de tolerância, quando o deputado e o senador são apenas legisladores, afastar do seio da representação nacional os diretores e gulas das classes industriais, hoje que o ideal é a concorrência e a intervenção de tôdas as atividades competentes para a confecção das leis;

Considerando, finalmente, que a palavra *favores* não pode ter sentido dúbio e só poderá referir-se a cláusulas que transformarem os bancos ou empresas em prolongamentos da administração pública, de modo que os diretores sejam, pela natureza mesma dos favores, por suas dependências do Executivo, espécie de funcionários públicos:

Resolve este Congresso declarar que o art. 24 só poderá ter execução depois que uma lei ordinária precisar e determinar claramente a natureza dos favores que serão causa de incompatibilidade.

A discussão ficou encerrada. O Sr. João de Siqueira pediu preferência para o substitutivo Serzedello e a preferência foi dada. O Sr. Virgílio Pessoa requereu votação nominal, que foi negada, sendo o substitutivo Serzedello aprovado. O Sr. Barbosa Lima declarou ter votado contra, por julgar que se abria um precedente anárquico, "um artifício para voltar atrás a propósito de questões vencidas." A bancada rio-grandense declarou haver votado também contra, por julgar absurdo interpretar disposições constitucionais por meio de indicação e antes da Cons-

tituição votada (vol. III, pág. 79). O Sr. MARTINHO PRADO JÚNIOR declarou que, caso presente, teria votado contra, para manter o voto contra tais incompatibilidades, "a fim de segregar os representantes do povo de qualquer dependência do Governo, porque a subserviência e a corrupção política neste país tomam tais proporções que urgem medidas daquela natureza" (vol. III, pág. 90). O Sr. FRANCISCO VEIGA fez declaração de haver votado para que só a lei ordinária marcasse as incompatibilidades eleitorais e parlamentares (ou do mandato), "não só por lhe parecer injusta a incompatibilidade dos presidentes e diretores de bancos e companhias, como por julgar a matéria imprópria da Constituição" (vol. III, pág. 63).

Há ainda, na Constituição, no art. 79, uma disposição que diz: "O cidadão investido em funções de qualquer dos três poderes federais não poderá exercer as de outro". Aplica-se ao Poder Legislativo, para mostrar que os deputados e senadores não podem exercer funções do Executivo ou do Judiciário. É uma incompatibilidade de exercício, e não eleitoral. É a reprodução, menos a palavra "federais", do art. 76 do projeto enviado à Constituinte. A comissão dos "vinte e um" emendou esse art. 76, dizendo: "O cidadão investido das funções de qualquer dos três poderes constitucionais não poderá acumular o exercício de outro." A Constituinte preferiu a redação primitiva, embora houvesse, em 1.ª discussão, aceitado uma emenda do Sr. CHAGAS LOBATO, nestes termos: "O cidadão investido em função de qualquer dos três poderes não poderá ser nomeado nem eleito para as de outro" (vol. II, págs. 331 e 415). Ficaram prejudicados o art. 76 do projeto e o substitutivo da comissão. Na 2.ª discussão, porém, a bancada paulista apresentou uma nova redação: "O cidadão investido em funções de qualquer dos três poderes federais não poderá exercer as de outro". Foi a que prevaleceu: e, como se vê, com a mesma redação do projeto, acrescentada, apenas, a palavra "federais" depois de "poderes". Outras emendas foram apresentadas, mas tôdas rejeitadas (vol. III, pág. 116).

Para terminar, o confronto definitivo:

PROJETO	REDAÇÃO PARA 2ª	CONSTITUIÇÃO
<p>Art. 24 — Os membros do Congresso não podem receber do Poder Executivo, emprego ou comissão remunerados, exceto se forem missões diplomáticas, comissões militares ou cargos de acesso ou promoção legal.</p>	<p>Art. 23 — Desde que tenham sido eleitos, os membros do Congresso não podem celebrar contratos com o Poder Executivo, nem dele receber empregos ou comissões remuneradas, salvo missões diplomáticas, comissões militares ou cargos de acesso ou promoção legal.</p>	<p>Art. 23 — Nenhum membro do Congresso, desde que tenha sido eleito, poderá celebrar contratos com o Poder Executivo nem dele receber comissões ou empregos remunerados.</p> <p>§ 1.º — Excetua-se desta proibição:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.º — as missões diplomáticas; 2.º — as comissões ou comandos militares; 3.º — os cargos de acesso e as promoções legais.
<p>Parágrafo único — Durante o exercício legislativo cessa o de outra qualquer função.</p>	<p>Parágrafo único — O mandato legislativo é incompatível com o exercício de qualquer outra função durante as sessões.</p>	<p>Art. 25 — O mandato legislativo é incompatível com o exercício de qualquer outra função durante as sessões.</p>
	<p>Art. 24 — O deputado ou senador não pode ser nomeado para cargo diplomático ou comando militar sem licença da respectiva Câmara, nem ser presidente ou fazer parte de diretoria de bancos, companhias ou empresas que gozem de favores do Governo Federal.</p>	<p>Art. 23, § 2.º — Nenhum deputado ou senador, porém, poderá aceitar nomeação para missões, comissões, comandos, de que tratam os n.ºs 1 e 2 do parágrafo antecedente, sem licença da respectiva Câmara, quando da aceitação resultar privação do exercício das funções legislativas, salvo nos casos de guerra ou naqueles em que a honra e a integridade da União se acharem empenhadas.</p> <p>Art. 24 — O deputado ou senador não pode também ser presidente, ou fazer parte de diretoria de bancos, companhias ou empresas que gozem dos favores do Governo Federal definidos em lei.</p> <p>Parágrafo único — A inobservância dos preceitos contidos neste artigo e no antecedente importa perda do mandato.</p>
<p>Art. 76 — O cidadão investido em funções de qualquer dos três poderes não poderá exercer as de outro.</p>	<p>Art. 78 — O cidadão investido das funções de qualquer dos três poderes não poderá ser nomeado nem eleito para as de outro.</p>	<p>Art. 79 — O cidadão investido em funções de qualquer dos três poderes federais não poderá exercer as de outro.</p>

Os trechos grifados revelam as modificações feitas nos turnos do debate constitucional, sendo para notar, principalmente, a alteração constante do art. 24 da Constituição, que é, claramente, resultado do debate provocado pelo Sr. Ubaldino do Amaral e da votação da proposta do Sr. Serzedello Correia, a respeito da incompatibilidade dos presidentes e diretores dos bancos. As palavras finais do art. 24 — *definidas em lei não têm outra origem.*

O art. 79 da Constituição, estabelecendo que o cidadão investido das funções de qualquer dos Três Poderes, não poderá *exercer* as de outro, limitou a incompatibilidade ao *exercício*, porque o que estava aprovado em 1.ª discussão em que — *não podia ser eleito ou nomeado para as de outro.* A Constituinte, porém, refletindo, substituiu a incompatibilidade absoluta pela de *exercício*, aceitando emenda dos paulistas.

DIREITO DE OPÇÃO — E, desde que, em regra, a incompatibilidade é de exercício, o cidadão investido das funções de um poder, uma vez nomeado para as de outro, tem o direito de optar por um deles. Por outro lado, como todas as constituições proíbem que um mesmo deputado represente duas ou mais circunscrições, o cidadão eleito por dois distritos eleitorais deve optar por um deles. O mesmo deve fazer quem for, simultaneamente, eleito Deputado e Senador ou quem já for de uma câmara e receber mandato para a outra. O funcionário de qualquer dos três poderes, eleito deputado ou senador, não é obrigado a optar, pois que a incompatibilidade é de *exercício* e, terminado o mandato eletivo, volta ao seu emprego, que também pode exercer nas férias parlamentares.

Em 1915, o Sr. Irineu Machado foi eleito simultaneamente pelo 1º distrito do Distrito Federal e pelo 3º distrito de Minas Gerais. E, como S. Ex.^o, que não comparecia à Câmara, passou algum tempo sem fazer a opção, o fato despertou a curiosidade de alguns legisladores e jornalistas. O Sr. Dunshee de Abranches, deputado maranhense, forneceu então ao jornal *A Noite* uma série de casos de opção no parlamento do Império:

“Em 1823, Martin Francisco foi eleito para a Constituinte do Império pelas províncias do Rio de Janeiro e de S. Paulo tendo optado pela do Rio de Janeiro, onde substituiu o deputado efetivo Silva Goulão, que não tomou assento. Em 1826, o padre Januário da Cunha Barbosa, sendo eleito por Minas e pela província do Rio de Janeiro, optou por esta última, por onde tomou assento, sendo substituído na cadeira de Minas

por J. J. da Silva Guimarães, seu suplente.

Em 1824, o marquês de Monte Alegre foi eleito deputado geral pelas províncias da Bahia e de S. Paulo, tendo optado pela da Bahia e sendo substituído pelo seu suplente por S. Paulo, na representação dessa província, o padre J. C. de Oliveira Salgado.

Na legislatura de 1830 a 1833, o cônego Antônio Fernandes da Silveira foi eleito deputado geral por Piauí e por Sergipe. O cônego Fernandes optou por Sergipe.

Nessa mesma legislatura houve ainda mais dois casos de bieleição de um candidato à Assembléa-Geral: o Brigadeiro R. R. da Cunha Mattos, eleito simultaneamente por Minas e Goiás, tendo optado por Goiás; e o padre José Martiniano de Alencar foi eleito, também, por Ceará e por Minas, optando pelo Ceará. Na legislatura de 1834 a 1837, foi Antônio Pinto Chichorro da Gama, eleito simultaneamente pelas províncias de Alagoas e de Minas, tendo, porém, preferido a representação de Alagoas.

O marquês de Paraná, Honório Hermeto Carneiro Leão, foi eleito pelas províncias do Rio de Janeiro e Minas Gerais, na legislatura de 1838 a 1841. O marquês de Paraná deu preferência à deputação mineira, pela qual optou.

Em 1850, na constituição da legislatura de 50 a 52, Herculano Ferreira Penna foi eleito deputado por duas províncias: Maranhão e Minas. Herculano Penna representou então a província de Minas. Na legislatura de 1857 a 1860, o barão de Maroim foi eleito, simultaneamente, pelos 1º e 2º distritos eleitorais da província de Sergipe, optando pela cadeira do 1º distrito.

Theophilo Ottoni foi eleito, em 1861, para a legislatura de 61 a 64, pelo 1º distrito eleitoral da província do Rio de Janeiro e pelo 2º da província de Minas Gerais. Theophilo Ottoni escolheu a cadeira de Minas para tomar assento no Parlamento.

Na legislatura de 1869 a 1872, Joaquim Delfino Ribeiro da Luz foi eleito Deputado à Assembléa-Geral pelos 3º e 5º distritos eleitorais da sua província, Minas Gerais, onde então era chefe do partido conservador. O conselheiro Ribeiro da Luz optou pela representação do 5º distrito.”

Outro Deputado, o Sr. Costa Rego, apresentou indicação para que a Comissão de Constituição dissesse a respeito da situação parlamentar do Sr. Irineu Machado, eleito por dois Estados e já reconhecido como Deputado por ambos esses Estados, tendo mesmo prestado compromisso, sem declarar qual a cadeira preferida, ou sem optar por qualquer delas. Na comissão, o Sr. Felisbello Freire foi o Relator. Tendo de opinar sobre a questão de fato, declarou, no parecer, que o incidente permanecia de pé, por tratar-se de um caso *essencialmente político*, porquanto na lei havia remédio para isso: o Decreto de 26 de março de 1824, que regulou a eleição da primeira legislatura ordinária do Parlamento brasileiro, dizia, no § 6º do cap. 9, o seguinte: — *Quando qualquer Deputado for nomeado por duas ou mais províncias conjuntamente, preferirá a da sua naturalidade e, na falta desta, a da residência, e, na falta de ambas, prevalecerá aquela em que tiver mais votos o colégio que o eleger.* Esta disposição legal foi repetida na Lei de 1846 e tivera mesmo aplicação em 1834, quando Antônio Pinto Chichorro da Gama foi eleito por Minas e Alagoas. A Comissão de Poderes não deixou que ele optasse e cumpriu a lei: não tendo o eleito residência em qualquer das duas províncias e não sendo delas filho, a Comissão declarou-o Deputado por Minas, por motivo de maior número de votos e declarou vaga a cadeira de Alagoas. O fato repetiu-se em 1849, quando o Sr. Herculano Ferreira Penna foi eleito por Minas e pelo Maranhão. Sendo filho de Minas, a Comissão o reconheceu Deputado por Minas, sem permitir a opção.

Segundo, ainda, o parecer do Sr. Felisbello Freire, só a Lei nº 842, de 19 de setembro de 1855, estabeleceu o *direito de opção*, mas com três dias de prazo, contado do dia do último reconhecimento. Não havendo opção, applicava-se a Lei de 1846.

Finalmente, em 1881 a lei manteve o direito de opção criado em 1855 e nos mesmos termos. O Sr. Felisbello Freire terminava opinando que o Sr. Irineu Machado não podia deixar de optar e que continuava em vigor a lei do Império reguladora desse direito.

O constitucionalista francês A. BARD afirma que várias Constituições, para a hipótese de um candidato ser eleito por vários colégios, *tornam obrigatória a opção imediata sans aucun délai*. As nossas leis, no Império, davam, como mostrou o Sr. Felisbello Freire, o prazo de três dias. Em França, o art. 1º da Lei de 17 de julho de 1869 proibiu que o cidadão fosse candidato em mais de uma circunscrição e exigiu, para isso, que só pu-

desse ser candidato quem fizesse declaração assinada nesse sentido, com indicação da circunscrição eleitoral, até cinco dias antes do pleito. A lei francesa adotou o princípio contrário ao da permissão de candidaturas múltiplas; mas tem sido permitido que quem já é Deputado por uma circunscrição possa apresentar-se candidato por outra, contando que renuncie à cadeira que ocupava, logo depois de reconhecido como eleito para a outra. Pela lei francesa de 1852, o prazo para a opção era de dez dias, e, em falta de opção, a sorte decidia.

ACEITAÇÃO DE EMPREGO ESTADUAL — A Constituição proibiu a aceitação e o exercício de empregos remunerados (art. 23). Mas, evidentemente, quando ela diz que o Deputado ou Senador não pode receber do Executivo empregos remunerados, refere-se ao Executivo Federal. Entretanto, em 1916, o governador de Mato Grosso, Sr. Caetano de Albuquerque, enviou à Câmara Federal documentos que provavam haver o Deputado federal, Sr. Alfredo Mavignier, aceitado e exercido o emprego estadual de delegado fiscal no norte daquele Estado. A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, sendo Relator o Sr. Maximiano de Figueiredo, fez ver exatamente que a Constituição se referia a cargos *federais*, e acrescentou (*in Parecer n.º 26, de 1916, aprovado pela Câmara dos Deputados*):

“Para se chegar a essa conclusão basta acentuar que, com essa proibição, qual o legislador constituinte premunir os membros do Congresso contra a influência do Poder Executivo Federal, que poderia ser exercitada, não só para arredá-los das funções legislativas, como para obter, durante elas, deliberações condescendentes; e, certo, essa providência, inspirada por uma preocupação superior e prudente, não precisaria ter sido tomada contra o Poder Executivo dos Estados sem interesse direto nas resoluções do Congresso Nacional, contraposto ao do próprio representante.

Mais clara ainda é a solução afirmativa fundada no art. 25 da Constituição.

O que esse artigo estabelece é a incompatibilidade do mandato legislativo com o exercício de qualquer outra função “durante as sessões”, ou, em outros termos, o que ele proíbe é a “simultaneidade” do exercício da função legislativa com qualquer outra, segundo a expressão empregada na Constituição Suíça (art. 77).

Ora, o Deputado Alfredo Mavignier aceitou o aludido cargo e o exerceu du-

rante o pequeno período de tempo que vai de 22 a 31 de janeiro, isto é, durante o recesso da sessão legislativa deste ano. Logo, não perdeu ele o mandato, nem, semelhantemente, pode ser considerado como renunciante.

Casos idênticos, que estão no conhecimento pleno da Câmara e não precisam ser enumerados, ocorrem constantemente no Parlamento, e ainda se não aventurou arguição alguma, pelo menos, em forma regimental, no sentido de perder o Deputado federal o mandato, ou ser havido como renunciante, pelo fato de aceitar qualquer emprego ou comissão do Governo do Estado que represente, ou de exercer, fora do período das sessões anuais da Câmara, as funções de empregos estaduais ou mesmo federais em que tenha sido provido antes da investidura.

O que é vedado, na realidade, é a "simultaneidade" do exercício da função legislativa com qualquer outra, reconhecendo-se a prevalência dela sobre todas pela relevância de sua significação política.

Por esses breves fundamentos, a Comissão de Constituição e Justiça propõe que sejam arquivados os ofícios e documentos do presidente do Estado de Mato Grosso, ora submetidos ao seu estudo.

Sala das Comissões, setembro de 1916. — *Cunha Machado*, Presidente — *Martimiano de Figueiredo*, Relator — *Gomercindo Ribas* — *Arnolpho Azevedo* — *Gonçalves Maia* — *José Gonçalves* — *Mello Franco* — *Prudente de Moraes* — *Pedro Moacyr*, pela conclusão, protestando discutir no plenário os fundamentos do parecer do ilustrado Relator."

A Constituição de 1934 insiste na matéria. Assim dispõe o art. 33:

"Art. 33 — Nenhum Deputado, desde a expedição do diploma, poderá:

- 1) celebrar contrato com a administração pública federal, estadual e municipal;
- 2) aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprego públicos remunerados, salvo as exceções previstas neste artigo e no art. 62.

§ 1.º — Desde que seja empossado, nenhum Deputado poderá:

- 1) ser diretor, proprietário ou sócio de empresa beneficiada com privilégio, isenção ou favor, em virtude de contrato com a administração pública;

2) ocupar cargo público, de que seja demissível *ad nutum*;

3) acumular um mandato com outro de caráter legislativo, federal, estadual ou municipal;

4) patrocinar causas contra a União, os Estados ou Municípios.

§ 2.º — É permitido ao Deputado, mediante licença prévia da Câmara, desempenhar missão diplomática, não prevalecendo, neste caso, o disposto no art. 34.

§ 3.º — Durante as sessões da Câmara, o Deputado, funcionário civil ou militar, contará, por duas legislaturas no máximo, tempo para promoção, aposentadoria ou reforma, e só receberá dos cofres públicos ajuda de custo e subsídio, sem outro qualquer provento do posto ou cargo que ocupe, podendo, na vigência do mandato, ser promovido, unicamente por antiguidade, salvo os casos do art. 32, § 2.º

§ 4.º — No intervalo das sessões, o Deputado poderá reassumir as suas funções civis, cabendo-lhe então as vantagens correspondentes à sua condição, observando-se, quanto ao militar o disposto no art. 164, parágrafo único.

§ 5.º — A infração deste artigo e seu § 1.º importa a perda do mandato, decretada pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, mediante provocação do Presidente da Câmara dos Deputados, de Deputados ou de eleitor, garantindo-se plena defesa ao interessado."

FONTES DE MIRANDA (8) esclarece que "o art. 33,2), fala de *aceitar e exercer*, e não de *ocupar*, como o art. 33, § 1.º, 2). O que não tem o cargo, comissão ou emprego, *remunerados*, não pode, expedido o diploma, vir a tê-lo. Pode, *a contrario sensu*, aceitar o cargo gratuito. O que já tem, ao ser expedido o diploma, não mais poderá *exercê-lo*: ocupa-o, porém não no exerce. O § 2.º é exceção ao art. 33,2), 1.ª parte ("aceitar"). Mas ao princípio do art. 33,2), 2.ª parte, também há exceção: a do § 4.º, que permite o exercício no intervalo das sessões. Tudo isso quanto aos cargos de que não podem ser demitidos *a nutu*.

Se admissível, a arbitrio de algum Poder, o empregado, o caso é regido pelo art. 33, § 1.º, 2), que lhe veda *ocupar* o cargo em tais condições.

Os §§ 2.º e 4.º não contêm exceção ao art. 33, 1.º, 2)". Discorre, ainda, o jurista acima

(8) Pontes de Miranda — Comentários à Constituição — Tomo I — 1936

citado sobre a expressão "favor", no § 1.º, 1), a, assinalando que ela deve ser entendida em sentido assaz largo. "Subvenção é favor. Garantia de juros é favor. O empréstimo pela União é favor; porque constituiu ato estranho às funções públicas e, firmado, de-ordinário, em crédito, a empresa havia de obtê-lo nos lugares próprios, como o Banco, a casa bancária, o particular capitalista. Favor não é só a liberalidade; é o que se faz a um sem se ser obrigado a fazer a todos. O Senador Rui Barbosa tentou sustentar tese diferente (os empréstimos pelo Estado não seriam favores às empresas), mas sem razão (*Jornal do Comércio* 24 de julho de 1918). Para que os empréstimos em tais circunstâncias não fôsem favoráveis, mister seria que outras empresas, e não só uma ou algumas, sem favor, o pudessem obter."

A Carta outorgada de 1937 é menos explícita, na matéria do que as anteriores. Senão vejamos:

"Art. 44 — Aos membros do Parlamento Nacional é vedado:

a) celebrar contrato com a administração pública federal, estadual ou municipal;

b) aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprego público remunerado, salvo missão diplomática de caráter extraordinário;

c) exercer qualquer lugar de administração ou consulta ou ser proprietário ou sócio de empresa concessionária de serviços públicos, ou de sociedade, empresa ou companhia que goze de favores, privilégios, isenções, garantias de rendimento ou subsídios do poder público;

d) ocupar cargo público de que seja demissível *ad nutum*;

e) patrocinar causas contra a União, os Estados ou Municípios.

Parágrafo único — No intervalo das sessões, o membro do Parlamento poderá reassumir o cargo público de que fôr titular."

Nenhum efeito sério, entretanto, teve esta Constituição para a caracterização do regime, posto que nunca foi cumprida.

O instituto das incompatibilidades sob a influência das novas idéias de liberdade que inspiraram a Constituição de 1946, encontra-se disciplinado de modo seguro nesta Carta.

"Art. 48 — Os deputados e senadores não poderão:

1 — desde a expedição do diploma:

a) celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica

ou sociedade de economia mista, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes;

b) aceitar nem exercer comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público;

II — desde a posse:

a) ser proprietário ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*;

c) exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal;

d) patrocinar causa contra pessoa jurídica de direito público.

§ 1.º — A infração do disposto neste artigo, ou a falta, sem licença, às sessões, por mais de seis meses consecutivos, importa perda do mandato, declarada pela Câmara a que pertença o Deputado ou Senador, mediante provocação de qualquer dos seus membros ou representação documentada de partido político ou do Procurador-Geral da República.

§ 2.º — Perderá, igualmente, o mandato o Deputado ou Senador, cujo procedimento seja reputado, pelo voto de dois terços dos membros de sua câmara, incompatível com o decôro parlamentar.

Art. 197 — As incompatibilidades declaradas no art. 48 estendem-se, no que fôr aplicável, ao Presidente e ao Vice-Presidente da República, aos Ministros de Estado e aos membros do Poder Judiciário."

A incompatibilidade, no entanto, afirma F. A. GOMES NETO (9) "diz respeito não à atividade secundária ou particular, mas ao cargo público, partindo do mais importante. Assim, quem fôr Deputado ou Senador e celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, nas condições expressas no dispositivo transcrito, não sacrifica o contrato, mas o cargo legislativo, mediante a perda do mandato declarada pela Câmara a que pertença, conforme previsto no § 1.º do mesmo dispositivo. Da mesma forma, quem patrocinar causa contra pessoa jurídica de direito público, não dará lugar à sanção

(9) F. A. Gomes — "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro — Vol. 26

de natureza diversa, a não ser que prevista também em lei especial, mas apenas à perda do mandato, pois a incompatibilidade somente se refere ao exercício da função pública.

De todas as hipóteses previstas no art. 48 citado, tecnicamente apenas a da letra c do inciso II e referente ao exercício de outro mandato legislativo não se aplica ao Presidente, ao Vice-Presidente, aos Ministros de Estado e aos membros do Poder Judiciário. Pois, falando em outro mandato legislativo, apenas pode referir-se a quem já exerça algum mandato legislativo. Mas na prática também a letra b do mesmo inciso não se aplica ou não terá oportunidade de ser aplicada, pelo menos ao Presidente da República, pois não há de ser coisa que se deva esperar que um Presidente da República vá exercer, durante as suas funções de presidente, cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*. A aplicação correta, no entanto, de cada preceito depende, como sempre, do exame de cada caso concreto".

Quanto a proibição desde a posse do Deputado ou Senador patrocinar causa contra pessoa jurídica de direito público convém distinguir, diz PINTO FERREIRA (10), como fez acertadamente o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 35.199, de Pernambuco, no tocante às Câmaras Legislativas, que "a proibição, imposta a seus membros, quanto ao patrocínio de causa contra pessoa jurídica de direito público, diz respeito ao fato de patrocinar, como advogado, causa de outrem e não ao de pleitear alguém com seu próprio direito por intermédio do advogado que, para esse fim, constituiu". Dentro desse critério é que o Supremo Tribunal Federal no acórdão precitado, de 8 de agosto de 1957, de que foi Relator o Ministro Luiz Gallotti, concedeu mandado de segurança a Vereador do Município pernambucano do Cabo, que teve o seu mandato ilegalmente cassado.

Vale assinalar aqui que em 8 de julho de 1961, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição Federal a Emenda n.º 3, ao texto constitucional, que estabelece no seu art. 4.º:

"Art. 4.º — É permitido, ainda, ao Deputado ou Senador, com prévia licença de sua Câmara, exercer o cargo de Prefeito do Distrito Federal."

A nossa atual Constituição assim dispõe:

"Art. 36 — Os Deputados e Senadores não poderão:

I — desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado nas entidades referidas na letra anterior;

II — desde a posse:

a) ser proprietários ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo, função ou emprego, de que seja demissível *ad nutum*, nas entidades referidas na alínea a do n.º I;

c) exercer outro cargo eletivo, seja federal, estadual ou municipal;

d) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere a alínea a do n.º I."

PONTES DE MIRANDA (11) comentando o artigo 36, a esclarece que "o legislador constituinte não prestou atenção a que há entidades pessoas de direito público que não são estatais, nem autárquicas. As entidades estatais são pessoas de direito público; as autarquias, também. Mas há pessoas de direito público que não são entidades estatais, nem autárquicas". Conclui que as Constituições de 1934 e de 1937 eram mais precisas.

O art. 36, I, a estabelece porém uma ressalva: "salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes". O que é realmente contrato com cláusulas uniformes?

ROBERTO BARCELLOS DE MAGALHÃES (12) ensina que "Contrato que obedeça a normas uniformes é aquele que é realizado de uma só forma, que não apresenta variedade, que possui a característica da igualdade. O intuito da ressalva em causa, foi permitir que o Deputado e o Senador realizassem contratos com pessoas jurídicas de direito público, entidades autárquicas ou sociedades de economia mista, da mesma forma por-

(10) Pinto Ferreira, op. cit.

(11) Pontes de Miranda — "Comentários à Constituição de 1967" — pág. 35

(12) Roberto Barcellos Magalhães — "A Constituição Federal de 1967" — Comentada — Vol. I — arts. 1 a 106.

que o fazem todos que contratam com aquelas instituições, em igualdade de condições de qualquer pessoa que a elas se dirija".

THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTE (13) comenta: "a proibição, isto é, a de celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou de economia mista, sofre uma exceção que pode ludir, afinal, a própria finalidade do preceito em sua maior moralidade. Refere-se à execução daqueles contratos que obedecem a "normas uniformes". A verdade, entretanto, é que a vedação não deve estar nas cláusulas do contrato, em qualquer privilégio ou vantagens especiais porventura concedidas, mas na própria obtenção do contrato, ao privilégio contido na própria qualidade de representante do povo. Lamentável a exceção que não se ampara em qualquer antecedente constitucional (art. 33 da Constituição de 1934). Pretendeu-se certamente excluir os casos em que não se possa atribuir influência direta em benefício de determinada empresa. Quem, porém, será o Juiz dessa particularidade? Não parece que se justifique a inovação que vem, de alguma forma, ludir a finalidade da medida restritiva".

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, assim dispõe sobre as incompatibilidades:

"Art. 34 — Os Deputados e Senadores não poderão:

I — desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado nas entidades constantes da alínea anterior;

II — desde a posse:

a) ser proprietários ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo, função ou emprego, de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades referidas na alínea a do item I;

c) exercer outro cargo eletivo federal, estadual ou municipal; e

d) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere a alínea a do item I;

Art. 35 — Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I — que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II — cujo procedimento for declarado incompatível com o decóro parlamentar ou atentatório das instituições vigentes;

III — que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa anual, à terça parte das sessões ordinárias da Câmara a que pertencer, salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela respectiva Casa;

IV — que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; ou

V — que praticar atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do art. 152.

§ 1º — Além de outros casos definidos no Regimento Interno, considerar-se-á incompatível com o decóro parlamentar o abuso das prerrogativas asseguradas ao congressista ou a percepção, no exercício do mandato, de vantagens ilícitas ou imorais.

§ 2º — Nos casos dos itens I e II, a perda do mandato será declarada pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, mediante provocação de qualquer de seus membros, da respectiva Mesa ou de partido político.

§ 3º — No caso do item III, a perda do mandato poderá ocorrer por provocação de qualquer dos membros da Câmara, de partido político ou do primeiro-suplente do partido, e será declarada pela Mesa da Câmara a que pertencer o representante, assegurada plena defesa e podendo a decisão ser objeto de apreciação judicial.

§ 4º — Se ocorrerem os casos dos itens IV e V, a perda será automática e declarada pela respectiva Mesa.

Art. 36 — Não perderá o mandato o Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado (13-A).

§ 1º — Dar-se-á a convocação de suplente apenas no caso de vaga em virtude de morte, renúncia ou investidura na função de Ministro de Estado. Não

(13) Themístocles Brandão Cavalcante — "A Constituição Federal Comentada, vol. II — 1948, pág. 48.

(13-A) Vide "Constituição de 1967" — art. 38 e Constituição de 1948 — art. 51, alterado pela Emenda Constitucional nº 3/61 (art. 4.º) e pelo Ato Institucional nº 3/65 (art. 4.º § 2.º).

havendo suplente, só será feita a eleição do substituto em caso de vaga, se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.

§ 2º — Com licença de sua Câmara, poderá o Deputado ou Senador desempenhar missões temporárias de caráter diplomático ou cultural."

É interessante notar que a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, estende aos Deputados estaduais as incompatibilidades previstas em seu texto consoante o art. 10, VII, g e o art. 13, VIII; que assim dispõem:

"Art. 10 — A União não intervirá nos Estados, salvo para:

VII — exigir a observância dos seguintes princípios:

g) proibição ao Deputado estadual da prática de ato ou do exercício de cargo, função ou emprego mencionados nos itens I e II do art. 34, salvo a função de Secretário de Estado."

"Art. 13 — Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitadas, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

VIII — a aplicação aos Deputados estaduais do disposto no art. 35 e seus parágrafos, no que couber; e

III — CASOS DE INCOMPATIBILIDADES

Sob a égide da Constituição de 1946, vários casos de incompatibilidade são discutidos no Senado Federal. O Dr. Isaac Brown, então Secretário-Geral da Presidência, selecionou vários deles, que publicaremos a seguir com as respectivas decisões.

I — INCOMPATIBILIDADE DO MANDATO DE SENADOR COM O EXERCÍCIO DO CARGO DE PREFEITO

— Caso do Senhor Lino de Mattos, Senador pelo Estado de São Paulo, eleito para o cargo de Prefeito da Capital do mesmo Estado.

Em 26 de maio de 1955 foi lido no expediente do Senado o Requerimento n.º 232-55, em que o Senhor Lino de Mattos, Senador

pelo Estado de São Paulo, solicitava licença para exercer o cargo, para que fôra eleito, de Prefeito da Capital do mesmo Estado.

REQUERIMENTO

N.º 232, de 1955

Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal:

Juvenal Lino de Mattos, Senador sob a legenda do Partido Social Progressista, tendo que tomar posse no cargo de Prefeito da Capital de São Paulo, para o qual foi eleito recentemente, vem expor ao egrégio Senado Federal as razões que, a seu ver, lhe assistem para requerer, conforme o faz pelo presente, uma licença de 22 meses das suas funções de Senador Federal pelo Estado de São Paulo, tempo do exercício do mandato executivo acima referido.

Razões:

I — O Regimento Interno, ao tratar da posse e do exercício do mandato de Senador, diz que as vagas verificar-se-ão: a) por falecimento; b) por renúncia; c) pela perda de mandato (art. 16).

E no art. 17 indica as hipóteses em que ocorrerá a perda aludida:

I — nos casos do art. 48 e seus parágrafos da Constituição Federal;

II — em consequência da perda dos direitos políticos (Constituição citada, art. 130, § 2.º).

A renúncia, salvo as exceções previstas expressamente, não se admite a não ser como decorrente de um ato expresso. Exige-se da parte do renunciante a manifestação explícita de vontade, isto é, a sua comunicação, por escrito, à Mesa e com firma reconhecida (art. 22 do Regimento Interno).

Os casos de renúncia tácita estão definidos no Regimento e se verificam quando "sem motivo de força maior, o Senador deixa de prestar compromisso dentro de 90 dias, contados da inauguração da sessão legislativa, ou, se eleito durante esta, contados de sua diplomação".

III — Desde que não se cogite de vaga por falecimento ou renúncia, expressa ou tácita, conforme se explanou acima, os outros casos de extinção de mandato dependerão de pronunciamento inequívoco do Senado (art. 23 do Regimento).

O art. 48 da Constituição Federal enumera as hipóteses correspondentes, nos incisos I e II, cominando, na espécie, a pena da perda do mandato pela infração de qualquer das suas alíneas (§ 1.º).

Ainda compendiu como razão determinante para a perda do mandato "a falta, sem licença, às sessões, por mais de seis meses consecutivos" ou quando o Deputado ou Senador tiver procedimento reputado "pelo voto de dois terços dos membros de uma câmara, incompatível com o decóro parlamentar" (§ 2.º).

IV — A Constituição Federal preceitua que, a contar da posse os Deputados e os Senadores não poderão:

"exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal (art. 48, II, e)".

Exercer é desempenhar, praticar, preencher os deveres, as funções ou obrigações de um cargo ou emprego.

É de se ressaltar, em abono das razões aqui expostas que o preceito constitucional vedou de maneira iniludível a *acumulação de mandatos legislativos sejam federal, estadual ou municipal*. Foi meridianamente claro ao disciplinar a matéria, de sorte a deixá-la definida, quanto ao Congresso Nacional, aos Legislativos Estaduais e às Câmaras Municipais. Não se incluiu, porém, nessa proibição a hipótese do Senador ou do Deputado exercer o mandato do Executivo desde que afastado das funções do Legislativo.

Dir-se-á que a matéria é regulada na parte da definição dos Poderes da União, onde, com efeito, a Constituição determinou, como regra geral, que

"o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição (§ 1.º do art. 36)".

Trata-se, e seria óbvio, da afirmativa da limitação do exercício na função de poderes da União. É o princípio básico do regime, consubstanciado na independência e harmonia dos poderes.

Deduz-se, *a priori*, do que aí se lê que o Deputado ou Senador, investido na função do Poder Legislativo da União não poderá exercer função do Poder Executivo da União ou do Poder Judiciário, também da União. Seria violação indubitável da independência e harmonia desses Poderes. Nas mesmas condições e por força analógica de tal preceito constitucional não pode o cidadão investido na função do Legislativo Estadual exercer a do Executivo ou a do Judiciário Estadual. O exemplo é verdadeiro, também, na esfera municipal; devendo ser vedado ao Vereador acumular o exercício na função de Prefeito ou de Juiz de Paz, este incluído na categoria de judiciário do Município.

Entre as exceções a Constituição estabelece a seguinte:

"O Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, interventor federal ou Secretário de Estado, não perde o mandato."

Ao intérprete menos avisado poderá parecer que a Constituição, tendo limitado as exceções, lícito não lhe será ampliá-las. Parece fora de dúvida porém, que a Constituição procurou, tão-somente, com essas exceções, dar remédio legal ao disposto na alínea b do n.º II do art. 48 que proíbe o Deputado ou o Senador de "ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*". Allás, a ordem de seqüência desses preceitos constitucionais, colocados no mesmo Capítulo II e na mesma Seção I, responde favoravelmente à interpretação de que o art. 51 é a exceção ao rigor da letra b, n.º II do art. 48.

Cumpra, também, observar que o estatuído no art. 36 e seu § 1.º deve valer como regra geral.

Mas no art. 48, II, letra b, no que se refere explicitamente a "mandato" a que não alude o § 1.º do art. 36, a Constituição compagina uma disposição "especial", que não se dirige genericamente ao cidadão, porém, de modo restrito ao Senador ou Deputado.

E o que lhes veda é o exercício de outro mandato legislativo.

Desta sorte, quando o outro mandato outorgado ao Senador não for de caráter legislativo, não incidirá êle na perda do mandato pela fulminação constitucional.

É matéria a ser regulada pelo Regimento Interno do Senado de sorte a ser estabelecida a obrigatoriedade da licença pelo tempo em que o Senador tiver que exercer a função de outro mandato eletivo, estranho aos poderes da União, e não colidente com o art. 48, n.º II, letra c, da Constituição Federal.

Assim se deverá proceder porque se o art. 48, II, c não impede que, desde a posse, o Senador ou Deputado venha a exercer outro mandato desde que não seja legislativo, não infringiria, em qualquer hipótese, o texto constitucional aquêle que, eleito, *verbi gratia*, para o cargo de Prefeito Municipal, antes da investidura nesta função obtivesse licença concedida por sua Câmara.

Efetivamente, o Senador que entrar no gozo de licença não mais está na prática de suas funções, não mais se encontra no seu desempenho, enfim não mais os exerce. Não está, portanto, investido das mesmas. Destin-

vestiu-se, sim, das mesmas, tanto que o Suplente é convocado para exercitá-las.

O Regimento Interno reza: "O Suplente convocado para substituição do Senador... (art. 8.º)". E no § 2.º, falando acêrca do compromisso, adita: "Nas seguintes, o Presidente comunicará à Casa a presença do Suplente, para assumir o exercício do mandato...".

Logo, o titular, estando de licença, desinvestiu-se constitucionalmente, regimentalmente, da função, embora conserve o cargo. Quem se investe, *ipso facto*, nela, é o Suplente respectivo. E desde que não é vedado, pela Constituição, ao deputado ou senador exercer outro mandato eletivo e desde que, para tanto éle se desinvestiu, previamente, da função legislativa que exercitava, por meio de obtenção legal da licença, não ocorre e nem pode ocorrer na hipótese qualquer caso de perda de mandato.

Convém, finalmente, uma referência ao tratamento que a Constituição dispensa aos titulares dos cargos de prefeitos municipais, a fim de mostrar haver ficado assente entre os legisladores constituintes a sua nenhuma interferência em prejuízo da independência e harmonia dos poderes da União e dos Estados. Reporte-se, como exemplo, aos artigos 138 a 140 da Constituição que tratam das inelegibilidades e se constatará, desde logo, que o Prefeito Municipal foi excluído da obrigação de deixar o cargo, a fim de concorrer às eleições para todo e qualquer cargo efetivo, a começar para o de Presidente da República, até o de Vereador Municipal. O Prefeito Municipal só não pode candidatar-se à sua própria sucessão.

Estranha seria, portanto, a interpretação de que o Senador ou o Deputado deve perder o mandato para poder assumir o cargo de Prefeito Municipal.

A vista do exposto, e dado, também, que a Constituição da República e o Regimento Interno do Senado não limitam o prazo das licenças, preceituando, apenas, que perde o mandato o senador ou o deputado que faltar às sessões por mais de 6 (seis) meses consecutivos, *sem licença*, espera o Requerente, conforme solicitou de início, que o Senado lhe conceda a licença completa de 22 meses ou a de 6 meses, renovável até atingir o referido prazo do mandato de Prefeito de São Paulo.

Sala das Sessões, 26 de maio de 1955. — *Lino de Mattos*.

Remetido o requerimento ao estudo da Comissão de Constituição e Justiça, esta se pronunciou através do Parecer n.º 646, de 1965,

de que foi relator o Senhor Senador Benedito Valladares, concluindo pela concessão da licença (com voto em separado do Senhor Senador Argemiro de Figueirêdo).

PARECER
N.º 646, DE 1955

*Da Comissão de Constituição e Justiça
sobre o Requerimento n.º 232, de 1955 do
Senhor Senador Juvenal Lino de Mattos,
solicitando 22 meses de licença.*

Relator: Senhor Benedito Valladares.

O nobre Senador Juvenal Lino de Mattos requer, ao Senado, licença com o fim declarado de tomar posse do cargo e exercer as funções de Prefeito da Capital do Estado de São Paulo. Conclui com o pedido de ser a licença concedida pelo prazo de 22 meses ou pelo de 6 meses, renovável até completar os referidos 22 meses.

Releva notar, de início, que nem a Constituição nem o Regimento impõem limites de prazo às licenças; ao revés, o art. 52 da Carta Magna, com o estabelecer a suplicência, admite, pois que a não proíbe, licença por qualquer prazo, o que se confirma pelo disposto no art. 48, § 1.º, que só fixa prazo máximo para faltas, sem licença, às sessões.

A questão principal posta pelo requerente à resolução do Senado, é a de saber se o senador licenciado pode exercer cargo de prefeito municipal. A nosso ver, essa questão não exige, por natureza, largas explanações. É de direito estrito, regulada pela Constituição, e somente por esta. Se a Constituição, em nenhuma de suas disposições, estatui a incompatibilidade, a proibição, parece-nos claro, ser permitido, ao senador licenciado, ocupar e exercer as funções do referido cargo. O princípio é o de ser permitido e lícito tudo o que não é proibido, pelo menos implicitamente, mas de modo inequívoco. Isto pôsto, examinemos as disposições constitucionais em que se poderia ver, pelo menos virtualmente, vedação aos membros do Congresso, licenciados, de exercerem o cargo de prefeito municipal. São essas as disposições dos arts. 36, 48 e seguintes:

"Art. 36 — São Podêres da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1.º — O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição."

A só leitura desses preceitos convence de que éles só determinam incompatibilidade para o exercício simultâneo de Podêres da

União e não de funções inerentes ou pertencentes a Podêres diversos. Assim é que o § 1.º, vinculado ao art. 36, tem forçosamente de ser entendido por esta forma: "O cidadão investido na função de um dos Podêres da União ("de um deles") não poderá exercer a de outro Poder da União, salvo as exceções previstas nesta Constituição. "Ora, no caso, o de que se trata é de saber se o requerente, por isso que investido em cargo legislativo da União, pode exercer função executiva, não da União, mas de um município. E isso o artigo em questão, em seu § 1.º, de nenhum modo veda. O que se poderia indagar, em face do parágrafo é da possibilidade de alguém investido num dos podêres de Estado-membro ou de Município exercer função de outro Poder, do mesmo Estado membro ou do mesmo Município; aí, sim, a resposta negativa parece curial, pela razão de que cada uma dessas entidades político-administrativas deverá ser organizada em obediência aos princípios constitucionais da União (art. 7.º, n.º VII, letra b, e art. 18).

O que o art. 36 veda, repetamos, em benefício da independência dos Podêres, é o exercício simultâneo, dentro de um mesmo governo, seja federal, seja estadual, seja municipal, de funções de dois ou mais Podêres no caso, o de que se trata é do exercício, por um cidadão investido no Poder Legislativo da União, de funções de Poder Executivo local, ou seja, municipal.

Passemos, agora, aos arts. 48 e seguintes. Estará estabelecida a incompatibilidade no art. 48, n.º I, letra b, que proíbe, ao Deputado ou Senador, desde a expedição do diploma:

"aceitar" ou "exercer comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público"?

Estará, se o cargo de prefeito pudesse considerar-se "comissão" ou "emprego remunerado", visto como o município é pessoa jurídica de direito público interno. Mas o cargo de prefeito, em primeiro lugar, não é "comissão". Será "emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público"? Absolutamente não. Emprego remunerado, no sentido em que a Constituição emprega essa expressão, é cargo ou função de nomeação. Jamais cargo eletivo.

Tanto isso é certo que a Constituição de 1891, no seu art. 25, tornava o mandato legislativo incompatível com o exercício de qualquer outra função durante as sessões, vedando, assim, pudesse o senador ou depu-

tado exercer qualquer espécie de cargo, eletivo ou não, ou emprego, remunerado ou não, ou função, de caráter público, durante as sessões.

Já a Constituição de 34, no art. 33, n.º 2, alterou o sistema, vedando ao membro do Poder Legislativo Federal, "aceitar cargo, comissão ou emprego público remunerado, salvo as exceções previstas". No regime de 34, a incompatibilidade se estendia, graças à expressão "cargo", incluída no dispositivo citado, à função de Prefeito do Distrito Federal ou de qualquer município, uma vez que, incontestavelmente, os prefeitos exercem cargo remunerado, embora eletivo.

A disposição de 34 se repetia na Constituição de 37, art. 44, letra b, "aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprego público".

Já a Constituição vigente reproduziu, em outras palavras, a disposição, retirando-lhe a expressão "cargo" e só mantendo as expressões "comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público", o que é sumamente significativo.

Se se podia ver a proibição nas citadas Constituições anteriores, já não se pode enxergá-la na atual, pois que, se a função de prefeito constitui cargo remunerado, paremos evidente que não pode ser considerada "emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público". O Prefeito exerce, sim, cargo eletivo remunerado; não é mero empregado público remunerado.

Por outro lado, há que examinar a razão de ser da proibição do exercício de emprego remunerado; visa ela a impedir possa a independência do membro do Poder Legislativo ser diminuída, ou atingida, por outro Poder, mediante a investidura, por este, do deputado ou senador, em comissão ou emprego remunerado; esta razão de ser da proibição fica inteiramente afastada no caso de exercício de cargo eletivo remunerado, uma vez que, então, a investidura não é recebida de qualquer dos outros Podêres constituídos, mas diretamente do povo, arredada, dessa forma, terminantemente, qualquer influência de um Poder sobre outro.

Também é verdade que a incompatibilidade não pode resultar do citado art. 38, n.º VII, letra b, uma vez que prefeito municipal não é demissível *ad nutum*.

O art. 48, n.º II, letra c, veda ao deputado ou senador, desde a posse, o "exercício de outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal". Dessa disposição se deve deduzir a possibilidade de exercer o se-

nador ou deputado outro mandato, estadual ou municipal, desde que não seja legislativo.

Nem se argumente que o art. 49, com o permitir ao deputado ou senador, mediante licença prévia de sua câmara, desempenhar missão diplomática transitória, ou participar, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais, envolve proibição implícita de desempenho de outro cargo eletivo, como o de prefeito municipal. A permissão expressa no art. 49 foi posta apenas para abrir exceção à proibição geral do art. 48, I, b, vedativa do exercício de "comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público".

O art. 51, dispõe que o "Deputado ou Senador, investido nas funções de Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado, não perde o mandato". Poder-se-ia concluir daí, a *contrario sensu*, que o deputado ou senador, investido em função eletiva e executiva, de Estado ou Município, perde o mandato? Claro que não, por isso que a permissão expressa, contida no art. 51, visou a abrir uma exceção ao art. 48, II, letra b, que proíbe, de modo geral, ao deputado ou senador, ocupar cargo público de que possa ser demitido *ad nutum*. Por esta última disposição, o deputado ou senador não pode ser Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado-membro, por se tratar de cargos demissíveis *ad nutum*; o art. 51 teve por fim excetuar da regra geral proibitiva os cargos nêle mencionados.

Verifica-se, em suma:

- a) que o senador Juvenal Lino de Mattos não pede licença para exercer funções de um dos outros dois Poderes da União, caso em que seu pedido encontraria obstáculo no art. 36, § 1.º, da Constituição;
- b) que pretende exercer o cargo eletivo de Prefeito Municipal e não "comissão ou emprego remunerado", de nomeação de qualquer autoridade legislativa, executiva ou judiciária, caso em que incidiria seu pedido na vedação do art. 48, I, b, da Constituição;
- c) que não se propõe ocupar cargo demissível *ad nutum*, hipótese em que não poderia obter licença, *ex vi* do art. 48, II, b;
- d) que também não pretende exercer outro mandato legislativo, o que lhe seria vedado pelo art. 48, II, c.

Seu pedido não incide, pois, em qualquer vedação constitucional; os textos da Consti-

tuição, a nosso ver, não lhe impedem ocupar ou exercer, precedendo licença do Senado, o cargo eletivo de Prefeito Municipal. O que não é proibido, é permitido; e, em matéria de organização dos Poderes, só o texto constitucional dispõe soberanamente. O que o texto não veda, explícita ou implicitamente, permite-o.

Antes de concluir, contudo, convém insistir nas conseqüências que o exegeta forçosamente tem de extrair da disposição do art. 48, II, c, da Carta Magna. O inciso proíbe o senador ou deputado, desde a posse, de "exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal". Por que só legislativo? Porque, evidentemente, não quis o legislador constituinte vedar o exercício, ao deputado ou senador, de mandatos executivos; e, dentre estes, só o mandato de Presidente da República não pode ser exercido pelo parlamentar por força do art. 36, § 1.º É claro que, se a Constituição tivesse querido estender a incompatibilidade a quaisquer mandatos, teria bastado ao texto dizer: "c) exercer outro mandato *eletivo*, seja federal, estadual ou municipal", mas, em lugar de vedar o exercício de outro mandato *eletivo* qualquer, contentou-se o constituinte com proibir o exercício, apenas, de outro mandato *legislativo*. Procede, aí inteiramente, o *inclusio unius, alterius exclusio*.

Pelo exposto, concluímos, não conter o requerimento em aprêço nada de infringente da Constituição. Somos pelo seu deferimento, concedidos ao nobre Senador Juvenal Lino de Mattos, 22 meses de licença, para exercer o cargo eletivo de Prefeito Municipal da Capital de São Paulo.

Sala das Comissões, 7 de junho de 1955. — Cunha Mello, Presidente — *Benedicto Valladares*, Relator — *Jarbas Maranhão* — *Gilberto Marinho* — *Daniel Krieger*, vencido — *Kerginaldo Cavalcanti* — *Rui Palmeira*, vencido — *Lourival Fontes* — *Argemiro de Figueiredo*, vencido com voto escrito em que dou as razões da discordância — *Atílio Vivacqua*, com fundamento também nas razões do seu voto.

VOTO DO SENHOR SENADOR ARGEMIRO DE FIGUEIREDO, SOBRE O REQUERIMENTO N.º 232/55, DO SENADOR LINO DE MATTOS

O nosso parecer é pela denegação da licença requerida pelo nobre Senador Lino de Mattos.

Ela colide com os princípios que estruturam o sistema de nosso regime político e infringe dispositivos constitucionais.

Numa república democrática, sob o regime representativo, não é possível acomodar-se a acumulação de mandatos eletivos.

Onde falta a vedação expressa da lei, em sua expressão gramatical, sobressai o espírito do legislador constituinte, que se deve sobrepor às interpretações de superfície.

Mas, no caso, o pedido de licença em tela, além de se conflitar, como se disse, com os princípios de regime, viola, por igual, preceitos expressos da Constituição da República.

O art. 48, nº II, alínea c da Lei Básica, firma, claramente, em boa hermenêutica, o impedimento da acumulação de mandatos. Ele está assim redigido:

"Art. 48 — Os Deputados e Senadores não poderão:

II — desde a posse:

c) exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal."

E o § 1.º do mesmo artigo é preciso, quando estabelece a sanção da perda do mandato, para o Senador ou Deputado que infringir aquêle preceito legal.

Realmente, a expressão *mandato legislativo*, constante do texto citado, que allás, para maior clareza, deverá ser, *data venia*, *mandato eletivo*, presta-se a interpretações viciosas que não arrimam bem o impedimento a que nos referimos. (14)

Os que se abroquelam no princípio de que as leis restritivas aos direitos não autorizam interpretação extensiva, acreditarão, de certo, que a acumulação só é vedada na hipótese de mandato do mesmo poder, ou seja de mandatos legislativos. A verdade, porém, é que o pensamento da Constituição foi estabelecer a proibição geral da acumulação de mandatos eletivos. Proibiu expressamente, a menos grave das acumulações, qual seja, a de mandatos legislativos, deixando, porém, evidente, ante os princípios do regime, que o impedimento é extensivo à acumulação de mandatos de poderes diferentes, que encerra maior atentado à estrutura constitucional.

Não precisava o legislador constituinte estabelecer, expressamente, a mesma proibição, relativamente a mandatos ligados a poderes diversos (*Legislativo e Executivo*), quando já o fizera no tocante aos do mesmo ramo institucional.

A lei que veda a acumulação de mandatos legislativos veda com maior razão, implícita-

mente, a acumulação de mandatos legislativos com o executivo. E dispensável se tornava a vedação expressa, que se afirma também no princípio constitucional da *divisão e autonomia dos poderes*, consagrado claramente no art. 36 da Constituição da República e de que faremos adiante.

Adotar uma interpretação superficial em relação ao impedimento do art. 48 citado, sem se atentar para o espírito da lei e, sobretudo, para o sistema do regime, seria admitir-se o absurdo de um senador federal poder, sem prejuízo de seu mandato, investir-se nas funções de Presidente da República.

Pensamos assim firmemente que o impedimento do art. 48 é extensivo, com maior força, à acumulação dos mandatos inerentes aos poderes que não sejam do mesmo ramo constitucional.

Pouco importa a órbita de validade dos mandatos ou a sua natureza, isto é, sejam *federais, estaduais ou municipais*.

Os nossos constitucionalistas não deixam dúvida no assunto.

PONTES DE MIRANDA é incisivo nos seus comentários ao art. 48 citado. Diz ele, à pág. 258, vol. II de "Comentários à Constituição de 1946":

"Pluralidade de mandatos — Quem aceita outro mandato perde aquêle que aceitou em primeiro lugar. A opção deve ser verificada no momento em que se toma posse do segundo mandato, de modo que o exercício dos dois pode acarretar a perda dos dois."

CARLOS MAXIMILIANO é também claro e decisivo:

"Corolário da doutrina de Montesquieu, não permitem que se acumulem as funções de dois dentre os três poderes constitucionais" — "Comentários à Constituição Brasileira".

E não se argua que a incompatibilidade do art. 48, nº II, letra c, atinge apenas o exercício do mandato e não o cargo em si mesmo. A isso se opõem a letra e o espírito da lei citada. Realmente ela é bem clara ao estabelecer que o senador, sob pena de perda do mandato, não pode, desde a posse deste, exer-

(14) A Constituição de 24 de janeiro de 1967 dispõe no art. 36:

"Os Deputados e Senadores não poderão
.....II — desde a posse
..... c) exercer outro cargo eletivo,
seja federal, estadual ou municipal;

(grifo nosso)
A Emenda Constitucional nº 1/69 manteve, na alínea c do inciso II do art. 34, estas expressões.

cer outro mandato, federal, estadual ou municipal. Isso vale dizer que o exercício do segundo mandato impede, não a função, mas invalida o próprio mandato deferido em primeiro lugar.

Julgamos ainda que o pedido de licença infringe o art. 36 e seu § 1.º da Constituição da República. Diz o dispositivo:

"São poderes da União, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si".

§ 1.º — O cidadão investido nas funções de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição."

É outro impedimento expresso que merece egresso segura e coerente.

Quando é que o mandatário de qualquer dos Poderes da República está investido nas funções do cargo? A resposta é uma só — com o ato da posse. Isso pôsto, se o senador empossado aceita mandato de outro poder e passa a exercê-lo, incide, evidentemente, na sanção da perda do primeiro mandato. E nem se diga que a proibição só atinge os três Poderes da União. Isso seria interpretação viciosa e falseante, certo como é que, pelo sistema constitucional vigente, a regra é a vedação geral da acumulação de mandatos, sejam eles da esfera federal, estadual ou municipal, como bem expressamente o diz o art. 48, n.º II, letra c, da Constituição da República, já comentado.

E tanto é esse o verdadeiro espírito da lei que, nas exceções referidas no § 1.º do art. 36 citado, a Constituição inclui os cargos de interventor federal e secretário de Estado que não são pertinentes aos três Poderes da União. Essas exceções constam do art. 51 da Lei Básica.

Isso vale dizer, repetindo, que a regra do art. 36, impedindo a acumulação de mandatos de poderes diferentes, não se restringe tão só aos três Poderes da União, mas, se estende aos mesmos Poderes, nos Estados e Municípios.

Não fôsse geral a regra, a exceção do art. 51 seria inócua e incoerente, fazendo excluir da proibição os interventores e secretários de Estado.

É oportuno transcrevermos aqui o pensamento de PONTES DE MIRANDA (ob. cit., pág. 259), quando êle, fazendo significar que a vedação de acumulação de mandatos é geral

e não admite outras exceções além das expressas no art. 51, diz num remate incisivo:

"O alcance do art. 51 — Foi com a regra do art. 51, o máximo concedido pela Constituição de 1946 à ingerência do Poder Legislativo — do Parlamento — na vida executiva."

É claro, portanto, que, fora das exceções do art. 51, em cuja enumeração não se encontra a de senador da República poder acumular o mandato de prefeito, o que subsiste, como imperativo constitucional irremovível, é regra geral proibitiva da acumulação de mandatos federais, estaduais e municipais.

Mas, não é só.

O pedido de licença ainda colide expressamente com o disposto no art. 185 da Constituição, que assim dispõe:

"É vedada a acumulação de quaisquer cargos..."

Não pode, assim, o senador juntar ao seu mandato o cargo de prefeito municipal, pois seria absurdo admiti-lo, quando a lei o nega aos funcionários em geral.

Note-se bem que, aqui, não é possível estabelecer-se confusão entre o cargo e a função, ou seja, entre o pôsto e o seu exercício. O impedimento é total e absoluto, atingindo o cargo.

Seria possível argumentar que, na expressão da lei quaisquer cargos — não se incluem os mandatos eletivos?

Não. Cargos, no sentido da lei, é de acepção genérica, ampla, abrangendo emprêgo, pôsto, mandato etc. É a interpretação coerente com a tradição do artigo.

CARLOS MAXIMILIANO, interpretando o art. 73, da Constituição de 91, cujo texto inspirou e originou o do art. 185 citado, diz nos seus Comentários, à pág. 764, n.º 467:

"A seção 2ª do título 4.º, em que se acha o art. 73, encerra a Declaração de Direitos vigorante em todo Brasil; os seus dispositivos são obrigatoriamente cumpridos pelos poderes federais, estaduais e municipais; portanto, a ninguém se permite acumular cargo nacional com outro regional ou local. Esta proibição é muito mais generalizada do que as referentes aos emprêgos federais apenas; além dos motivos só aplicáveis a êstes, ainda milita a de preservar a autonomia do Estado, cujos funcionários ou legisladores a União tentaria com as mais rendosas mercês."

O mesmo autor, já em comentários à Constituição vigente, interpretando o art. 185,

adianta, à pág. 238 do vol. III de sua obra cit.:

"Bem avisado andou o legislador constituinte evitando referir-se a emprego pôsto ou mandato"...

Não resta dúvida, portanto. Na expressão da lei: *quaisquer cargos* incluem-se também os mandatos eletivos, por interpretação coe-rente.

E vejamos bem. O texto proibitivo da acumulação de *quaisquer cargos* não condiciona o impedimento à circunstância de haver ou não remuneração para eles.

Foi, neste ponto, mais rigoroso do que o de 91, que só impedia as *acumulações remuneradas*.

Julgamos, assim, o pedido de licença em discussão inconciliável com o sistema do regime, com os princípios da democracia e com a letra expressa da Constituição.

S. C., em 7 de junho de 1955. — *Argemiro de Figueiredo*.

VOTO DO SENHOR SENADOR KERGINALDO CAVALCANTI, SOBRE O REQUERIMENTO N.º 232, DE 1955, DO SENHOR SENADOR LINO DE MATTOS

Acompanho o parecer do Senhor Relator, o nobre Senador Benedito Valladares, porque do confronto dos arts. 36, § 1.º, e 48, n.º I, b, e II, b, da Constituição, conclui que não há impedimento de ordem constitucional que impeça a senador ou a deputado de assumir o cargo de Prefeito de um município.

Nesse sentido li e ofereço pareceres do Ministro Bento de Faria, do Doutor João de Oliveira Filho, do Doutor Luiz Antônio da Gama e Silva, do Desembargador Ivair Nogueira Itagiba e do Professor Pedro Calmon que requeiro seja juntado com o presente voto ao processo para maior esclarecimento do Plenário.

S. C., em 7 de junho de 1955. — *Kerginaldo Cavalcanti*.

PARECERES ALUDIDOS NO VOTO EM SEPARADO DO SENHOR SENADOR KERGINALDO CAVALCANTI

PARECERES

Do Ministro Bento de Faria

O Doutor Lino de Mattos, Senador da República, foi, recentemente, eleito Prefeito da capital do Estado de São Paulo.

Sou consultado, a propósito, se lhe é possível exercer tal cargo, sem a perda do referido mandato, que ora desempenha, mediante licença prévia do Senado Federal.

Isto pôsto, respondo, nos termos que se seguem.

I

O Estatuto constitucional vigente assim dispõe no art. 48, n.º II, letra c:

"Os deputados e senadores não poderão:

II — desde a posse:

C — *exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal.*

Excluída, portanto, por incontroversa a questão da elegibilidade, daí resulta, em princípio, que o cidadão, no desempenho de um desses mandatos há de optar por um deles, sendo que a aceitação do segundo importa, necessariamente, na perda do primeiro.

II

Embora contidos em instrumento político, os dispositivos constitucionais, como os de outra qualquer lei, são suscetíveis de interpretação, desde que não os altere, porque essa faculdade só é outorgada a um Congresso com poderes constituintes e especiais. Dentro desse conceito e sua limitação, o intérprete deve investigar o espírito do texto analisado e o objetivo da sua determinação, e assim porque, como bem observa Carlos Maximiliano:

"A forma é sempre defeituosa como expressão do pensamento. Em vez de se ater à letra, aprofunde-se a investigação, procure-se revelar todo o conteúdo; o sentido e o alcance do dispositivo — *Comentários à Constituição Brasileira* (4ª ed. vol. I, pág. 135).

Já essa norma fôra preconizada pelos velhíssimos Estatutos da Universidade de Coimbra, *in verbis*:

"Deve-se, sobretudo, buscar conhecer e ter sempre diante dos olhos depois de conhecida, a genuína intenção do legislador, ou seja o *verdadeiro espírito da lei*, qual se resume no complexo de todas as determinações individuais, em que o legislador a conheceu, e quis que ela obrigasse, e do fim e razão que o moveram a estabelecê-la" (L. II tit. 6, § 19).

E muito antes sentenciava CELSO — saber as leis não é conhecer-lhes as palavras e sim o sentido e a aplicação delas (*scire leges non est verba tenere; sed vim ac potestatem*) (Dig. De legibus fl. 17).

Como se vê — *nil nisi sub sole*.

Nesse empenho de investigar o espírito e o sentido do mandamento constitucional, a Constituição

"deve ser interpretada liberalmente de maneira a favorecer a atuação dos seus

princípios e facilitar os fins que teve em vista atingir com o seu estabelecimento.”

(FRANCISCO CAMPOS — *Direito Constitucional*, pág. 32), tanto mais quanto é ela própria que, ao disciplinar os direitos e garantias individuais, assegura, como dogma, que — ninguém é obrigado a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 141, § 2º).

E esse eminente doutrinador, para amparar seu ensinamento, relembra a lição de BLACK:

“A Constitution is not to be interpreted on narrow or technical principles, but liberally and on great broad lines, in order that it may accomplish the objects of its establishments and carry out the great principles of government” (*Constitutional law*, § 47).

III

A luz desses princípios cumpre, pois, estudar a ordenação constitucional acima transcrita.

Que diz ela? Que o Deputado ou Senador não pode exercer, *cumulativamente*, seu mandato legislativo com outro mandato legislativo federal, municipal ou estadual visto como por — exercer — deve se entender o desempenho efetivo do cargo, a ação de exercitar alguém alguma coisa (Fr. Domingos Vieira — *Tesouro da Língua Portuguesa*).

Cria, assim, a meu ver, não uma incompatibilidade, determinante da cessação definitiva da função, mas um impedimento, em geral transitório, que sem a produzir, por não consagrar a inconciliabilidade de funções, apenas estabelece uma suspensão temporária (V. Prof. Ludgero Neves — *Idoneidade, incapacidade, incompatibilidade e ineligibilidade in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa ano 1º, nº 1 e 2, pág. 151*).

É o que se verifica em relação ao Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado (*Const. Fed., art. 51*).

Foi o que ocorreu com o Governador de um dos Estados do Norte do País o qual, afastando-se do cargo mediante licença da respectiva Assembléa Legislativa, passou a exercer o de Ministro de Estado, e ao deixá-lo, voltou à função governamental, como decorrente da inteligência emprestada àquele mesmo dispositivo.

E há ainda o caso de outro não menos eminente Senador, em efetivo exercício, exercitar funções de direção em empresa particular, que certamente não há de gozar de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica do direito público.

Ainda ao Deputado ou Senador, sem perda do mandato, mas com licença prévia da sua Câmara, é permitido desempenhar missão diplomática de caráter transitório ou participar, fora do País, de congressos, conferências, e missões culturais (*Const. Federal, art. 49*).

Eu mesmo, sem que o impedisse o preceito constitucional do art. 96, nº I, tive oportunidade de, como Ministro do Supremo Tribunal, quando ainda não aposentado, presidir, no estrangeiro, a Delegação brasileira a um dos Congressos latino-americanos, sem perda do cargo que voltei a exercer.

Esses casos, rememorados tão-somente para ilustrar, mostram o alcance da proibição constitucional supra referida, que, aliás, visa apenas à *cumulação de mandatos legislativos*.

IV

Mas, nem isso ocorre no caso em aprêço. O cargo de Prefeito, nem por ser eletivo, investe seu titular do *mandato legislativo* a que, expressamente, alude o referido art. 48, nº II, letra c, da nossa Lei Suprema.

Como Chefe do Executivo municipal é uma autoridade que *não tem o Poder de legislar*, mas apenas o de regular, gerir ou administrar negócios pertinentes à economia do município, durante certo período de tempo.

Conseqüentemente, se a mencionada norma constitucional objetiva tão-somente os que podem legislar, no seu âmbito não se encontra superfície para os que não têm esse poder.

As proibições são do direito estrito ou existem expressamente declaradas, ou não existem, então, não devem ser impostas.

Assim, sendo, o Dr. Lino de Mattos pode assumir o aludido cargo de Prefeito, sem perda do mandato de Senador, deixando, porém, o efetivo exercício dessa função, afastamento esse que deve ser precedido da licença da Câmara a que pertence.

É o que me parece, salvo melhor juízo.
Antônio Bento de Faria.

Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal.

Rio de Janeiro, 6 de junho de 1955.

PARECER

Do Professor João de Oliveira Filho jurista-consulto, constitucionalista e diretor do Instituto e da Ordem dos Advogados do Brasil — Membro do Tribunal Regional Eleitoral

Perguntam-me se o Senador Lino de Mattos virá a perder o mandato no caso em que assumo o cargo de Prefeito da Cidade de São Paulo, para o qual acaba de ser eleito.

Respondendo que não.

Os mandatos legislativos somente se perdem nos casos e pela forma determinada na Constituição e na Lei.

Nem na Constituição, nem na Lei nº 211, de 7 de janeiro de 1948, se encontra como causa da perda de mandato legislativo o exercício do cargo de Prefeito eletivo de qualquer Município.

É uma coisa curiosa e um pouco surpreendente que para o cargo de Prefeito Municipal não haja inelegibilidade para o Presidente da República, Vice-Presidente, Senadores, Deputados, Governadores, Vice-Governadores, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Juizes, etc. São inelegíveis para Prefeito o que houver exercido o cargo por qualquer tempo no período imediatamente anterior, bem assim o que lhe tenha sucedido, ou, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o haja substituído, e, igualmente, pelo mesmo prazo, as autoridades policiais com jurisdição no Município (Const. art. 139, n.º III). Também são inelegíveis, nas mesmas condições, o cônjuge e os parentes, consanguíneos ou afins, até o segundo grau, do Prefeito, para o mesmo cargo (Const. art. 40, n.º III).

O problema então que se apresenta é relativamente à eventual compatibilidade do exercício simultâneo de cargos, qual o de Prefeito Municipal e o outro que o eleito tenha, ou a compatibilidade do exercício do cargo de Prefeito que adquire com o cargo anterior que exerce, do qual possa o eleito se afastar por licença.

Por suposto seja eleito para o cargo de Prefeito o Presidente ou o Vice-Presidente da República, não lhes é possível conseguir licença para o afastamento do cargo. Não há nenhum Poder superior que lhes possa dar licença. Não se deve confundir licença para se afastar do exercício do cargo com permissão para o Presidente da República se ausentar do País, conforme prescreve o artigo 85 da Constituição. Quaisquer desses órgãos do Poder Executivo se afastam dos seus cargos por impedimento. Não é admissível que para o exercício do cargo de Pre-

feito o Presidente ou o Vice-Presidente da República venham alegar impedimento para afastamento dos respectivos cargos.

Quanto aos Governadores dos Estados, existe, além dos motivos concernentes ao Presidente e Vice-Presidente da República, mais o de residência obrigatória na Capital do Estado.

Com referência aos membros do Poder Judiciário, a incompatibilidade do exercício ou da permanência do cargo judiciário com o exercício ou permanência do cargo de Prefeito, está prevista no art. 96, de modo geral para todos cargos públicos. Dispõe o art. 98 que é vedado ao juiz exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo o magistério secundário e superior, sob pena de perda do cargo judiciário.

No caso, porém, dos membros do Poder Legislativo da União, dos Estados e dos Municípios, não há tal perda de cargo legislativo, senão para os casos expressos na Constituição.

Vejam os casos expressos na Constituição.

Há o caso do exercício de outro mandato legislativo, conforme dispõe o art. 48, n.º II da Constituição.

O cargo de Prefeito não é caso de mandato legislativo, porém executivo. O Prefeito é órgão do Poder Executivo do Município.

Não se trata, outrossim, de ser o cargo de Prefeito algum emprego remunerado por pessoa jurídica de direito público, como o Município. O cargo de Prefeito não é emprego público, o Prefeito não é funcionário público, é, como já se disse, órgão do Poder Executivo do Município.

Não está, portanto, o Prefeito incluído na expressão da letra b do n.º I do art. 48 da Constituição.

Dir-se-ia que se trataria de uma pessoa estar investida na função de um órgão da União, ou de um Poder da União, o Legislativo, e não poder ser investido de função de outro Poder, o Executivo do Município, procurando-se ou inculcando-se aplicação para o disposto no § 1.º do art. 36 da Constituição — "o cidadão investido na função de um deles (Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário da União) não poderá exercer a de outro".

Em primeiro lugar, essa disposição se refere somente aos Poderes da União. É um parágrafo do art. 36. O parágrafo é, de ordinário, desdobramento, da disposição constante da cabeça do artigo. O artigo dispõe que "são Poderes da União, o Legislativo, o

Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si". O § 1º desse artigo, como seu desdobramento, dispõe que "o cidadão investido de função de um deles, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas na Constituição". Não é, portanto, disposição que se aplique no sentido vertical, isto é, da União para os Estados, da União para os Municípios, dos Estados para os Municípios, e vice-versa, mas no sentido horizontal dos Poderes da União, dos Poderes dos Estados, dos Poderes dos Municípios, porquanto aquêle princípio, o de independência e harmonia dos poderes, é princípio que a Constituição manda que seja assegurado, permitindo até a intervenção federal nos Estados, quando esse princípio venha a ser menosprezado (Constituição, artigo 7.º, n.º VII, letra b).

Na República, a União, os Estados e os Municípios formam esferas concêntricas de exercício dos três Poderes. Não há entrelaçamento entre esses Poderes das três esferas. As prevenções entre as pessoas que exercem quaisquer desses Poderes em quaisquer dessas esferas da República se resolvem pelas inelegibilidades e pelas incompatibilidades de cargos.

Não se pode, pois, dizer que esteja na situação do disposto no § 1º do art. 36 da Constituição o membro do Poder Legislativo da União que se invista nas funções de Prefeito de determinado Município, porquanto aquêle é um Poder da União e este é um Poder do Município, dispondo aquela prescrição somente para os Poderes da União entre si, e não com relação aos Poderes da União e dos Estados ou dos Municípios, em conjugação, por linhas transversais.

Nossas conclusões, portanto, são as seguintes:

1 — O exercício do cargo de Prefeito Municipal não é causa de perda de mandato dos membros do Congresso Nacional.

2 — O Senador Lino de Mattos não virá a perder o mandato de Senador no caso em que assuma o cargo de Prefeito da Cidade de São Paulo, para o qual acaba de ser eleito.

Esse o meu parecer, salvo melhor juízo.
Rio de Janeiro, 3 de junho de 1955. —
João de Oliveira Filho.

PARECER

Do Dr. Luís Antônio da Gama e Silva, Professor Catedrático de Direito Constitucional, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

1 — A questão, que nos é proposta, oferece interessantes aspectos de interpretação cons-

titucional, principalmente se considerarmos a orientação adotada pelo legislador constituinte de 1946 e a eleição de algumas normas, que vieram quebrar a pureza e rigidez, para muitos louváveis, do presidencialismo entre nós.

Com efeito, a estrutura presidencialista que, na Constituição de 1891, impunha a perda do mandato ao deputado ou senador que aceitasse o cargo de Ministro de Estado, tornando-se até inelegível (art. 50, parágrafo único), foi substancialmente alterada pela Carta Magna de 18 de setembro de 1946, com as permissões constantes de seus arts. 51 e 54, esta a mais grave delas.

Desta forma, o princípio da independência dos poderes, que impede a um de seus membros servir ao outro, foi quebrado, com grave dano, em nossa atual organização política, problema este que não pode ser abandonado pelo intérprete, para a solução do objeto da consulta.

2 — De outro lado, cumpre examinar se o cidadão é inelegível, ou se há, na Constituição, alguma norma que o impeça de exercer o mandato, em virtude da concorrência de uma ou várias circunstâncias que o tornem incompatíveis àquele exercício.

Os casos de inelegibilidade, porque determinam restrições ao direito político do cidadão, constituindo verdadeiras regras de incapacidade política passiva, devem ser expressos, se não podendo, por sortes ou artimanhas de hermenêuticas, impor uma condição, onde ela não exista.

Do mesmo modo, as incompatibilidades, porque atingem também aquêle direito, não podem resultar de interpretações extensivas ou analógicas. Fundam-se elas em princípios de ordem pública, visando, sob certos ângulos, a independência dos poderes. Impõem, de outro lado, sanções, normalmente a perda do mandato. E se esta é sua mais séria consequência, se não pode dar-lhe um alcance além do que o texto diz, com o objetivo de se atingirem casos não previstos pela própria Constituição.

3 — Não podendo a norma constitucional descer a pormenores, tornando-se mesmo casuísticas, as hipóteses não previstas, em seu texto, devem ser analisadas sempre dentro de um justo critério, que satisfaça àquelas condições e atenda o sistema que ela define e consagra. Lembre-se sempre o intérprete de que "a Constituição não é um repositório de doutrinas: é um instrumento de governo, que assegura a liberdade e o direito, sem prejuízo do progresso e da ordem" (CARLOS MAXIMILIANO, HERMENÊUTICA E APLICAÇÃO DO DIREITO, n.º 376, pág. 322).

A história do Direito Constitucional, a elaboração legislativa, as idéias e os princípios que a nortearam, as discussões e votações, as instituições adotadas, em suma, o sistema constitucional, considerado em seu conjunto, tudo é valioso elemento para uma perfeita exegese do texto, notadamente quando, sobre a hipótese concreta, dúvidas podem ser suscitadas, em presença da omissão, da lacuna da lei.

Será dentro desses princípios que, para nós, deve ser examinado o problema proposto pela consulta, sem o que não conseguiremos atingir o resultado, que só a exegese do texto constitucional pode determinar.

4 — Afastamos, desde logo, a hipótese de inelegibilidade, porque inexistente.

Salientamos, porém, que o rigor da Constituição foi quase nenhum, quando tratou das condições especiais de elegibilidades dos Prefeitos Municipais, permitindo concorrerem a esse cargo, entre outros, até o Presidente da República e os Governadores dos Estados, mesmo em exercício. Isto demonstra que, dentro do sistema constitucional, a função de Prefeito recebeu um tratamento bem diverso dos demais cargos eletivos.

5 — Haverá, contudo, incompatibilidade, para que o Senador Lino de Mattos possa exercer, sem perda de seu mandato atual, o cargo de Prefeito Municipal de São Paulo, para o qual foi eleito?

Direito político por excelência é o de ser eleito. E uma vez eleito, exercer o seu mandato.

A proibição deste exercício, uma vez que constitui severa restrição a direito político do cidadão, só pode resultar de norma expressa, notadamente se tivermos em consideração que a violação da regra proibitiva importa na perda do mandato, que o povo outorgou àquele que preferiu escolher nas urnas.

Se a suspensão e perda dos direitos políticos só decorrem de norma expressa, assim o declarando a Constituição Brasileira (art. 135), com idêntica razão o exercício desses direitos só deve sofrer restrições também expressas, restrição que é à capacidade do cidadão.

Examinando os textos constitucionais aplicáveis à espécie, não vislumbramos, nem mesmo implicitamente, uma norma sequer que torne incompatível o exercício do cargo de Prefeito Municipal, sem a perda do de senador.

O que a Constituição estabeleceu, expressamente, é que o senador não pode:

- a) aceitar ou exercer comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista (art. 48, I, a);
- b) ocupar cargo público do qual possa ser demissível *ad nutum* (art. 48, II, b) e
- c) exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal (art. 48, II, c).

A hipótese da consulta, nenhuma dessas proibições, constitucionais têm aplicação. Não é o cargo de Prefeito Municipal — Chefe do Executivo do Município — comissão ou “emprego” de pessoa jurídica de direito público e, pois, muito menos, de entidade autárquica ou sociedade de economia mista. Também não é cargo demissível *ad nutum*. Finalmente, não é mandato legislativo municipal, pois os que este exercem são os Vereadores e não o Prefeito Municipal.

Logo, não havendo nenhuma norma constitucional que impeça o exercício daquele cargo, não nos parece possível subentender-se uma proibição, onde ela não existe, porque, repetimos, a restrição ao legítimo exercício de um direito político não pode ser deduzida através de interpretações analógicas, ou extensivas.

6 — Poder-se-á, contudo, argumentar, que a proibição constitucional é de natureza implícita, decorrendo do preceito do § 1.º do art. 36, da Constituição, que prescreve: “O cidadão investido na função de um deles (podêres da União) não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição”.

Não nos parece possível, dentro do atual sistema constitucional brasileiro, semelhante conclusão.

Inicialmente, esta opinião só seria passível de aceitação, embora controvertida, se o sistema presidencialista vigente tivesse mantido a pureza de seus bons princípios, inclusive a independência dos poderes.

No entanto, o que se verifica é, exatamente, o contrário. Abriram-se brechas violentas no sistema e se fizeram concessões inexplicáveis.

Logo, a orientação acolhida foi, precisamente, a de concessões e não a de restrições. A de quebra da independência, possibilitando-se a hipertrofia do Executivo, e permitindo-se a intervenção deste, veladamente ou

não, no Legislativo, embora a norma chocante do art. 54.

Se assim acontece, se hoje, entre nós, diverso é o princípio informativo, não vemos como se possam admitir proibições implícitas. Estas, ou são expressas, ou não existem.

Acresce, de outro lado, que a norma do § 1.º do art. 36, ainda que possibilitasse uma interpretação extensiva se não aplica à hipótese da consulta.

Prescreve o art. 36 que "são Podéres da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si". Deste modo, esse dispositivo mudou o conceito que, nas Constituições de 1891 (art. 15, e 1934, art. 3.º), foi adotado: órgão da soberania nacional.

Conforme se verifica das discussões parlamentares, nos interessantes estudos de José Duarte (A Constituição Brasileira de 1946, vol. I, págs. 596 e seguintes), a substituição do texto do projeto, que falava em "poder público", foi o resultado de uma emenda do Deputado Gustavo Capanema, que propôs a redação tal como se encontra no texto. E acentuou este parlamentar que sua emenda alterava a tradição constitucional da República, pois, o de que se tratava, era, precisamente, dos podéres da União: "Não são da soberania nacional esses podéres; são da União". E com esta tese concordou a maioria da comissão. Com ela ficou o plenário, não obstante oposições.

Esse histórico mostra que o texto só se refere aos podéres da União é, pois, o parágrafo único, que faz parte do artigo, descobrimento deste, só pode referir-se, também, ao que o mesmo declara. E ainda que se não admita este subsídio falando o texto em "podéres da União", é evidente que se não pode ler aí "podéres do município". Assim, portanto, o que a Constituição estabelece é que uma pessoa, investida em um dos podéres da União, não pode exercer, ao mesmo tempo, os de qualquer dos outros podéres da União. Com isto visou-se a impedir o sacrifício da independência dos podéres, o que, contudo, não foi mantido em várias disposições subsequentes. Logo se não pode, como é óbvio, levar esta proibição ao ponto de se impedir que um senador possa, num município, exercer o cargo de Prefeito, sem perda do mandato.

Não teria sentido, para nós, que o texto tivesse outro conteúdo de modo a compreender, também, os "podéres" dos municípios, os quais atuam em esfera de competência restrita e com atribuições, determinadas, em nada, ofendendo o sistema constitucional do Estado seja o de seu Executivo ocupado por

um deputado, ou um senador, sem que isto provoque a perda do mandato.

Do mesmo modo, seria pueril invocar-se o disposto no art. 185 da Constituição, que veda, com as exceções prescritas na Constituição, a acumulação de cargos públicos. Em primeiro lugar, porque, como está qualificado pela própria Constituição, o art. 185 pertence ao Título VIII, que trata dos funcionários públicos. E, de outro lado, não se podendo considerar o Prefeito Municipal como "funcionário público", a ele se não aplicaria o preceito. E, finalmente, porque também um membro do Senado Federal não é "funcionário público". São os arts. 184 e seguintes a garantia fundamental dos funcionários públicos, não se aplicando seus preceitos aos senadores e Prefeitos Municipais.

7 — Tôdas estas considerações nos levam à convicção de que a consulta só pode ser respondida, afirmativamente. É esta a orientação, que se impõe, pela interpretação harmônica dos textos constitucionais; é a única solução que satisfaz o indispensável respeito devido aos direitos políticos do cidadão; é a consequência lógica e jurídica, que atende o sistema adotado pela atual Magna Carta. O contrário será violá-la, desrespeitando-se supremos direitos do interessado.

Respondemos, assim, que o Senador Lino de Mattos pode exercer, o cargo de Prefeito Municipal de São Paulo, sem perda de seu mandato legislativo federal.

É este o nosso parecer, *sub censura*.

São Paulo, 6 de junho de 1955. — *Luis Antônio da Gama e Silva*.

PARECER

Desembargador Ivair Nogueira Itagiba

1. O Senador Juvenal Lino de Mattos que no Senado Federal integra a representação de São Paulo, acaba de ser eleito Prefeito da Capital paulista, no comício eleitoral de 22 de maio último. Para que possa empossar-se no novo cargo, sem perda do mandato legislativo, apresentou um requerimento à Casa do Congresso a que pertence, solicitando vinte e dois meses de licença, tempo correspondente à duração da função executiva na Prefeitura bandeirante.

2. Suscitam-se dúvidas acerca da possibilidade do deferimento do pedido. Objeta-se que a investidura no cargo de Prefeito importa automaticamente a perda do mandato senatorial. Aventa-se que o representante do povo numa das Casas do Legislativo Federal não tem jus de exercer outra função que não seja a de Ministro de Estado, interventor federal, secretário de governo de qualquer das

unidades federativas, missão diplomática e participação em congressos e conferências culturais, na conformidade de norma constitucional expressa.

3. Exposto o fato, cabe-me considerar a consulta sujeita ao meu exame. A questão, para sua melhor apreciação, deve ser ampliada nos seus horizontes e olhada sob vários ângulos, para ao cabo de contas, ser fixado e resolvido o caso concreto. Fio em que não haverá excesso nos limites de um simples parecer, em se acentuando certos aspectos constitucionais que merecem ser recordados na consideração do assunto.

4. O Estado é uma unidade de poder, que transforma os conteúdos de natureza jurídica, sociológica, econômica, espiritual numa síntese dialética, numa unidade múltipla. Esta unidade não é unidade estática, porque nas suas constantes há momentos de renovação. A organização do Estado faz-se, todavia, segundo regras e princípios consubstanciados e expressos em preceitos constitucionais. A Constituição vem a ser a sua estrutura jurídico-política. O Estado, como ser dinâmico e evolutivo, vive, conseguintemente, de suas funções. Exercer funções é exercer o Poder. E o exercício do Poder se realiza com obediência às normas e regras constitucionais.

5. A clássica trilogia, apesar de sua artificialidade como diria Laski, atravessa incólume as épocas. A divisão, ou separação da técnica política hodierna, ou distinção de Podêres consoante expressão de CARL SCHMIDT, em Legislativo, Executivo e Judiciário resistiu a qualquer outro acréscimo. Não há separação absoluta das funções estatais. Há inter-relações recíprocas. O que se observa é a distinção dentro do equilíbrio. Os "checks and balances" da expressão americana ou limites constitucionais fixam a congruência, a concordância, a regularidade, a justa relação entre os Podêres. No movimento funcional de uns, penetra, sem exorbitações, mas na esfera das respectivas atribuições, a ação de outros, numa ajuda mútua que busca a unidade de bem servir à comunhão.

6. Os constitucionais indicam as funções específicas dos três Podêres: a *legislativa* fixa normas jurídicas gerais e individuais; a *judicial* aplica o Direito ao caso concreto, mantendo e atualizando as regras jurídicas; e a *executiva*, repartida em *governamental* que tem atribuições de resolver problemas tocantes à unidade política do Estado e relativas aos interesses nacionais, e a *administrativa* à qual compete o encargo de gerir os assuntos públicos ordinários. Não há somente especificidade nas funções dos três Poderes. Tratando-se de categorias artificiais necessárias que visam à distinção e ao equilí-

brio mútuo, a Constituição adota freios e contrapesos, outorgando nas esferas delimitadas, ao Executivo funções legislativas como ocorre na expedição de decretos para execução das leis, e funções judiciais no atinente ao indulto; ao Judiciário funções legislativas, quais as de elaboração de seus regulamentos internos e funções administrativas de provimento de cargos; ao Legislativo funções executivas à maneira do que sucede na autorização de empréstimos externos e funções judiciais nos crimes de responsabilidades do Presidente da República, em que a Câmara é o juiz que processa e o Senado, o juiz que julga. Há, pois, um entrelaçamento de funções, mas perfeitamente definidas.

7. A Constituição, no art. 36, acolheu, à moda dos modernos pactos fundamentais e obediente à nossa tradição republicana, a triplíce divisão apontada em *De l'Esprit de Lois*, de MONTESQUIEU a quem cabe a glória de ter escrito não um tratado de Direito Constitucional propriamente dito, mas a de haver, dentro do caráter polémico de sua exposição, ordenado um sistema, criado esquemas fundamentais e indicado o funcionamento dos Podêres. Reza em verdade, a norma do art. 36: "São Podêres da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si". Refere-se a Constituição aos três Podêres da União, os quais a Carta Magna de 91, e a de 34 mencionavam como órgãos da soberania nacional. Estabelecendo-lhes a separação ou distinção, a nossa Lei Fundamental desaceitou a unicidade ou teoria do monismo jurídico, que determina o escalonamento dos Podêres, a sua dimensão e a discriminação de funções, para dotar o parcelamento da autoridade, a divisão orgânica, de interdependência e de relações mútuas equilibradas ouro e fio.

8. Firmando a divisão dos Podêres da União e gizando as atribuições de cada um, a Constituição vedou disputas, atritos, embaraços e excessos, exigindo a unidade de ação. Para impedir seja frustrado o princípio dessa divisão ou separação, proibiu a Lei Maior que o cidadão exerça cumulativamente funções de mais de um dos Podêres da União. Assim, prescreveu no § 1.º, do art. 36: "O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição". É bem de ver que a cláusula "salvo as exceções previstas nesta Constituição", é restrita aos Podêres da União, aos quais alude o texto do art. 36. As exceções vêm contempladas e expressas nos arts. 49 e 51 da Constituição. Ali se permite ao deputado federal ou ao senador, com prévia licença de sua câmara, o desempenho de missão diplomática de caráter transitório, ou

a participação, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais; aqui se consente que o deputado federal ou senador se afaste do cargo para se investir na função de Ministro de Estado; interventor federal ou secretário do Estado-membro.

9. No quadro da Federação Brasileira há três órbitas com autonomia política administrativa e financeira: União, Estado-membro e Município. A Constituição demarca os limites de atuação de cada um desses níveis. Dispõe sobre o Município nos arts. 7.º, inciso VII, letra e, 28 e 29. Regula o Estado-membro nos arts. 7.º, incisos I a VII, 18 e 19 a 24. No art. 36 trata dos Poderes da União e nos seguintes define tais poderes, traçando-lhes as características e determinando-lhes as lindes de sua competência. A Constituição, ao que se observa, plantou balizas e fincou marcos entre as três órbitas autonômicas da Federação, distinguindo-lhes as funções jurisdicionais e firmando a distribuição qualitativa e quantitativa das atribuições dos órgãos de jurisdição. A vedação, sempre inampliável, e insere no art. 36 não pode ir além do exercício cumulativo de funções de mais de um dos *Podéres federais*.

10. No art. 48 a Constituição rege as incompatibilidades, explicitando as únicas que se relacionam com o mandato do senador e de deputado. Nascem umas no momento da expedição do diploma; surgem outras no instante da posse do senador ou do deputado. Resulta a incompatibilidade da proibição expressa de se reunir no mesmo indivíduo, simultaneamente, o exercício de duas funções inconciliáveis em face do texto constitucional. Assim, deputado ou senador, a contar da diplomação não poderá, sob penas de perda do mandato, aceitar ou exercer comissão ou emprego remunerado da União, Estado-membro, Distrito Federal e Municípios, bem como de autarquias, sociedades de economia mista ou empresa concessionária de serviços públicos. Se lhes é defeso receber favores ou empregos daquelas pessoas jurídicas de direito público e destas, entidades paraestatais, claro é que não poderão talqualmente celebrar contratos com uma e outras, a menos se obedecerem os contratos a normas uniformes à maneira dos contratos de transporte na Central do Brasil e dos contratos de empréstimos hipotecários na Caixa Econômica. Desde o ato da posse, é vedado ao deputado ou senador ocupar cargo público, de livre demissão; patrocinar causas contra a União, Estado-membro, Distrito Federal ou Município; exercer função remunerada; ser diretor ou proprietário de empresa que goze de favor decorrente de contrato com essas pessoas jurídicas de direito público; faltar às

sessões, sem licença, por mais de seis meses consecutivos. Finalmente, e esta é a última proibição, sem se falar no procedimento reputado incompatível com o decóro parlamentar: é defeso ao deputado ou senador exercer outro *mandato legislativo*; ser deputado federal e senador a um tempo; senador e deputado estadual; deputado federal e deputado à Assembleia Legislativa de Estado-membro; senador e vereador, vereador e deputado federal ou estadual.

11. Insta assinalar, pois, que a proibição se refere ao exercício cumulativo de mandatos legislativos. O legislador federal, sob nenhum pretexto, e perderá o mandato legislativo se o fizer, não poderá exercer qualquer outro, seja municipal, estadual ou federal. Não poderá igualmente, quanto aos Poderes da União, segundo o art. 36 da Constituição, exercer outras funções que não sejam as designadas nos arts. 49 e 51. Vê-se, pois, que o deputado ou senador tem exclusivamente as incompatibilidades contempladas e definidas no texto constitucional. Não há engendrar outras omitidas ou não mencionadas explicitamente na Lei Magna.

12. Não se argumente, em contradição aos princípios anunciados e aos textos invocados, com o art. 52 da Constituição que cogita da convocação de suplente, conforme estabelecer o regimento interno, nos casos de licença, de vaga ou de investidura do representante na função de ministro de Estado, interventor federal ou secretário de governo estadual. Não se trata de norma imperativa, compreensiva de todos os casos: é, antes, de cunho regulamentar exemplificativo. De fato, a enumeração é feita para as hipóteses enunciadas anteriormente. Os casos restantes ou as hipóteses que surjam serão reguladas pelo regimento interno, e tanto assim é que a norma a este expressamente faz menção. Os claros que por ventura existam no regimento interno deverão ser cobertos com acréscimos resultantes de deliberação tomada pelo Senado ou Câmara, por ocasião de sua reforma, revisão ou emenda. Se, porém, o regimento é omissivo, a solução, em caso de urgência, será dada pelo plenário.

13. Ao Senado ou à Câmara compete, respectivamente, a declaração da perda do mandato de senador ou deputado. Cada ramo do Poder Legislativo é, assim, o juiz dos representantes do povo que nele têm assento. Mas os casos de perda de mandato são taxativos, e nunca implícitos; não podem ser ampliados, porque não é lícito se criarem outros por analogia. A Constituição é obra de objetividade, é representação jurídico-política da existência estatal. Sobre ela a vida passa permanentemente, deixando-lhe marcas indelé-

véis da realidade político-social. Não deve o intérprete ter apêgo ao formalismo; cumpra-lhe buscar nas evidências sociais e nos imperativos de sã política o sentido mais perfeito da eficiência do regime. Uma das vias de penetração do processo ordinário na estrutura constitucional é a prática política não regulada nos textos, e que não contravenha com outras normas expressas. A incompatibilidade entre o mandato de senador e prefeito não figura no texto. Alargar a incompatibilidade seria criar sanções, adotar critério oposto aos conteúdos constitucionais, vulnerar a própria ordem política criada pela Constituição, instituir providência usurpativa de direitos garantidos pelo nosso Ordenamento jurídico.

14. Fôrça é convir que os poderes municipais não comportem idêntica essência e natureza dos poderes políticos da União, nos quais se pressupõe o exercício da autodeterminação. A municipalidade não é órgão da soberania nacional; é órgão da política e administração interna do Município. Trata-se de organização autônoma em esfera demarcada pela Constituição Federal. Pôsto seja o Município imprescindível ao sistema federativo do Brasil, não importa dizer que o seu Executivo e o seu Legislativo sejam Poderes iguais aos da União; representam eles, sem dúvida, verdadeiras funções que se desdobram em administrativas, exercidas pelo prefeito, e deliberativas, exercidas pelos vereadores. O senador é membro de um dos Poderes da União — O Legislativo; uma vez licenciado pelo Senado, com a convocação de seu suplente, não tem, por fôrça de nenhuma regra de Direito Público Constitucional, impedimento para o exercício de função prefetural. Nesta situação, não exerce ele, à verdade, função proibida de outro Poder da União, mas função de administração local.

15. Em livro de minha autoria, *O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira* (tomo 2.º), tive ocasião de expor que as vigas mestras que suportam o nosso edifício constitucional são o regime de Representação Popular e a República Federativa. A Federação, criando unidades administrativa e governativamente autônomas, congregando-as e vinculando-as sob um governo comum, é realidade surgida do espírito nacionalista dentro da imensidade e diversidade de nosso território. A República, caracterizada pela divisão dos Poderes em três, pela temporariedade do Executivo e do Legislativo, pela responsabilidades dos governantes, é forma de proteção das liberdades públicas. A Representação que óbvia a impossibilidade do exercício dos Poderes públicos pela universalidade dos cidadãos é usado de se conferir ao povo a faculdade

de, mediante a vontade de cada eleitor reunida à de outros eleitores, formar o pensamento da maioria, e escolher delegados a quem confia as funções do Estado. O corpo eleitoral de São Paulo, nas eleições de outubro de 1954, escolheu o Senador Juvenal Lino de Mattos para representar essa unidade federativa no Senado. Em 22 de maio último, o povo da Capital paulista o elegeu Prefeito da cidade. As duas escolhas devem ser respeitadas. Não há por que violar o princípio fundamental da Representação. O representante não quer faltar ao seu povo. Dentro da Constituição, com obediência integral de suas normas e de seu espírito, servirá à administração local, mediante licença do Senado. E porque o mandato de senador é mais longo, terminando o tempo de exercício nas funções municipais, retornará à sua Câmara, no cumprimento da delegação popular. Exigir a sua renúncia do Senado, ou lhe declarar a perda do mandato de Senador, porque vai exercer atribuições prefeiturais, mediante o pedido de licença formulado, vale por lhe aplicar e, por via de consequência, ao povo que representa, uma sanção desconhecida na Constituição. Seria, em resumo, abalar no seu alicerce uma das vigas que sustentam o edifício da Democracia brasileira.

16. O Senador ou Deputado licenciado não exerce o mandato. Quem o detém é o suplente que o substitui. O Senado teve oportunidade de decidir, faz dois anos mais ou menos, que não perde a suplência quem haja exercido o cargo de prefeito eleito e de prefeito nomeado. Em razão dessa deliberação, tomada para o caso concreto, convocou o suplente Altivo Linhares para substituir o Senador Pereira Pinto, do Estado do Rio de Janeiro. Depois de eleito suplente, Altivo Linhares exerceu por quatro anos o mandato de Prefeito do Município de Miracema e foi Prefeito nomeado de Niterói. Não perdeu a suplência, porque não estava em exercício do mandato de Senador, quando por longo tempo administrou, como autoridade executiva local, dois municípios fluminenses. Tal e qual há-de entender-se em relação ao Senador Juvenal Lino de Mattos que licenciado, não deterá, nem exercitará o mandato de Senador, o qual passa por inteiro ao seu suplente. No correr da licença que se lhe conceder nada obsta, visto como nenhuma vedação constitucional existe, a que assumo e exerça a função executiva de Prefeito da Capital bandeirante.

17. O Direito Parlamentar, como ramo do Direito Constitucional, é o conjunto de normas relativas ao ordenamento interno e ao funcionamento das câmaras. As regras de regulamento parlamentar, isto é, as re-

gras dos regimentos internos do Senado ou da Câmara têm eficácia jurídica como normas executivas ou integrativas dos princípios constitucionais tocantes ao Legislativo. Elas se situam no plano de subordinação hierárquica aos preceitos da Constituição em matéria que entende com a organização e funcionamento das Casas do Congresso. Devem, pois, adequar-se a esses preceitos. Em virtude da omissão do Regimento Interno, a decisão do Senado não será somente regimental, mas antes e acima de tudo assunto constitucional que envolve o princípio básico da representação. Em não havendo impedimento expresso, nada impede da concessão da licença para o exercício da função de Prefeito.

18. O Senador Juvenal Lino de Mattos, segundo se observa, não pretende cumular funções de mais de um dos Poderes da União. Não quer exercer outro mandato legislativo de qualquer dos três níveis da Federação. Não deseja o exercício de função incompatível, nem procura tentar transpor qualquer das incompatibilidades expressas, depois de sua posse no Senado. Requereu licença para se afastar de sua Câmara. Substituí-lo-á o suplente que deterá o mandato pelo seu exercício, na função do executivo municipal, não será Senador, mas Prefeito, com atribuições em outra órbita, sem qualquer relação ou interferência com os Poderes da União. Nenhuma norma clara e taxativa lhe impõe a proibição de exercer a administração local da Capital paulista. Não se presume vedação, que há-de ser expressa. A perda do mandato senatorial há-de constar de regra escrita, e, seja qual for o processo interpretativo empregado, não pode ser criada. A sua criação, sem base no texto positivo, exprime atentado à representação e menosprezo a direito político. Assim, em não havendo texto constitucional que proíba o Senador, substituído pelo suplente, de se investir na função de Prefeito eleito pelo povo, parece-me que a licença requerida deve ser concedida.

É o meu parecer.

Rio de Janeiro, 5 de junho de 1955. —
Ivaír Nogueira Itagiba.

PARECER

Do Dr. Pedro Calmon — Catedrático da Faculdade de Direito e Rector da Universidade do Brasil

Perderá o mandato Senador ou Deputado federal que, eleito Prefeito municipal, se empossar nestas funções?

Na verdade, o regime vigente é bem mais plástico do que o anterior, de poderes apartados e incomunicáveis. Caracteriza-se por

um critério novo e elástico de colaboração política, que não se contenta com a velha permissão, do sistema parlamentar de outrora, de acumularem os representantes do povo o seu mandato com as pastas ministeriais. Vai ao extremo (art. 51 da Constituição atual) de consentir que — sem perda de mandato — desempenhem nos Estados as funções eventuais de interventor federal (portanto de governo) e Secretário de Estado (ou seja, de administração).

"Art. 51 — O Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, interventor federal ou Secretário de Estado não perde o mandato."

Nem precisa perder (explica o art. 52), porque nesse caso, e no de licença ou vaga, o substitui o respectivo suplente. Com a instituição da suplência, quis exatamente o constituinte resguardar a representação nacional dos claros nela abertos pelo comissionamento fortuito de Deputados e Senadores, autorizando-os tacitamente a atenderem a tais chamados. Evitou a vacância intempestiva, com os encargos de eleição extemporânea; e estabeleceu por isto mesmo uma ponte permanente entre o Legislativo e o Executivo — ressalvadas as proibições expressas que estipula.

Quais são estas? Quatro, a saber: servir remuneradamente (ou de qualquer modo transigir ou contratar) a entidade de direito público ou concessionária de serviço público; ocupar emprego de que possa ser demitido *ad nutum*; exercer outro mandato legislativo, federal, estadual ou municipal; e advogar no fóro contra os interesses que lhe cumpre defender (impedição que está de patrocinar causa contra pessoa jurídica de direito público). Fora disto, licença lhe será dada (art. 49) para desempenhar missão diplomática transitória. Conserva o cargo efetivo sem prejuízo da contagem de tempo (art. 50). Pode ser Ministro de Estado, o que aliás é compatível com a doutrina parlamentar; e ainda, no âmbito provincial, agente de Executivo Federal, como Interventor, e auxiliar do governo, como Secretário de Estado. Nem se lhe marca prazo para tais comissões. A de Secretário de Estado entender-se-á prorrogada até o fim, seja do governo a que pertence, seja do mandato de Deputado ou Senador licenciado.

Veda-se-lhe "exercer outro mandato legislativo" na triplice ordem federal, estadual e municipal. Coincide a regra com o direito mais em evidência no mundo: ninguém poderá desobrigar-se simultaneamente de dois mandatos. Era óbvio: e por isto, *verbi gratia*, a Constituição francesa de 1875 nem sequer previu a hipótese (J. BARTHÉLEMY, RAP-

PORT, 1927, JULIEN LAFERRIÈRE, MANUEL DE DR. CONST., pág. 680), repugnante à sistemática dos poderes autônomos. *Legislativo*, diz o texto (art. 48, II, c), excluindo pois a função *executiva* municipal e estadual. Admite a participação do Senador ou Deputado na *administração* federal (Ministro de Estado). Recomenda-o à *administração* estadual como Secretário ou Interventor. Pretendeu (depois de permitir o mais) permitir o menos e obstá-lo a ser membro da *administração* municipal? E por que razão?

Primeiramente, diga-se que a incompatibilidade teórica dos representantes do povo com os cargos públicos provém da necessidade de os manter independentes, isentos de influência oficial, longe de seus favores e alheios à sua ação. Separados constitucionalmente os poderes, lícito não era exercer o membro da assembléa (Juiz do Executivo) função derivada das preferências e graças do governo. Assim ensinavam os autores. Mas desprezamos o tipo rígido das Constituições clássicas e experimentamos o ecletismo original que aí está. Suprimimos as barreiras convencionais. Achando bom o modelo argentino, do comparecimento dos Ministros às Câmaras, porém com a preliminar de não poderem fazer parte delas, adotamo-lo conciliando cargo e mandato. Mais do que isto; não se nos afigura contrária à equidistância dos poderes constituídos a acumulação do mandato legislativo federal com funções executivas de outra órbita — qual é a estadual —; e nos parece conveniente que possa Deputado ou Senador (sem prejuízo d'ele) engajar-se na administração regional ou, como Interventor, superintendê-la.

O Direito norte-americano, em cujas fontes bebemos a ortodoxia republicana, encanou com análoga tolerância essa entrosagem de tarefas. Lá adverte WESTEL W. WILLOUGHBY: "A State Office not disqualify for membership. Thus, for example, Senator La Follette held the office of governor of Wisconsin until January, 1906..." (PRINCIPLES OF THE CONST. LAW OF THE UNITED STATES, pág. 254, N. Y. 1930).

Não importa, porém, o Direito comparado. O texto constitucional interpreta-se (segundo a boa norma da Introdução ao Código Civil, "estritamente", "Exceptiones sunt strictissimae interpretationis"). As disposições excepcionais (concordam, sem discrepância entre elas, as autoridades na matéria) "não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente" (CARLOS MAXIMILIANO, HERMENÊUTICA E APLICAÇÃO DO DIREITO, pág. 243). Porque o Estatuto básico específica o proibido (contratos com o Poder pú-

blico, exercício de emprego aleatório, justaposição de mandatos *legislativos*, patrocínio forense contra o Estado), autoriza, em consequência, legitimando, as demais formas de compatibilidade que o art. 51 amplia até às funções estaduais referidas. É a novidade da Constituição de 18 de setembro — que nos rege — sugerindo-nos um pensamento calçado em observação de GONZALEZ CALDERON (MANUAL DE LA CONST., Arg., p. 397). Um Senador que fosse membro do governo estadual representaria duas vezes a sua província. Isto parecia-lhe absurdo. E todavia a Constituição brasileira expressamente o admite, habilitando-o (art. 51) a ser, por tempo indeterminado, Interventor ou Secretário de Estado. Porque não poderá ser Prefeito municipal, se a origem do mandato — o sufrágio popular —, se a natureza local, se a incomunicabilidade de suas responsabilidades restritas à área administrativa, em relação aos deveres da representação nacional, nenhum choque, ou atrito de interesses, pressupõe entre elas? *In contrario sensu*, teríamos a anomalia — oposta, esta sim, a toda a doutrina — de convir a Constituição em subordinar os representantes do povo que formam o Congresso Nacional ao Executivo dos Estados (secretários, que são auxiliares dos governadores), negando, entretanto, licença para que exerçam, livres de qualquer hierarquia, dependência ou vínculo arbitrário, mandato administrativo igualmente regional. Em que artigo ou parágrafo se acha a proibição? Vimos que em nenhum. E que disposição, por analogia, o consente? A mesma que — inovando largamente na espécie, o art. 51 — manda que conserve o mandato Deputado ou Senador "investido" nas funções de Ministro, Interventor ou Secretário de Estado.

Não podendo entender-se a letra constitucional, senão estritamente, e estando nela enumerados os casos de incompatibilidade, que levam à perda do mandato ("inclusio unius exclusio alterius"), é fora de dúvida que o intérprete criaria hipótese de destituição, que a Suprema Lei não previu, se julgasse que o congressista não pode ser Prefeito municipal — com a licença da respectiva Câmara. Logicamente, pois, a Constituição silencia a respeito desta última eventualidade e não nos é dado aplicá-la senão *estritamente* — temos de reconhecer que — se não veda — permite essa acumulação enquadrada na sistemática do regime vigente.

É o meu modesto parecer. Rio de Janeiro, 6 de junho de 1955. — Pedro Calmon.

PARECER

Do Professor João de Oliveira Filho, Jurisconsulto, Constitucionalista, Diretor do Instituto dos Advogados do Brasil e membro do Tribunal Regional Eleitoral

As incompatibilidades de cargos são declaradas por disposições expressas, não por interferências implícitas...

Em parecer que emiti sobre a compatibilidade do exercício do cargo de Senador Federal com o cargo de Prefeito de São Paulo, tive oportunidade de evidenciar que a Constituição era omissa sobre o assunto e que, por inferência, não se poderia criar incompatibilidade de qualquer natureza.

Objeções foram feitas, provindas de fontes propectas, de que existiria em nossa Constituição essa incompatibilidade implícita, dada a separação dos Poderes, dada a inacumulação de cargos, dada a implícita proibição do exercício de dois cargos eletivos.

Vamos ver, rapidamente, que em nenhum desses aspectos procede a objeção e nada melhor que trazer exemplos da grande democracia americana.

Pela Constituição dos Estados Unidos da América, art. I, Seção VI, os deputados e os senadores não podem ser nomeados para cargo federal.

O mesmo que ocorre em nossa Constituição.

Pois lá, não inferiram que o Deputado ou o Senador não possa exercer cargo ou mandato executivo, inclusive o de Governador.

Como nos informa MATTHEWS, *Amer. Const. System*, p. 90, em 1787, na Convenção desse ano, pretendeu-se estabelecer essa restrição, tendo sido rejeitada. Raramente tem ocorrido que Deputado ou Senador exerçam cargo estadual. Não há proibição.

"There is no constitutional limitation which debar a member of Congress from holding a state office. A proposal to include such limitation in the Constitution was rejected by the Convention of 1787. In practice, however, it rarely occurs that any member of Congress holds state office".

Ocorreu, porém, e um deles se deu com o Senador La Follette, que ficou como Governador do Estado de Wisconsin, sem perder o cargo de Senador, para o qual fôra eleito. O fundamento, como diz WILLOUGHBY,

"On the Const. of the United States", vol. I, estadual, p. 606, fôra que o exercício do cargo estadual não incompatibiliza a pes-

soa para o exercício do cargo de deputado ou senador federal. — "A State office does not disqualify for membership. Thus, for example, Senator La Follette held the office of Governador of Wisconsin until January, 1906, although the Senate, after his election to that body, met in extra session the preceding March. Senator La Follette did not, however, appear in the Senate or take the "tilath unto January 4.1906".

O mesmo tem ocorrido com membros da Côrte Suprema.

Com efeito, na América do Norte, se pela aludida disposição da Seção VI do art. I da Constituição, membro da Côrte Suprema não pode ser Senador ou Deputado, — "no person holding any office under the United States shall be a member of either during his continuance in office", entretanto, esse mesmo juiz, por não haver disposição expressa em contrário, pode ser Presidente, Vice-Presidente da República, ministro do gabinete, embaixador, ou outro qualquer cargo pode ter.

E, como diz TURNER, *Const. of the United States*, vol. I, pág. 391, *in fine*, e 392: — "The Union of the judicial with the executive functions was *casus omissus* in the deliberations upon the Constitution and is a clear from departure, and in an important respect, from Montesquieu's maxim".

Assim aconteceu que Jay, enquanto era "Chief Justice", era Secretário de Estado, e foi nomeado Ministro na Inglaterra para negociar certo tratado. O "Chief Justice" Ellsworth era Ministro na França e mantinha seu cargo de presidente da Côrte Suprema. Marshall, que era "Chief Justice", não somente manteve seu cargo durante o tempo em que exerceu o cargo de Secretário de Estado, senão que também acumulou o exercício desses dois cargos importantíssimos da República Americana, — "discharging the duties of both offices at the same time", como diz TURNER.

Nenhuma incompatibilidade aí foi criada por inferência, implicância, ou implicitamente.

Nem se poderá dizer que haja imoralidade nessa acumulação, pois seria uma irrogação muito grave feita a grandes vultos da democracia americana. Ainda recentemente o "Chief Justice" Vinson, que atualmente preside a Côrte Suprema, fôra convidado para ir, como embaixador na Europa, tratar de graves questões internacionais, tendo declinado, declarando que pretendia se dedicar às suas funções de magistrado.

Nossa Constituição não criou incompatibilidade para o Deputado ou Senador exercer, mesmo cumulativamente, o cargo de Prefeito ou de Governador. Segue-se, que pode exercê-los cumulativamente ou não. Não os exercerá cumulativamente se pedir licença à Câmara, licença que sua Câmara pode lhe dar.

Não tem, pois, o menor fundamento a objeção de que implicitamente se encontraria, em nossa Constituição proibição para o Deputado ou o Senador exercer o cargo de Prefeito.

Eis o que me ocorre dizer em complemento ao meu anterior parecer.

Rio de Janeiro, 13 de junho de 1955. —
João de Oliveira Filho.

PARECER

Do Dr. Miguel Reale, Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

1 — Consultam-me sobre a possibilidade do senhor Lino de Mattos, obtida a licença do Senado, exercer o cargo de prefeito do Município de São Paulo, sem perda do mandato no Congresso Nacional. Parece-me que se impõe a resposta afirmativa, por não encontrar na Constituição de 1946 preceito que, expressa ou implicitamente, configure incompatibilidade entre a qualidade de senador, em licença, e as funções de Chefe de Executivo municipal.

Os argumentos de maior alcance, aduzidos contra a pretensão do parlamentar paulista, são os quatro seguintes:

- 1.º) Veda o artigo 36, § 1.º, da Carta Maior que um cidadão, investido na função de um dos Poderes da União, possa exercer a de outro;
- 2.º) Se o art. 51 da Constituição só permite que o deputado ou o senador seja ministro de Estado, interventor federal ou secretário de Estado, é de concluir-se *a contrario sensu* que para os demais cargos haja impedimento de ordem absoluta;
- 3.º) Proíbe o art. 48, n.º II, letra c da Constituição, que o Deputado ou Senador, desde a posse, "exerça outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal", devendo-se interpretar a expressão "legislativo" no seu sentido lato;
- 4.º) Além disso, se a Constituição proíbe o exercício de outro cargo legislativo, com mais razão *a fortiori*, exclui a acumulação de cargo executivo.

2 — Quanto à primeira alegação, não é mister aduzir os ensinamentos dos mestres para se positivar que o art. 36, § 1º repudia apenas a acumulação no âmbito dos Poderes da União, cujo ordenamento jurídico se desenvolve sem ofensa da autonomia dos outros dois, o "estadual" e o "municipal", cada qual dotado de esferas peculiares de competências, embora haja entre eles um campo de "atribuições concorrentes".

É SANTI ROMANO quem, a meu ver, melhor situa o valor autônomo, embora complementar, de cada um dos ordenamentos jurídicos que compõem uma Federação, dotados de uma validade originária e própria ("Corso di diritto costituzionale", pág. 87; "L'Ordinamento giuridico", pág. 124 e seguintes), razão pela qual não se pode falar em "acumulação de poderes" senão nas órbitas respectivas.

Não é só um pluralista como o preclaro SANTI ROMANO que sustenta essa opinião, mas também um adepto do monismo jurídico como HANS KELSEN.

O ilustre chefe da "Escola de Viena", após examinar a relação dos diversos domínios normativos nas Confederações e nos Estados Federais, observa incisivamente quanto a estes, a exigência dos diversos círculos normativos.

"...uno con validez especial sobre todo el territorio; y varios, con vigencia circunscrita a determinadas partes del mismo. Si al primero se le llama "Unión" o "Estado superior", y a los últimos "Estados miembros", es indudable que de hecho, son acordinados y que entre ellos no están pues, subordinados al "Estado superior", y éste lleva indebidamente ese nombre". HANS KELSEN — *Teoria General del Estado* — pág. 262).

3 — Quanto ao impedimento que se quer encontrar no art. 51 da Constituição, é necessário se tenham presentes as regras de ordem lógica e, particularmente, de lógica jurídica, a serem seguidas nos raciocínios "*a contrario sensu*".

Alega-se que, se o referido artigo permitiu o exercício de três cargos apenas, é que excluiu o desempenho dos demais, consoante o artigo adágio: "*Inclusion unius fit exclusio alterius*". Mas, no caso em apreço, verifica-se emprêgo indevido do argumento *a contrario sensu*, que é aquele no qual, em lugar de se concluir por analogia *simples (a pari)*, conclui-se de contrário a contrário (RANZOLI — *Dizionario di scienze filosofiche*, "a contrario") ou, por outras palavras, é aquele que conclui de uma oposição entre as hipóteses a uma oposição nas consequências (LALANDE —

Vocabulaire technique et critique de la Philosophie, "a contrário").

Como têm observado os mestres, o argumento a contrário *sensu* oferece graves perigos quando não se observa a correlação de natureza entre os casos que a norma especial excepciona e aqueles que o intérprete pretende considerar rígidos de maneira contrária, em virtude de "exclusão negativa". Quando uma regra jurídica abre uma exceção para certos casos que enumera, excluem-se os demais casos, desde que sejam da mesma natureza. Daí o cuidado com que se deve lançar mão do argumento "a contrário", como assinalam os mestres. (Cfr. AUBRY ET RAU — *Cours de droit civil français*, vol. I, § 41; FRANÇOIS GÉNY — *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, vol. I, pág. 34; NICOLA COVARELLI — *Manuale di diritto italiano*, pág. 81).

Ora, se observarmos que o art. 51 abre exceção para os cargos de Ministro, Interventor federal e Secretário de Estado (todos cargos demissíveis *ad nutum*), impõe-se reconhecer que a exceção se relaciona com a regra geral do art. 48, II, letra b, que impede ao Deputado ou Senador "ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*". Isto quer dizer que do art. 51 não só se pode concluir a contrário *sensu*, pela impossibilidade de exercer-se um cargo não demissível *ad nutum*, como é o de Prefeito. Na argumentação a contrário, valem as mesmas normas recordadas para a analogia, quanto à necessidade de uma correspondência real entre os casos examinados (c. CARLOS MAXIMILIANO — "HERMENÊUTICA E APLICAÇÃO DO DIREITO", n.º 243). É a mesma razão pela qual não é lícito concluir a contrário *sensu*, dando-se extensão diversa aos termos da norma jurídica interpretada. Em suma, a permissão especial contida no art. 51 não pode ser compreendida senão em correlação com a proibição geral do artigo 48, II, b.

4 — Quanto à afirmação de que o termo "mandato legislativo", empregado no art. 48, II, letra c, não deva ser interpretado restritivamente, mas, sim, em sentido lato, abrangendo "qualquer mandato eletivo", tal argumento só seria plausível se admitíssemos:

- 1º) Que o legislador constituinte tenha empregado, ao elaborar uma Carta fundamental, uma expressão inexacta ou imprópria, escrevendo "mandato legislativo" quando devera ter escrito "mandato eletivo", tal como o preferiu declarar prudentemente o constituinte paulista (Const. do Estado de São Paulo, art. 13, letra f).

- 2º) Que as expressões usadas em matéria constitucional, máxime quando envolvem restrições de direitos políticos, possam ser interpretadas à revelia de seu sentido próprio e técnico, para preferir-se uma aceção lata, imprecisa.

"Mandato legislativo" é expressão dotada, inegavelmente, de sentido bem definido, insuscetível de abranger o "mandato executivo, máxime em uma ordem jurídica que consagra, embora com reconhecidos abrandamentos e ecletismos, o princípio da independência dos Poderes. Aliás, o egrégio Tribunal Eleitoral já teve oportunidade de interpretar a expressão "mandato legislativo" inserta no art. 48, II, c, seguindo a sua aceção restrita e própria, ao reconhecer o direito que tem um Prefeito de continuar no exercício do cargo, mesmo depois de diplomado Deputado, desde e até que não tome posse na forma do Regimento Interno da Câmara. (Cf. Acórdão, em Consulta, formulada pela UDN, em sessão ordinária de 1º de março último).

5 — Finalmente, não vejo por que a *fortiori*, deva ser recusado o exercício de mandato executivo pelo fato de não ser lícito ao Senador a acumulação de outro *mandato legislativo*. O argumento a *fortiori* constitui, como se sabe, uma das espécies de interpretação extensiva, abrangendo aquelas hipóteses lógicas em que se estende uma norma legal a casos não expressos, por se encontrar nestes a mesma razão fundamental, em um grau de maior eficácia. É o que ocorre quando, para se obterem resultados, exige-se competência para fazer menos a quem o seja para fazer mais (argumentação a *maiori ad minus*) ou, então, quando, para se obterem resultados maiores, se exigem requisitos iguais aos legalmente exigidos para o alcance de efeitos menores (argumentação a *minori ad maius*).

Não me parece que haja equivalência de motivos, ou mais força de razão para proibir-se a acumulação de um mandato legislativo com outro executivo, por estar vedada a de dois *legislativos*. Pelo menos não é uma conclusão a que se possa chegar por simples interpretação extensiva, dada não só a diversidade de natureza e de finalidades dos dois mandatos, como também pelo abandono declarado dos princípios que informavam a Constituição de 1891, e mesmo a de 1934, quer quanto à independência dos Poderes, quer quanto à expressa e formal proibição de acumulação do mandato legislativo com qualquer cargo público eletivo ou não.

Embora discorde dos que continuam afirmando que as disposições excepcionais são

insuscetíveis de interpretação extensiva, não me parece que, no caso em apêço, seja ela logicamente possível à luz dos textos constitucionais invocados, para concluir-se que, não obstante a falta de preceito expresso, esteja *implícita* a proibição de um Senador licenciar-se para exercer o cargo de Prefeito.

É o meu parecer, s.m.j.

São Paulo, junho de 1955. — Miguel Reale.

PARECER

Do Professor Aguiinaldo Costa (da Faculdade Nacional de Direito e Faculdade de Direito da Universidade do Distrito Federal)

Honrado com a lembrança de meu nome, respondo à seguinte consulta apresentada pelo eminente colega e prezado amigo:

"Perderá o Senador federal o seu mandato legislativo se tomar posse do cargo de Prefeito do Município de São Paulo, para o qual foi eleito?"

A elegibilidade e o direito ao exercício do mandato

A elegibilidade para as funções ou cargos públicos é um direito político do cidadão, uma vez que ele preencha as condições legais.

Eleito, adquire o cidadão o direito de empregar-se, entrar em exercício e nele permanecer enquanto durar o seu mandato. A perda do mandato somente se poderá verificar nos casos expressamente definidos em lei: tratando-se de matéria de direito estrito, não poderá o intérprete ampliar o quadro legal, para admitir novas modalidades de perda do mandato.

Essa doutrina é pacífica.

Na espécie, o texto legal a invocar-se é a Constituição da República. Interessam à solução da consulta o art. 48, o § 1º do art. 36 e o art. 51.

As incompatibilidades do art. 48

Uma simples leitura desse dispositivo, nos vários itens e parágrafos em que se desdobra, não nos deixará dúvida sobre a sua inaplicabilidade à espécie objeto da consulta.

Tratam o artigo e seus parágrafos das várias hipóteses em que os Senadores e Deputados federais perderão os seus mandatos.

Tal é a dissemelhança entre os casos de perda de mandato ali definidos e a situação concreta constante da questão formulada, que se dispensariam quaisquer argumentos para se excluir, desse quadro de incompatibilidades, o cargo de Prefeito de um município autônomo, obtido por eleição popular.

Declara o art. 48 que os Deputados e Senadores não poderão, desde a expedição do diploma:

- a) "celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes";
- b) "aceitar, nem exercer, comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou empresa concessionária de serviço público".

Ora, o município é uma pessoa jurídica de direito público. Com ele não pode o Senador ou Deputado celebrar contrato, nem dele aceitar ou exercer comissão ou emprego remunerado. A investidura no cargo de Prefeito, por eleição popular, não importa em "celebração de contrato"; o cargo de Prefeito não é "comissão" ou "emprego", logo, não atingem essas vedações ao Senador ou Deputado.

Veda o mesmo artigo, ao Deputado ou Senador, desde a posse:

- a) *omissis*;
- b) ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*;
- c) ocupar mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal;
- d) *omissis*."

Deixamos de transcrever o texto das letras a e d, por versarem matéria intelramente alheia à questão em análise.

Quanto à letra b: dispensa comentário.

Em referência à letra c: Se ao intérprete fôsse concedida a faculdade de recorrer à analogia ou à paridade, com o propósito de ampliar o quadro legal das incompatibilidades, seria possível estender ao caso da Prefeitura de São Paulo a vedação constante desse dispositivo.

Mas esse recurso de hermenêutica, permitido em alguns institutos jurídicos, é inaplicável à restrição de qualquer direito individual, como o do exercício do mandato pelo cidadão eleito, direito individual político por excelência. Ora, o texto legal se limita ao mandato *legislativo*, excluindo-se, portanto, de sua órbita, o mandato *executivo*.

Isento o Senador ou Deputado de qualquer das restrições do art. 48, passemos a considerar.

A regra geral do art. 36, § 1º e as exceções do art. 51

Dispõe o art. 36 e seu § 1º:

"Art. 36 — São Podéres da União, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1º — O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções estabelecidas nesta Constituição."

O citado dispositivo estabelece a regra geral: ao cidadão, investido nas funções de um Poder, não é permitido o exercício de outro Poder.

Assim, exemplificando: o Deputado ou Senador federal, eleito Presidente da República, ao tomar posse deste mandato, perderia aquele; nomeado membro do Poder Judiciário e empossado, perderia o mandato perante o Legislativo federal.

O preceito em análise, além de vedar o exercício simultâneo das duas funções, determina a perda automática de uma delas, que será a primeira, pois a aceitação da última importará em opção pelo mandatário.

O art. 51 discrimina as exceções ao princípio:

"Art. 51 — O Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado, não perde o mandato."

Agora estas exceções, aplicar-se-á o princípio geral aos demais casos.

A regra contida no preceito geral, é uma consequência do princípio da independência dos Podéres, como lembra THEMISTOCLES CAVALCANTI (*A Constituição Federal Comentada*, I, 449).

Poder-se-ia sustentar, com sólidos argumentos, a restrição das vedações do art. 36, § 1º, aos Podéres federais, excluindo-se dessa proibição os Podéres estaduais. A interpretação literal do texto conduz a essa conclusão, que também se assenta em elementos lógicos de valor irrecusável. Como, entretanto, a consulta se refere ao cargo de Prefeito de um município, cingir-nos-emos ao caso concreto.

O caso específico da Prefeitura de São Paulo

Mesmo que admitíssemos, para argumentar, que a vedação do art. 36, § 1º, se estendesse aos Podéres dos Estados, não seria possível, em boa técnica jurídica, ampliá-la às funções executiva e legislativa dos órgãos diretivos dos Municípios.

O texto em análise proíbe ao cidadão, que esteja investido nas funções de um Poder, o exercício de outro Poder: êle se aplica, sem dúvida, na órbita federal, onde a soberania da União se exerce por meio dos três Podéres; admitamos, para argumentar, que possa vigorar em relação aos Estados, cuja autonomia política também se manifeste por intermédio dos três clássicos Podéres.

Mas ao Município não atinge o preceito, pois a autonomia municipal, de caráter meramente administrativo, não se exerce por meio de Podéres. Não existe, nos Municípios, um Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário.

É claro que o nosso argumento se baseia na significação técnica da expressão Poder. E não seria lógico conferir a essa expressão significado mais amplo, pois as leis devem interpretar atribuindo-se às suas palavras um valor preciso, aquele que lhe conferem a doutrina, a jurisprudência ou a própria lei.

O Poder, no dicionário jurídico-constitucional, é atributo originário de uma organização politicamente soberana ou autônoma: no Estado federal, pertencerá à União ou aos Estados-Membros.

O Município, porém, em sua conceituação moderna, na qual se inspirou o nosso sistema constitucional, não tem autonomia política, mas simplesmente autonomia administrativa.

O egrégio Supremo Tribunal Federal caracterizou com exatidão esse aspecto restrito da autonomia municipal, em Acórdão de 10-5-1919, ao julgar o processo de Habeas Corpus nº 4.876, sintetizando-o num de seus consideranda nestes termos:

"Considerando que a municipalidade não é um poder político, mas uma corporação com encargo ou *munus* administrativo, isto é, não é um órgão da soberania nacional, mas um órgão de simples ministério da administração interna do município (Dig., Livro 50, título 16, de verb. signif. frag. 18, verb. *munus*)". (*In Rev. For.*, XXXII, 461.)

Os órgãos da administração municipal não se caracterizam como Podéres, expressão na qual se integra a noção de competência própria, de faculdade originária de agir e de se organizar politicamente.

O insigne jurista CASTRO NUNES, em seu livro *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, obra clássica, estudando magistralmente a evolução de nossas instituições municipais, em confronto com a de outros povos, oferece base segura para os conceitos que acabamos de expender.

Nos trechos a seguir transcritos ter-se-á um resumo do seu pensamento:

"Do apanhado histórico que acima ficou, vê-se que no Brasil nunca chegamos a ter o *self-government* municipal. Toda a nossa evolução política se fez em torno das províncias". (pág. 49).

"Não há lugar, pois, para a aplicação do princípio da separação dos poderes na organização municipal, não obstante estarem os Estados, no Brasil, mais adstritos, por força do art. 63 da Constituição Federal, do que os da União americana, à observância desse princípio.

É frequente, aliás (e tal é o sistema inglês), justapor no mesmo corpo eletivo as funções executiva e deliberante; porque no fundo, não existem no município poderes constitucionais outros que não sejam os do Estado, dos quais é criatura o município, com poderes e funções derivadas." (pág. 151) (o grifo é nosso; o art. 63 citado, é da Constituição de 1891).

Admite-se, e é corrente, a referência aos "poderes do município" ou aos "poderes locais", expressões encontradas na obra acima citada, como em escritos de outros autores denotam.

Mas a expressão, assim usada, tem um sentido amplo, diferente da noção estrita de Poder político originário. O termo comporta diversas acepções, das quais o dicionário de Laudelino Freire e J. L. de Campos registra quatorze, além de outras, constantes de locuções formadas com essas palavras.

Usual em um sem número de modalidades diversas — *poderes conferidos em um mandato, pátrio poder, marital, poderes dos órgãos diretivos de uma sociedade*, v. g. —, a expressão assume significado peculiar e preciso quando se refere aos Poderes do Estado.

Essa técnica tem sido rigorosamente observada em nossas Constituições, federais ou estaduais, com raras exceções.

Todas as Constituições federais do Brasil distribuem os poderes da soberania, investida na União, de acordo com o esquema clássico de Montesquieu: Legislativo, Executivo e Judiciário. Faz exceção a Carta de 37 que, embora conservando a tripartição clássica, coloca em lugar do Poder Executivo o Presidente da República, como "autoridade suprema do Estado".

Todas as Constituições estaduais vigentes atribuem aos três Poderes históricos o exercício da autonomia pelos Estados-Membros. Rigorosamente certa a técnica adotada, pois, as entidades soberanas ou autônomas,

pertence o poder político, com a sua faculdade de autodeterminação, limitada (na União) ou baseada pela Constituição federal (quanto aos Estados).

Seria, entretanto, fugir à realidade constitucional brasileira, pretender que a limitada autonomia dos Municípios, de feição simplesmente administrativa, se investisse em Poderes de natureza política.

Aliás, as Constituições dos Estados seguiram neste passo a melhor técnica, pois das Constituições estaduais vigentes, apenas a do Estado do Pará, em seu artigo 66, insere na organização municipal dois dos Poderes tradicionais nestes termos: "O Poder Executivo municipal é exercido pelo Prefeito e o Legislativo, pela Câmara Municipal, constituída de vereadores".

A Carta básica do Estado do Rio de Janeiro, no art. 88, dispõe:

"São órgãos dos poderes públicos dos Municípios:

I — A Câmara Municipal, com funções legislativas.

II — O Prefeito, com funções executivas".

Das demais Constituições, nenhuma se refere, no capítulo relativo à organização municipal, a qualquer das três modalidades — Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário.

A Constituição do Estado de São Paulo, que mais diretamente nos interessa, assim dispõe:

"Art. 75 — O órgão legislativo do Município é a Câmara Municipal, composta de Vereadores, eleitos por quatro anos".

"Art. 76 — O órgão executivo do Município é o Prefeito, eleito por quatro anos, salvo as exceções previstas no parágrafo único do art. 71".

"Órgão executivo" ou "órgão legislativo", são expressões legítimas.

As demais Constituições estaduais adotam terminologia que afasta a idéia de Poder político. A redação mais generalizada com pequenas variantes, se pode reduzir a esses termos:

"São órgãos da administração dos municípios:

I — a Câmara Municipal composta de vereadores, com função legislativa:

II — o Prefeito Municipal, com funções executivas".

A admitir-se a função administrativa dos órgãos dirigentes dos municípios com o Ca-

ráter de Podêres ter-se-ia quebrado a harmonia do sistema adotado na Federação, pois faltaria à organização municipal o Poder Judiciário. A Justiça de paz, cujos representantes são escolhidos por eleição popular, pertence ao Estado como observa CASTRO NUNES (op. cit., pág. 154, nota 2):

"A justiça de paz constitui uma modalidade da administração local, mas nada tem que ver, entre nós, com o governo municipal. Os juizes de paz são serventuários, eletivos e gratuitos, com funções de caráter judiciário, tendo o seu cargo a celebração de casamentos, o registro civil e outras atribuições definidas nas leis de organização judiciária dos Estados".

Esta observação, não a apresentamos como argumento, mas em simples caráter informativo.

Ainda mesmo que se pudesse admitir, em nosso sistema legal, a manifestação da autonomia dos municípios por meio de Podêres, segundo a sua conceituação jurídico-constitucional, não se efetivaria a tese, para aplicação ao caso concreto, pois a verdade é que a Constituição do Estado de São Paulo, como a quase totalidade das cartas básicas das unidades federadas, não instituiu Podêres nos municípios, mas apenas órgãos diretivos, com funções legislativas ou executivas. Para a procura da solução justa, no caso presente, não nos encontramos no terreno por vezes vário e movediço da doutrina, porém ancorados seguramente na estrutura do direito positivo: *legem habemus*.

Em conclusão. O § 1.º do art. 36 da Constituição da República proíbe ao Senador federal exercer as funções de outro Poder. A função de Prefeito do Município de São Paulo não se caracteriza como um Poder, de acordo com a Constituição do mesmo Estado. Logo, o Senador federal, eleito para o cargo de Prefeito daquele Município, não perde o seu mandato como representante do Estado na Câmara Alta do Congresso Nacional.

É o nosso parecer *sub censura*.

Rio de Janeiro, 9 de junho de 1955. — *Aguinaldo Costa*.

Carta do Prof. Dr. FRANCISCO CAMPOS, lente catedrático da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, juriconsulto emérito e ex-Ministro da Justiça.

"Rio de Janeiro, 14 de junho de 1955.

Ilustre colega e prezado amigo Professor Oscar Stevenson

Não me foi possível, no breve prazo que me foi concedido, opinar fundamentalmente sobre a questão que me propõe.

Por este motivo, limito-me a comunicá-lhe a conclusão a que cheguei: não se encontra na Constituição qualquer dispositivo que, expressamente ou de modo implícito, determine a perda do mandato de um Senador que é investido por eleição popular, no cargo de Prefeito Municipal.

Com muito apreço, seu colega e admirador — *Francisco Campos*.

Em 14 de junho de 1955, foi submetido ao Plenário o requerimento, sendo aprovado.

DEBATES NO SENADO FEDERAL

"*Votação em discussão única, do Requerimento n.º 232, de 1955, do Sr. Senador Lino de Mattos, solicitando licença de 22 meses das funções de Senador Federal pelo Estado de São Paulo (incluído em Ordem do Dia em virtude de dispensa de interstício, concedida na sessão de 13-6-55 a requerimento do Sr. Senador Kerginaldo Cavalcanti); tendo parecer favorável, sob o n.º 646, de 1955, da Comissão de Constituição e Justiça.*"

Em questão de ordem, o Senador Daniel Krieger entende que o Requerimento n.º 232 deve voltar à Comissão de Constituição e Justiça para que ela diga se o Requerimento é ou não regimental. Afirma o orador que no Parecer a Comissão tinha opinado estritamente sobre a Constitucionalidade do Requerimento. O Senador Kerginaldo Cavalcanti, contradita a questão de ordem acima, esclarecendo que a Comissão de Constituição e Justiça "não poderia reconhecer como constitucional um projeto de resolução que fosse antiregimental." O Sr. Presidente decide pela não procedência da questão de ordem do Senador Daniel Krieger e dá a palavra ao Senador Argemiro de Figueirêdo para encaminhar a votação.

O Senador Argemiro de Figueirêdo mantém seu ponto de vista contrário à licença solicitada. Afirma S. Ex.ª:

"Sr. Presidente, dentro do tempo que me assegura o Regimento, começo afirmando a V. Ex.ª e ao Senado, com a mais pura convicção de homem estudioso do nosso Direito Público, que, enquanto vigorar a Constituição de 1946, nenhum constitucionalista, nenhum homem culto do Brasil, poderá demonstrar com base no seu texto e no espírito do regime, a possibilidade de acumulação de

mandatos eletivos. Não há uma só exceção dentro da Constituição da República que admita essa hipótese. A acumulação de mandatos é, ao contrário, impedida pelo texto da Carta Magna e pelos princípios constitucionais que estruturaram o nosso regime democrático. Vamos examiná-los.

O art. 36 da Constituição vigente estabelece o princípio da divisão dos poderes nos seguintes termos:

"São Podéres da União, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si".

É seu § 1.º está assim redigido:

"O cidadão investido na função de um détes não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição."

O princípio da divisão dos poderes é basililar em nossa Carta Magna. No regime democrático federativo é impossível estabelecer-se, quer na esfera municipal, quer na estadual, quer na federal, a promiscuidade, de confusão de poderes. Admiti-lo é violar aquêlê postulado sábio, hoje incorporado à Constituição de todos os povos democráticos, como garantia, como segurança dos direitos e das liberdades individuais.

Argüiu-se, de comêço, que a disposição se referia, apenas, aos poderes da União. Nessa parte, o argumento oferece certa ingenuidade.

No ponto em que a Constituição Federal define os poderes da União e impõe obediência ao princípio da divisão, não o faz somente para os poderes federais. Vai além. Ela estabelece o modelo e é a lei paradigma, impondo-se à obediência da organização política dos Estados e dos Municípios.

Logo, à primeira vista, atentarão os Srs. Senadores para uma circunstância: no § 1.º do art. 36, a que me referi há pouco e que encerra a regra proibitiva da acumulação de poderes, ficaram de logo prevista e expressas as exceções que estão exaradas no art. 51, assim redigido:

"O deputado ou senador investido na função de Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado não perde o mandato."

São as únicas exceções abertas, alterando, aparentemente, o princípio da divisão dos Podéres.

Sallento, entretanto aos Srs. Senadores que o princípio da divisão dos Podéres é tão modular, tão importante e tão cardial na organização do nosso regime que nem nas exceções previstas há propriamente uma res-

trição ao mesmo. Basta ver que o art. 51, refere-se a Ministro de Estado, Secretário de Estado, Interventor Federal, cargos ou funções que não dizem respeito aos Podéres da União a que me referi. Realmente, um senador que passa, licenciado, a exercer a função de Secretário de Estado não se investe em função federal nem é o representante constitucional de qualquer dos três Podéres em discussão. A verdade, porém, é que são essas as únicas exceções que autorizam o Senador a deixar o cargo, licenciado, sem perder o mandato.

Sr. Presidente, se essas são as únicas exceções abertas, pergunto eu: como alterarmos o princípio da divisão dos Podéres, adicionando afrontosamente outra exceção, e essa mais grave e incompatível com o espírito do regime?

A exceção aberta a um postulado básico da Constituição tem que ser examinada, em boa hermenêutica, estritamente em todos os povos cultos.

Não há possibilidade de interpretação extensiva. E nessas exceções, Senhor Presidente, não se enquadra, de nenhuma forma, a pretensão ou o direito de um Senador da República ocupar sem perda do mandato o cargo de Prefeito Municipal. Há um princípio, uma máxima de Lord Bacon que bem esclarece o assunto; diz que as exceções reforçam a regra, nos casos não excetuados. Se esse é o princípio, se essa é a máxima, adotada por todos os homens cultos, pergunto: como sobrepor à regra casos não excetuados? Como se conceder a licença em discussão para o exercício de funções não contidas nas exceções previstas no texto Constitucional?

Mais ainda, Sr. Presidente. Pelo art. 48, da Constituição Federal, desde a posse, o Senador não pode exercer outro mandato legislativo, seja federal, seja estadual, seja municipal.

Realmente a expressão mandato legislativo, como o têm, não corresponde bem ao pensamento dos constituintes de 1946. Em vez de mandato legislativo, deverá ser, mandato eletivo (15). Esse o espírito da Constituição; essa a interpretação a que somos forçados. Não há interpretação gramatical dos textos que se possa sobrepor ao espírito da Constituição, à índole do regime e aos princípios democráticos que nos regem. Desde a posse, diz o art. 48, letra c, "não poderá o Senador exercer outro mandato legislativo, seja estadual, seja federal, seja municipal".

(15) Vide nota 14. A tese defendida pelo Senador Argemiro de Figueiredo é consagrada na Constituição de 1967, reproduzida na Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

Perguntar-se-á: por que não estão incluídos os mandatos de Podêres diferentes? — Por que nessa norma só e só a referência exclusiva a mandato legislativo?

Sr. Presidente, a resposta é fácil. Uma Constituição não pode ser interpretada no sentido puramente gramatical; é a pior das interpretações. A boa regra de hermenêutica é buscar na interpretação de um texto constitucional o espírito que o animou, os princípios fundamentais da Lei Maior e a índole do regime; sem subordinação do sentido gramatical aos princípios e à índole do regime, não há interpretação razoável e segura de qualquer dispositivo constitucional; não há interpretação que possa merecer apoio; não há interpretação que tenha seriedade no exame de tese dessa natureza.

Por que a Constituição estabelece a proibição — dizia eu há pouco — da acumulação de mandatos do mesmo ramo e não se refere expressamente, a mandatos de ramos diferentes? Por que há, só e só, referência a mandatos legislativos da União, dos Estados e dos Municípios?

Sr. Presidente, a Constituição não pode ser casuística. Regulou ela, declarei eu no meu voto vencido, a menos grave das acumulações — a de mandatos do mesmo ramo do poder público. E se o Estatuto vedou a acumulação de mandatos legislativos, ou seja, do mesmo ramo do poder, como poderemos admitir que essa proibição não se estenda à acumulação de mandatos de poderes diferentes?

Seria interpretação ilógica; seria interpretação contra o fim da lei e o espírito do regime; seria uma Constituição se destruindo a si mesma!

Sr. Presidente, perguntava eu: qual a razão da omissão? Entendeu o legislador que não havia necessidade de regular a acumulação de mandatos inerentes a poderes diferentes, porque essa já estava expressamente disciplinada no princípio que analisei, da divisão dos poderes. Se os Podêres são independentes, pôsto que harmônicos, entre si, é natural, é lógico não possa haver acumulação de mandatos de poderes diferentes.

Aí o motivo da alegada omissão do legislador constituinte.

Sr. Presidente, há outro dispositivo, na Constituição da República, o do art. 104, que veda, a meu ver, expressamente, a pretensão do nobre e honrado Senador Lino de Mattos. Está ele redigido nos seguintes termos:

"É vedada a acumulação de quaisquer cargos..."

Argumentel com este artigo, declaro, lealmente, ao Senado. Replicaram entretanto, os que opinaram pela concessão da licença, não haver razão para aplicá-lo porquanto dizia respeito ao funcionalismo público. Na verdade, está ele dentro do título referente aos funcionários públicos.

Poderia eu despertar aqui a discussão existente, a dúvida entre os doutores do Direito Público, sobre o que devemos entender por funcionário público. Há quem sustente o conceito de que funcionário público é todo aquele que exerce função pública. Não desejo, no entanto, chegar a esse ponto, nem argumentar contra a minha consciência.

O dispositivo a que me referi, está, como disse, pela organização que se deu à nossa Carta Magna, dentro do Título referente aos funcionários públicos.

Mas, quem estuda um dispositivo constitucional, quem examina e procura interpretar a Constituição, há de buscar a origem dos textos dos artigos para alcançar bem o sentido da lei e a intenção do legislador.

A Constituinte de 1946 transplantou para o Título referente aos funcionários públicos, esse dispositivo do art. 184 que, redigido nos mesmos termos, se encontrava na Carta de 1891, no Capítulo relativo à "Declaração de Direitos".

Aliás, quando os intérpretes analisavam o dispositivo inserto no Capítulo "Declaração de Direitos", ninguém punha em dúvida, a questão em debate, porque a Constituição impedia, de modo geral, a acumulação de cargos e todos os exegetas da Magna Carta declaravam, expressamente, que no termo "cargos" estavam compreendidos os mandatos eletivos.

É possível que este princípio, esteja, na verdade, inapropriadamente incluído agora no Título referente aos funcionários públicos.

De qualquer modo, em face da história do dispositivo, ele representa o pensamento claro e inequívoco de impedir a acumulação de cargos inclusive mandatos eletivos.

Minha oposição ao pedido do nobre Senador Lino de Mattos não envolve, absolutamente a menor ofensa pessoal ao eminente colega, que só nos tem honrado nesta Casa. — Teria o maior prazer de vê-lo no Senado até o fim de seu mandato. S. Ex.^a é homem público sobre quem tenho as melhores referências.

Sei, Sr. Presidente, que há uma infinidade de pareceres de homens cultos, de juristas respeitadas — a quem rendo minhas homenagens — favoráveis à pretensão do Senador

Lino de Mattos. Tenho, entretanto, a consciência de que estou defendendo, nesta hora, a verdade das instituições republicanas."

O Senador Kerginaldo Cavalcanti, depois de prestar homenagens ao Senador Argemide prestar homenagens ao Senador Argemide sem nenhuma pretensão, não existe, a seu ver, omissão, como reconheceu o Senador paraibano, nem tampouco equívoco, segundo aliás confessa o orador que lhe antecedeu, na justificação de seu voto vencido, em derredor daquilo que se deveria entender referentemente a funcionário público e a mandato eletivo: E diz:

"Como S. Ex.^a, entendo que a Lei deve ser interpretada não só pelo processo gramatical, a que o ilustre colega se referiu, criticamente, como, ainda, pelos elementos lógicos e sistemáticos, isto é, pela história da própria Lei e pelas normas que harmonizam a existência dos princípios legais.

Se alguém quer ser hermenêuta tem que situar o problema não só num desses aspectos, mas, em todos eles, para que daí ressalte, nítida, a verdade.

Que deverá fazer quem deseje trazer ao conhecimento do plenário, com clareza precisa, o que ocorre em derredor do preceito, em debate?

Procurar, naturalmente, suas fontes.

O princípio nada tem de novidade, porque já vitorioso na Constituição de 1891, no seu art. 79, que assim reza:

"O cidadão investido em função de qualquer dos três poderes federais, não poderá exercer os de outros."

Sr. Presidente, se essa é a norma que existia na Carta de 1891; se esse é o princípio que nos rege, na Constituição de 1946, como, então, chegar o intérprete a oferecer a elucidação perfeita sobre a matéria? Certamente que recorrendo às suas fontes, às suas origens, ao nascedouro dessa lei. E se o elemento gramatical, clama e grita no sentido da tese que esposamos, justamente a combatida pelo nobre Senador pela Paraíba, iremos demonstrar, pela lógica, que antecedeu à formação desse dispositivo, que ele é, realmente, tal qual oferecemos à interpretação e ao conhecimento do Senado. Além do mais está perfeitamente condizente com aquilo que, através de brilhantíssimo parecer, nos apresentou o eminente Senador Benedito Valladares, na Comissão de Constituição e Justiça.

Senão vejamos.

A origem desse dispositivo está no projeto da *América Brasiliensis*, art. 78. Daí passou,

quase que com a mesma redação, para o projeto da Comissão do Governo Provisório, artigo 102, e foi atendido, sofrendo apenas uma alteração de forma, constituindo, portanto, o art. 78. A Comissão do Congresso Constituinte propôs emenda.

Neste ponto inicia-se o histórico que sobretudo nos interessa para conhecimento do Senado, o qual determinará, de maneira clara e insofismável, possuir nosso ponto de vista não só os elementos gramaticais como também históricos, científicos e sistemáticos.

A Comissão do Congresso Constituinte propôs emenda, de sorte que proibisse a acumulação das funções de um com as de qualquer outro dos Poderes.

Em primeira discussão, a 16 de janeiro de 1890, o representante Chagas Lobato formulou emenda proibindo nomeações de cidadãos investidos em funções de quaisquer dos Poderes para as de outro. Esta incompatibilidade, diz-nos JOÃO BARBALHO, essa não já de exercício, mas, absoluta, o que foi, aliás, adotado na sessão de vinte daquele mês, passando a emenda, na redação a ser o art. 78 do Projeto.

Peço, agora, a atenção do Senado.

Na segunda discussão, surgiram emendas. Uma, restaurando o primitivo art. 78 que proibia o exercício de outras funções.

Essa emenda foi de Campos Sales, de A. Milton, o grande constitucionalista patricio e de Américo Lobo.

Outra emenda, declarando ser vedada a acumulação, de Tolentino de Castro e Fereira de Lira; e, finalmente, uma combinando perda de cargo ou função aos que aceitassem outro de qualquer dos Poderes constituídos, de Gil Goulart e outros.

O Presidente do Congresso observou que das emendas em discussão, uma incompatibilizava o cargo — repito, o cargo — e as outras só o exercício.

Eis aí, portanto, na história do nosso Direito Constitucional, perfeitamente posta a questão, de modo que se veja que uma coisa seria o cargo e, outra, o exercício desse mesmo cargo.

Veja-se, portanto, JOÃO BARBALHO, A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA, (pág. 473).

Foi votada, e aprovada a Emenda Campos Sales, sendo as demais julgadas prejudicadas.

E que aconteceu?

Aconteceu o seguinte: o representante Sampaio Ferraz, alegando que a emenda Gil Goulart era mais ampla que as demais, es-

tabelecendo a incompatibilidade absoluta, ao passo que pela aprovada era somente relativa.

Como se vê, essa reclamação se fez porque, em vez de ter-se criado a incompatibilidade absoluta, a que alude o nobre Senador Argemiro de Figueiredo, o Congresso Nacional admitira apenas a restritiva, a limitada, aquela esposada pelo nosso ponto de vista e vitoriosa no parecer da Comissão de Constituição e Justiça.

Salientou então, o Presidente do Congresso com aquela isenção de ânimo que caracterizava os homens daquele tempo, que para isso, na votação, ele pediria a atenção da Casa, fazendo sentir a diferença que existia entre uma hipótese e a outra, isto é, que o art. 78 do projeto estabelecia a incompatibilidade absoluta, e as emendas, excetuada a de Gil Goulart estatuiam incompatibilidade ao exercício (Obra citada, página citada). E submeteu a espécie, ainda, a decisão do Congresso, para que sobre ele não pudessem pairar dúvidas.

E o Congresso, confirmando a inteligência dada pelo Presidente, declarou que rejeitaria, com efeito, todas as emendas que criavam a incompatibilidade absoluta, adotando exclusivamente a incompatibilidade relativa que seria, na espécie, a incompatibilidade de mero exercício.

Eis o histórico, Senhores Senadores, do preceito que ora se discute.

Não é nenhuma novidade constitucional.

Temos os grandes mestres, como se fôsem o sustentáculo da doutrina esposada pelo nobre Senador Benedicto Valladares.

Dir-se-á, Sr. Presidente — como afirmou o meu eminente colega — que seria difícil jurisconsultos emprestarem a esta tese o seu aplauso, mas eu me permito dizer ao Senado e dele indagar se aqueles que já ofereceram pareceres como os que vou indicar, não estão a altura dos nossos maiores constitucionalistas e se não merecem realmente, o nosso maior acatamento?

Eis os que se pronunciaram favoravelmente a tese que ora defendemos no Senado, sobre a concessão da licença solicitada pelo nobre Senador Lino de Mattos para ser Prefeito da Capital de São Paulo, sem perda de seu mandato.

São eles: Ministro Bento de Faria, jurisconsulto emérito e Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal; Professor João de Oliveira Filho, jurisconsulto, membro do Tribunal Regional Eleitoral, diretor da Ordem dos Advogados do Brasil, autor de Co-

mentários à Constituição de 1946; Professor Luiz Antônio da Gama e Silva, Catedrático de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Professor Pedro Calmon, Professor Catedrático e Magnífico Reitor da Universidade do Brasil; Desembargador Ivair Nogueira Itagiba, Jurisconsulto e Desembargador do Tribunal de Justiça; Professor Miguel Reale, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Professor Aguiinaldo Costa, Catedrático da Faculdade Nacional de Direito e da Faculdade de Direito da Universidade do Distrito Federal; e Dr. Francisco Campos, de quem tenho uma carta declarando de maneira explícita que não existe na atual Constituição nada que impeça o Sr. Lino de Mattos de ser licenciado para exercer as funções de Prefeito da Capital do Estado de São Paulo. O Sr. Francisco Campos é jurisconsulto emérito, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade do Distrito Federal, ex-Ministro da Justiça etc.

Sr. Presidente, tenho em mãos os respectivos pareceres que Vossa Excelência fará, generosa e gentilmente, publicar nos Anais desta Casa.

Entro agora no estudo da tese constitucional, para refutar alguns dos pontos de vista tão insistentemente defendidos pelo meu nobre colega Senador Argemiro de Figueiredo, mostrando que a exegese constitucional se faz de fato em sentido oposto ao que ele advoga: e farei isso através de Carlos Maximiliano, Pontes de Miranda, Themistocles Cavalcanti, enfim, de quase todos os constitucionalistas atuais.

I — Quando a Constituição Federal obsta a que o Senador, desde a sua posse, exerça outro mandato legislativo, estabelece com isto uma norma de incompatibilidade.

Mas essa incompatibilidade, como ensina o douto PAULO DE LACERDA, poderá ser a de cargo ou a de exercício. (*Direito Constitucional Brasileiro*, I vol. nº 378).

E na espécie que nos interessa não é mister argüir, a fim de que se conclua que a aludida incompatibilidade é meramente a de exercício.

Na incompatibilidade só de cargo, é obrigada a pessoa a optar entre dois cargos. A posse, num deles, implica na perda do outro, que fica assim vago.

Mas, na incompatibilidade apenas de exercício, verifica-se que a pessoa é apenas obrigada a não exercer simultaneamente as funções de ambos os cargos. O exercício, portanto, das funções de um, importa na sus-

pensão das funções de outro, devendo então o interessado, licenciar-se.

Se a Constituição exprime que não poderá o Senador exercer outro mandato legislativo, notar-se-á que o vocábulo "legislativo" é um adjetivo qualificativo, que, como é de boa gramática, acompanha o substantivo — mandato. Indica-lhe, portanto, a qualidade. O adjetivo "legislativo", expressa o que diz respeito à legislação, ao poder de legislar. Qualificando o substantivo "mandato", traduz, no texto incisivo da Constituição, que o mandato a que se reporta não é o de natureza executiva ou jurídica.

Temos aí o adjetivo qualificativo: legislativo, modificando, de modo claro, a compreensão do substantivo "mandato", afetando, mesmo, a substância da coisa.

Não é só.

No caso ora em exame não se contentou a Constituição com um só adjetivo. Lanço mão de mais um, isto é, da palavra: outro.

Dêste modo temos, também modificando a extensão do substantivo, esse adjetivo determinativo, limitando ou indicando relações ou circunstâncias externas.

II — Se a interpretação gramatical nos conduz à convicção de que o mandato proibido é só o de caráter legislativo e não qualquer outro, como seja o de natureza executiva, da mesma sorte a interpretação lógica e a sistemática reforçam esse abalizado ponto de vista.

De fato, a Constituição de 1891 vedava a compatibilidade do "mandato legislativo" com o "exercício de qualquer outra função" durante as sessões. (art. 26).

O Projeto de Constituição, enviado pelo Governo Provisório, à Assembléa Nacional Constituinte, em 16 de novembro de 1933, reconhecia como incompatível com o mandato: "exercer qualquer função pública durante a legislatura", salvo as exceções que indicou (art. 23, n.º 3).

A Constituição Federal de 16 de julho de 1934, dispõe que nenhum Deputado, empossado, poderia: "acumular um mandato com outro de caráter legislativo, federal, estadual ou municipal" (art. 33, n.º 3).

O anteprojeto da Constituição atual, elaborado pela Comissão Especial do Instituto dos Advogados do Brasil, reproduziu no seu art. 38, I letra c a disposição da Constituição de 1934.

E o Projeto, oriundo da Assembléa Nacional Constituinte, não falando entretanto em

acúmulo, proibiu "exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal (art. 48, II, letra c).

Essa fórmula foi a que vingou na Constituição Federal (art. 48, II, c).

III — Do que já expusemos ressalta que a matéria vem sofrendo modificações diversas. Na Constituição de 1891 foi considerada como de caráter restritivo com relação ao tempo. Proibia o exercício do mandato simultaneamente com o de qualquer outra função. Não confundia o cargo, propriamente dito, com o exercício do mandato ou a função dêste. Nem vedava que o Deputado, findas as sessões, retornasse a exercer funções públicas que não as legislativas.

No Projeto do Governo Provisório de 1933, repetiu-se idêntico preceito, porém já não se permitiu tal exercício quando encerradas as sessões legislativas.

Mas o constituinte deliberadamente preferiu alterar a proposição, vedando, não só o exercício de qualquer função pública, em todo o tempo e em todas as circunstâncias, como, outrossim, o acúmulo do mandato com qualquer outro também de caráter legislativo.

O Anteprojeto da Constituição atual, oferecido pelo Instituto dos Advogados, procurou reproduzir o texto da Constituição de 1934, porém o Projeto, organizado pela Assembléa Nacional Constituinte, já não fala em acumulação e passou a alterar mais fundamentalmente — aliás com uma restrição clara, insofismável, referente ao exercício não de qualquer outra função, o que estava sobretudo na Constituição de 1891 — mas do exercício de outro mandato legislativo o que não é, nem pode ser de maneira nenhuma a mesma coisa.

Assim, pela interpretação gramatical, isto é, dos elementos puramente verbais; pela interpretação lógica, isto é, pelo histórico da formação da lei e da evolução do preceito constitucional; pela interpretação sistemática, isto é, pela harmonia que se deva estabelecer entre as regras constitucionais, não é possível chegar-se a outra conclusão senão a de que a Constituição ora em vigor não veda que o Senador ou Deputado possa exercer mandato executivo com o cargo de Prefeito, desde que se licencie de suas funções legislativas.

IV — A Constituição de 1891 expressa, ao tratar do Poder Legislativo, que "ninguém pode ser ao mesmo tempo Deputado e Senador" (§ 3.º do art. 18).

ARISTIDES MILTON, em comentário, diz que "é virtualmente impossível que qualquer ci-

dadão seja, ao mesmo tempo, Senador e Deputado”.

E adiante:

“O abuso poderia chegar ao extremo de ser composto todo o Senado por cidadãos pertencentes também à Câmara dos Deputados e compreende-se que, então, ficaria reduzida a uma perfeita burla a doutrina que preconiza a existência das duas Câmaras como condição de oportunidade e acerto dos atos legislativos” (*A Constituição do Brasil*, pág. 71).

Como se depreende, o que pretendeu a Constituição foi evitar que, ao mesmo tempo, pudesse alguém ser Senador ou Deputado. Se isso fôra admissível, desapareceria, mesmo, a razão de ser da existência da representação bicameral, reduzida a um logro.

Ou como diz o clássico JOÃO BARBALHO:

“Basta considerar que cada câmara tem o direito de emendar, rejeitar ou aprovar o que faz a outra na sua missão de legislar, para se ver a impropriedade e inconveniência da acumulação por uma mesma pessoa das funções de Deputado e de Senador” — (*Constituição Comentários*, art. 16, § 3.º).

V — O caso em tela não oferece margem a qualquer interpretação de caráter restritivo. É uma prescrição de ordem pública o que a respeito se contém na Constituição, e que como doutrina CARLOS MAXIMILIANO “não se deve aditar ou suprimir. Todo acréscimo seria inútil; toda restrição prejudicial. Logo é caso de exegese estrita. Não há margem para interpretação extensiva e muito menos para analogia” — (*Hermenêutica*, páginas 121 a 141 e 239).

Ocorrendo, como é de evidência na espécie, disposição que flue dos termos positivos da lei, convém ter-se presente a advertência de FABREGUETTES:

“Uma disposição limitada não deve ser restringida nem sujeita a distinções contrárias à sua generalidade”.

VI — Como adinículo para esta argumentação, o que aliás já foi versado esclarecidamente pelo interessado, não fugiremos de uma curta apreciação da inteligência do § 1.º do art. 36, da Constituição em cotejo com a letra c, item II, do art. 48.

Como vimos, o art. 48, no inciso II, letra c, só veda ao Deputado ou Senador exercer outro mandato legislativo.

Mas no que toca ao § 1.º do art. 36 a referência não é exclusiva ao Senador ou Depu-

tado, porque destina-se a qualquer cidadão. É uma designação efetivamente genérica, enquanto aquela é limitativa ou específica. A regra será, do ponto de vista normal, a de que *generi ser speciem derogatur*.

Verifica-se apenas que o preceito geral abrange a todos os cidadãos. E na palavra cidadão, como gênero, se compreenderiam também os Deputados e Senadores. Realmente assim seria se a Constituição, ao tratar expressamente do Poder Legislativo, não houvesse declarado, como o fez, que ao Senador ou ao Deputado o que proibia afinal era o exercício de outro mandato legislativo.

Tendo a Constituição no § 1.º do art. 36 proibido o exercício concomitante da função ao cidadão já investido na de um outro dos Poderes, seria necessária a vedação constante do art. 48.

E se não é razoável imputar ao legislador constituinte a pecha de absurdo, forçoso é convir que êle, efetivamente, quis fugir à disposição genérica do art. 36, antepondo-lhe como o fez, uma restrição explícita, isto é, uma norma de caráter especial, a que consta do art. 48.

Não é outra a lição de PAULO DE LACERDA.

Sr. Presidente, demonstre, assim, que não há omissão, não há equívoco, não há, absolutamente, nenhum prejuízo de ordem constitucional na aprovação da licença ora suplicada. Pouco importa que não tenha sido levantada até hoje a tese. Chegou agora a ocasião, e temos de nos pronunciar com conhecimento de causa. É o que devemos fazer.

Não é pelo argumento de que nunca se enfrentou a matéria, que devemos fugir à mesma. Antes pelo contrário, honraremos mais o Senado Federal, se tomarmos a atitude de emitir de modo competente o nosso ponto de vista a respeito.

Sr. Presidente, lamento, mas o nosso tempo é exíguo para discutir tal assunto. Espero, porém, que os meus doutos colegas suprirão essa deficiência, concedendo a licença ora pleiteada pelo nobre Senador Lino de Mattos, porque ela não infringe, em nada, nem os preceitos constitucionais, nem a moral pública; enfim, está de acordo com a matéria exaustivamente estudada e perfeitamente elucidada pelo preclaro Senador Benedicto Valladares.”

Sobre a matéria, os Senadores Moura Andrade, Victorino Freire, Daniel Krieger, Benedicto Valladares, Lúcio Bittencourt, Do-

mingos Velasco, e Cunha Mello pronunciam os seguintes discursos:

"O SR. MOURA ANDRADE (*Para encaminhar a votação*) — Senhor Presidente, Senhores Senadores, no regime constitucional brasileiro constitui, de fato, estranheza que um membro da mais alta Casa do Poder Legislativo venha a poder exercer mandato executivo na vida municipal, mantendo ao mesmo tempo, as prerrogativas inerentes ao seu mandato de Senador, e entrando em gozo de licença para exercer outra atividade noutro setor da vida administrativa do País. É de fato, estranho.

A Constituição brasileira suscita questão que hoje se levanta neste plenário e tinha razão o nobre Senador pela Paraíba, quando se opunha à concessão da licença, invocando, para tanto, razões concernentes à própria natureza do Regime, mais do que à letra Constitucional. Tinha razão na impugnação que fazia, embora, acredito, acabasse capitulando ante os dispositivos expressos da Constituição.

A nossa Carta Magna, quando trata da divisão dos Poderes e da sua independência, evidentemente prefere que os componentes de um Poder não pudessem exercer as funções de outro Poder. Quer isto; de fato desejava, mas assim não declarou. Houve omissão, houve erro, houve equívoco. É uma monstruosidade jurídica, mas constitucional. É um erro, é um contrasenso constitucional, mas, erro, contrasenso, absurdo ou monstruosidade, é constitucional.

Sr. Presidente, aquilo que a Constituição expressamente não proíbe, proibido não está; e aquilo que não proibindo, embora expressamente não permita, permitido está.

Estes são fundamentos que aprendi no Direito Constitucional Brasileiro. Como disse, aquilo que a nossa Carta Magna não proíbe de modo expresso, ela não proibiu; aquilo que ela não tendo proibido, não permita expressamente, ela permitiu.

Assim, não vejo como negar-se ao Senador Lino de Mattos a licença que solicitou ao Senado.

De fato, a situação é esdrúxula, curiosa. Entrará em gozo de licença, licença regimental, constitucional. Creio que poderá ainda ocorrer que S. Ex.^a, por força de dispositivos regimentais da Casa, mantenha todas as suas prerrogativas de Senador, podendo continuar a frequentar o Senado, direito garantido pelo seu Regimento Interno, utilizar-se dos seus serviços e, também, receber a parte fixa dos subsídios.

Sr. Presidente, tudo isto poderá acontecer diante do equívoco constitucional, mas tal

equívoco não pode fazer com que busquemos perscrutar no espírito da Constituição alguma coisa que não está traduzida na clareza do seu texto.

Acima de tudo devemos verificar quando seus princípios são taxativamente estabelecidos, e quanto ao pedido de licença, taxativamente não nega, nem taxativamente permite.

Sr. Presidente, neste sentido tenho de concluir por conceder meu voto, para que o nobre Senador Lino de Mattos, possa exercer, como Senador, a Prefeitura de São Paulo.

O Sr. Lucio Bittencourt — Muito bem.

O SR. MOURA ANDRADE — Senador e Prefeito S. Ex.^a se-lo-á, a um tempo só, não por força da nossa decisão, ou em virtude de nossa deliberação no dia de hoje; se-lo-á, isto sim, por força da Constituição de 1945; se-lo-á, isto sim, porque está amparado numa omissão ou num erro constitucional. Erro constitucional, preceito constitucional errado ou omissão, fruto de equívoco, mas na realidade, preceituação constitucional.

Por mais que tivesse procurado em todos os artigos da Carta Magna brasileira algum que proibisse expressamente a concessão da licença ao Senador, para desempenho de função desta natureza, não o encontrei; por mais que procurasse permissão expressa, também não a encontrei.

Não havendo proibição, não me cabe procurar permissão expressa. Esta é implícita desde que não proibida expressamente.

Assim, Sr. Presidente, neste breve encaminhamento de votação, desejo concluir, dizendo a V. Ex.^a e ao Senado que o nobre senador Lino de Mattos goza, neste instante, do beneplácito constitucional. Poderá exercer o mandato de Prefeito da Capital de São Paulo. A licença hoje concedida, evidentemente não abre nenhum precedente.

Existe sim; uma situação que ainda não fôra suscitada no Senado, o que pela primeira vez, é feito, mas não vejo como possa haver outro precedente.

Sirva de advertência ao Congresso Nacional para que, no futuro, em momento oportuno, cuide de impedir haja qualquer perturbação no princípio da harmonia dos Poderes, estabelecendo a proibição expressa se assim fôr considerado conveniente ao regime democrático. Mas, enquanto tal não acontecer, resta-nos respeitarmos a Constituição.

Creio que no voto que pronuncie e sabe o povo de São Paulo possuir alta significação, porquanto o nobre Senador Lino de Mattos tem sido meu competidor naquela terra — venho dizer à Nação brasileira e, de modo es-

pecífico, aos paulistas que eu não colocaria qualquer princípio ou ponto de vista político superando, num debate que considero estritamente de ordem jurídica, o dispositivo constitucional, que não encontrei, proibindo a desincompatibilização do nobre Senador Lino de Mattos.

Encerrando estas palavras, curvo-me ante a situação constitucional dos dias atuais do Brasil e concedo — se, pelo meu voto, puder ser concedido — deferimento ao requerimento formulado pelo nobre Senador Lino de Mattos, a fim de que S. Ex.^a possa entrar no gozo da licença de 22 meses, a fim de exercer o mandato de Prefeito de São Paulo, que, todos esperamos, seja profícuo para os interesses daquela Capital.”

“O SR. VICTORINO FREIRE (*Para encaminhar a votação*) — Senhor Presidente, letras jurídicas não tenho, pois, estudante pobre, cursei a Faculdade de Direito até o 2.º ano. Os que conhecem minha vida nesta Casa, com a seqüência dos seus atos, podem julgar, com isenção, minhas possibilidades e sabem que até sinto dificuldade em colocar bem os pronomes numa carta. (*Não apoia*).

Entendo, porém Sr. Presidente, que as incompatibilidades de cargos ou funções devem ser expressas.

Assim entendem os juristas; assim entendeu o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral quando, em acórdão unânime, confirmou o diploma de Vice-Governador do Maranhão ao filho do então Governador, hoje Senador Sebastião Archer, pois a Constituição no capítulo das incompatibilidades ou das inelegibilidades, silenciou a respeito. Interposto recurso para o Supremo Federal esta Alta Corte, ainda em acórdão unânime, confirmou a decisão recorrida. Ocorre-me que o nobre Senador Lino de Mattos está em situação idêntica. Nesse sentido será meu voto pela concessão da licença, a fim de que S. Ex.^a possa assumir a Prefeitura de São Paulo.

Sr. Presidente, dizem que dos enganos vivem os escrivães. A Constituição de 1946 não fala em mandato “eletivo” e sim “legislativo”. Não vai S. Ex.^a exercer mandato legislativo. Meu voto é pela concessão da licença. Lamento apenas que o Senado se veja privado de uma figura tão nobre como é o Senador Lino de Mattos, cuja irrefreável vocação de caudilho tanto admiro.”

“O SR. DANIEL KRIEGER (*Para encaminhar a votação*) — Senhor Presidente, preliminarmente desejo acentuar que minha posição, neste caso, não encerra qualquer antipatia ou malquerença ao nobre Senador Lino

de Mattos, pelo qual tenho imensa admiração e apreço. Meu ponto de vista encontra fundamento na minha consciência e na minha formação jurídica.

Pedi a palavra para retificar asserção feita pelo eminente Senador Kerginaldo Cavalcanti de que, na Comissão de Constituição e Justiça, se havia discutido amplamente a questão regimental.

Retornando do Rio Grande do Sul às vésperas da reunião dessa Comissão, em que foi a matéria apreciada, compareci na oportunidade, quando se discutiu apenas, e tão-somente, o problema constitucional.

Posteriormente, ao examinar o aspecto regimental, criei a convicção que traduzi na questão de ordem por mim levantada perante o Senado.

Na divisão dos poderes clássicos, que vem de Montesquieu, mas que pode remontar a Aristóteles, há o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário. O Poder Legislativo legisla; o Executivo executa e o Judiciário julga. Compete, pois, ao Poder Judiciário e não ao Senado interpretar a Constituição Federal. Somente ele pode dizer se uma lei é ou não constitucional. E, por assim ser, cabe ao Judiciário julgar. Este princípio, não padece dúvida. As opiniões aqui exaradas bem demonstram a diversidade na maneira de interpretar. Atenho-me, pois, ao argumento inicial quando levantei a questão de ordem, no sentido de que o Senado não poderia dar licença para o fim específico do nobre Senador Lino de Mattos exercer a Prefeitura de São Paulo.

Só para um caso de concessão de licença tem o Senado permissão assegurada na Carta Magna; para permitir que seus membros exerçam mandato diplomático, em caráter transitório. E para que esta Casa não venha a ter a sua decisão inquinada de inconstitucional foi que por medida de prudência, levantei a questão de ordem, a fim de que seja concedida simplesmente licença. Que S. Ex.^a o Senador Lino de Mattos tome a si a responsabilidade de assumir a Prefeitura de São Paulo, submetendo-se ao *veredictum* do Poder Judiciário, único que, dentro da nossa sistemática, pode interpretar a Constituição da República.

Eram as palavras que me sentia no dever de proferir.

Procuo, com toda a convicção de republicano que possuo, defender a índole e o sistema que, por felicidade, rege nossos destinos. Somos o Poder Legislativo, o poder desarmado do País e, portanto, só pela força moral das nossas decisões, poderemos nos im-

por ao respeito e à admiração de nossos cidadãos.

Essa é a verdade da qual não poderemos fugir e, é fiel a ela que solicito ao Senado da República dê permissão ao nobre Senador Lino de Mattos para se ausentar, mas não para assumir o cargo de Prefeito da cidade de São Paulo, pois seria contrário à sistemática e a índole do regime republicano vigorante entre nós."

"O SR. BENEDICTO VALLADARES — Sr. Presidente, não repetirei no Plenário os argumentos de nosso parecer proferido na Comissão de Constituição e Justiça.

Desejo apenas acentuar que nenhum intérprete, por mais desavisado que fôsse, estudaria a organização dos Poderes no capítulo referente aos funcionários públicos.

Isto dito, passamos a responder a um discurso proferido, na Câmara, pelo nobre Deputado Carvalho Sobrinho e que tem relação com a matéria.

Sorteado, na Comissão de Justiça, relator do pedido de licença formulado pelo nobre Senador Lino de Mattos, não tivemos a sorte de nosso parecer agradar ao nobre Deputado Carvalho Sobrinho. E' pena, Sr. Presidente; mas vale a compensação de haver o nosso modesto trabalho proporcionado ao erudito Deputado oportunidade de pronunciar um discurso em que se allvia um pouco de seu carregado saber das letras jurídicas e clássicas.

Não ignoramos que S. Ex^a navega para o país das lanternas, atingindo por Pantagruel, onde essas luminárias representam a Sabedoria e a Virtude. E por isso, Sr. Presidente, humilde pecador da política, não podemos deixar suas palavras sem resposta. Se, ao menos, essas palavras ficassem geladas, como os gritos e os estridores da batalha que se travou nos confins solitários do mar glacial, de que nos dá notícia o piloto da legendária frota da extraordinária personagem de Frei Francisco, ainda podíamos guardar silêncio e sofrer a pecha de, numa comissão técnica, haver apresentado um parecer político. Mas, Sr. Presidente, neste país tropical, as palavras se movimentam no calor das paixões e dão lugar, muitas vezes, à consolidação de conceitos injustos sobre homens públicos.

Não nos magoa a opinião de não termos autoridade em matéria de direito constitucional. Podíamos alegar que, durante anos a oito, nossos pareceres não foram desaprovados pela Comissão de Justiça da Câmara. Não aproveita, Sr. Presidente; o conceito de autoridade é muito relativo. Se nos tivésse-

mos pronunciado contra a licença, a esta hora, o nobre Deputado Carvalho Sobrinho estaria jurando sobre a autoridade de nosso parecer.

Mas, Sr. Presidente, por que se abespínhou tanto o Sr. Carvalho Sobrinho, a ponto de cometer a injustiça de atribuir a seu colega o feio ato de haver dado um parecer sob inspiração de interesses políticos?

Velho advogado da província, fomos caçar *la pte volezse* e encontramos a ninhada de pratas brilhantes da pureza do regime em próspero município de São Paulo, onde o eminente parlamentar assentou sua tenda política.

Se o Senado quiser, pode indagar mais. Nós estamos satisfeitos e com a consciência tranqüila de termos cumprido nosso dever, não nos colocando a serviço de quem quer que seja, nem de paixões ou interesses partidários."

"O SR. LUCIO BITTENCOURT — Sr. Presidente, Srs. Senadores, sejam as minhas primeiras palavras aquelas mesmas com que Daniel Webster se dirigia ao Senado, quando afirmava: *This is a Senate, a Senate of equals, of men of individual honor and personal character, and of absolute independence.*

Homens de absoluta independência, estamos aqui proferindo nosso *verdictum*, julgando determinado caso; e, ao agir nesta oportunidade, não podemos e não devemos atuar da maneira política.

Não devemos e não podemos, Sr. Presidente, porque o que está em causa não é propriamente a concessão da licença solicitada pelo nobre e eminente Senador Lino de Mattos, mas a questão de saber se um nobre Senador, eleito para exercer o cargo de Prefeito municipal, perde ou não o mandato de Senador. Esta, a tese; esta, a questão que o Senado é chamado a debater. Não vamos discutir aqui a concessão da licença; vamos discutir aqui uma questão concernente a perda de mandato.

Sr. Presidente, confesso a V. Ex^a e ao Senado que, no primeiro momento, consultado sobre esse assunto, me manifestei contrariamente à concessão da licença pleiteada, confesso ao Senado que, tal como o nobre Senador Auro de Moura Andrade, acho que a Constituição errou, não se orientando por aquelas verdades democráticas e por aquelas verdades republicanas a que aludiu o nobre Senador Argemiro de Figueiredo, no final de seu discurso.

Por mais que procurasse, por mais que esquadrinhasse, no texto da Constituição, um

argumento poderoso, vivo, capaz de autorizar o meu voto contrário à licença, não pude descobri-lo.

Argüi-se, invoca-se a questão referente à divisão dos poderes.

Só o ponto central da argumentação do nobre e eminente Senador Argemiro de Figueirêdo, S. Ex.^a invocou o art. 36, § 1.º, da Constituição, que terminantemente proíbe a uma pessoa investida num dos Poderes o exercer as funções de outro.

É, claro, porém, que o parágrafo está preso ao artigo; e este, terminantemente, de maneira incisiva, diz que os Poderes a que se refere o dispositivo são os da União. Destarte, os Poderes da União é que não poderão ser acumulados.

De mais a mais, o art. 36 pretendeu estabelecer exatamente o princípio da divisão de poderes; não quis determinar, propriamente, as incompatibilidades para o exercício de cargos, funções, empregos ou mandatos de dois Poderes.

O processo histórico, a análise do dispositivo, enfim, tudo o que se fez durante a Constituinte de 1948 demonstra que o propósito, a razão de ser, o objetivo básico do art. 36, § 1º, era exatamente estabelecer o princípio da separação dos Poderes. — Só isso, nada mais do que isso.

Argumenta-se ainda, Sr. Presidente, com o espírito do regime.

Ora, então, Sr. Presidente, teríamos de invocar a matriz das Constituições presidencialistas, precisamente a Constituição norte-americana, onde encontramos este preceito expresso: "*No person holding an office under the United States shall be a member of either House*".

Pois bem, Sr. Presidente: apesar desse preceito expresso, o Senador La Folette, eleito para o Senado em 1906, continuou a exercer o cargo de Governador do Estado de Wisconsin. E não perdeu por este motivo o mandato.

Vê V. Ex.^a, Sr. Presidente, que indo à matriz das Constituições presidencialistas, encontramos no próprio regime, na lição mesma dos constitucionalistas americanos, exemplo típico de acumulação no caso do citado Senador La Folette, Governador do Estado de Wisconsin.

Entre nós, Sr. Presidente, ao tempo da Constituição de 1891 — é assunto de que tratarei oportunamente, para rebater um dos brilhantes argumentos do nobre Senador Argemiro de Figueirêdo — havia preceito expresso, consubstanciado no artigo 25, a par

daquele outro que proíbe o exercício de função remunerada pelo outro Poder. Assim rezava o art. 25:

"O mandato legislativo é incompatível com o exercício de qualquer outra função durante as sessões".

Baseados na parte final deste artigo, Senadores houve que exerceram, concomitantemente, a função de Prefeito Municipal.

Cito caso que me foi lembrado pelo eminente Senador Gomes de Oliveira: O Senador Abdon Batista, eleito Prefeito da cidade de Joinville, exercia o mandato de Senador durante as sessões e o de Prefeito no interregno delas.

Assim, Sr. Presidente, dizer que isto atenta contra princípios do regime, contra a forma republicana, contra as instituições democráticas, *data venia* me parece de todo em todo improcedente.

Argumenta-se por outro lado, Sr. Presidente, que a Constituição Federal proíbe acumulações de cargos públicos.

Ora, já foi amplamente demonstrado no parecer do nobre Senador Benedicto Valladores que tal disposição está incluída no capítulo referente a funcionários públicos.

Se analisarmos o art. 184 da Constituição — que se refere expressamente a cargos públicos e os torna acessíveis a todos os brasileiros — veremos que nêle não se alude aos mandatos legislativos, do contrário, teria de haver expressa exceção quanto a alguns deles, que só podem ser exercidos por brasileiros natos.

Sr. Presidente, como disse, o que se vai aplicar no caso é uma pena, uma sanção, e se o nobre Senador Lino de Mattos não houver incidido na sanção de perda do cargo, tem direito, evidentemente, à licença.

É velho o princípio, o brocardo — *nulla poena sine lege*.

Não é possível retirar do espírito, do esquema constitucional, como se alegou aqui, razão, fundamento, motivo para aplicar uma pena a quem quer que seja, mórmente da gravidade da perda do mandato.

Ainda mais, Sr. Presidente.

Não analisarei o art. 48, por mostrar que em nenhuma dessas proibições, as que permitem, facultam a perda do mandato, incidiu o nobre Senador Lino de Mattos. Poderíamos talvez, reportar-nos a duas proibições: confesso a V. Ex.^a, Sr. Presidente, que quando pretendia encontrar motivo para negar a licença, baseava-me na alínea b do

art. 48: que se refere ao exercício de comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público.

Seria, evidentemente, forçar demais, ir muito além do preceito, entender que a comissão ou emprego remunerado possa ser equiparado à função de Prefeito, mandato eletivo a ser exercido pelo nobre Senador Lino de Mattos.

Acresce que quando a Constituição proíbe de maneira terminante, categórica, o exercício de qualquer outra função, ela o estabelece de maneira precisa, como o faz no art. 96:

"É vedado ao juiz:

I — exercer, ainda que em função pública, salvo o magistério secundário e superior e os casos previstos nesta Constituição, sob pena de perda do cargo judiciário;

II — receber, sob qualquer pretexto, percentagens, nas causas sujeitas a seu despacho e julgamento;

III — exercer atividade política ou partidária".

Ora, em relação ao Senador e ao Deputado não existe preceito dessa natureza. Somos, assim, forçados a chegar à conclusão de que, na verdade, o instrumento constitucional não autoriza ao decreto a perda de mandato pelo fato de exercer o cargo de Prefeito municipal.

É possível — e foi salientado pelo nobre Senador Daniel Krieger ao meu ver, com toda a propriedade — que o Regimento não preveja esse tipo de licença. Esse fato, porém, não importa, se o Senador Lino de Mattos não incidiu na pena de perda de cargo, é óbvio, claro e indiscutível que a S. Ex.^a assiste o direito de afastar-se da função do seu cargo.

Sr. Presidente, concluo, declarando ao nobre Senador Argemiro de Figueirêdo e aos ilustres senadores que acompanharam seu ponto de vista, que estou inteiramente de acordo com S. Ex.^a no sentido de subscrever emenda constitucional que evite fatos como esse, que reputo da maior gravidade, e precedente seríssimo; mas no caso, nosso voto não poderá ser senão no sentido da concessão da licença requerida."

"O SR. DOMINGOS VELASCO (Para encaminhar a votação.) — Senhor Presidente, releve-me V. Ex.^a e o Senado que, meio desajustado, tomei parte nesse pronunciamento de sabedoria constitucional. Aqui se disse —

e muito bem — que será questão de consciência o voto que cada um de nós dará nessa questão.

Relembro ao Senado que, por vezes, tenho sustentado, nesta Casa, um princípio que me parece da mais alta importância: o de que discordo sempre de toda atitude do Senado em que lhe diminua a competência ou se restrinja os direitos de seus membros.

Não é a primeira vez, nem será talvez a última em que defenderei a competência do Senado. Parece-me questão absolutamente clara ser o Senado competente para decidir sobre a matéria do Requerimento.

Sr. Presidente, desejo também salientar outro ponto freqüentemente por mim exposto desta tribuna, ou seja, a rigidez da independência dos Poderes, bem modificada por sucessivas Constituições. Se atentarmos para a Carta Magna de 1946, veremos que, cada vez mais, o nosso Direito Constitucional caminha para eliminar essa rigidez; e tanto é verdade, que permite ao Deputado ou ao Senador, sem perda de mandato, exercer o cargo de Ministro de Estado. Assiste também ao Senado e à Câmara o direito de convocar os Ministros de Estado, a fim de esclarecer determinadas questões.

Não vejo em que o Requerimento, do nobre Senador Lino de Mattos, possa ferir o espírito da nossa Carta Magna, quando caminhamos justamente para a quebra da rigidez da separação dos Poderes.

Muito mais importante que esse fato, Sr. Presidente — e justifica meu voto favorável à licença do nobre colega — é a questão da consciência. Cada um de nós guia-se por uma filosofia de vida, por determinadas convicções. Assim, muito mais importante que o espírito da Constituição é o direito da pessoa humana.

O indivíduo antecede ao Estado: o homem nasce livre titular de direito. A convivência social determina a limitação desses direitos: o bem comum é que diz quais direitos devem ser restringidos em benefício da sociedade.

Sr. Presidente, o que me parece fundamental, é que ninguém nega, nem mesmo os constitucionalistas eminentes que já fizeram uso da palavra, ao Sr. Lino de Mattos o direito de exercer o mandato de Prefeito de São Paulo, após licenciar-se do Senado.

Não foi apontada uma só norma que proíba ao cidadão Lino de Mattos solicitar licença, afastar-se do exercício do mandato de Senador para assumir o cargo de Prefeito da capital bandeirante; e se não houve citação de qualquer texto legal, não podemos restrin-

gir as prerrogativas da pessoa humana, em virtude de coisas vagas. O espírito da nossa Constituição é garantir ao cidadão todo aquele direito necessário à pessoa humana. Justamente por esta questão de consciência e convicção sou favorável a que o Senador Lino de Mattos seja licenciado no Senado da República, para exercer o cargo de Prefeito da cidade de São Paulo. Não podemos violar o direito de cidadão algum quando não claramente expressa em lei sua proibição.

Esse o caso de consciência que como Juiz do fato na questão desejava dar conhecimento ao Senado."

"O SR. CUNHA MELLO (*Para encaminhar a votação.*) — Estando na Presidência da Comissão de Constituição e Justiça não tomei parte nem votei o pedido de licença do nobre Senador Lino de Mattos. Definiu-se ali desde logo, a opinião por seis votos contra três. Assim, não me foi dado desempatar.

Não desejo fugir ao propósito que mantenho, como dever de meu mandato, de ter opinião própria sobre os assuntos relevantes discutidos e votados nesta Casa.

O presente assunto não se discute nem se resolve à vista de um só dispositivo da Constituição de 1946, mas de uma série deles como sejam os arts. 36, T. 48, I, letra b 48, II, letra c, 49, f, 151 e 185.

No seu exame com o pouco que aprendi de hermenêutica das leis e com os poucos conhecimentos de hermenêutica constitucional, escrevi declaração de voto que mandarei à Mesa para que conste na votação dessa matéria meu parecer negando licença.

Sr. Presidente, pode parecer temeridade que após os argumentos de tantos consultores invocados pelo nobre Senador Kerginaldo Cavalcanti, nome que pronuncio com admiração de velha amizade de coleguismo da saudosa faculdade de Recife, venha eu à tribuna para divergir não só de S. Ex^a mas das douradas opiniões por S. Ex^a trazidas ao Senado.

Nos debates de questões jurídicas, os pareceres versam a tese com conclusões diversas. Ainda hoje li os jornais de São Paulo, edição de domingo próximo passado. Em todos eles encontro opiniões contrárias à licença. Houvesse outro interessado no debate que fosse pedir opinião, ouvir os consultores jurídicos conhecidos do país e eu traria ao Senado uma série de pareceres em sentido contrário.

Por isso, convencido de que consultores lêem os mesmos livros que nós, certo de que possuem a dose de bom senso que nos ins-

pira a todos e, ainda, de que se moveram pelo sentido público que deve presidir as decisões dessa natureza trouxe para o Senado a minha declaração de voto, que passo a ler:

Começo por citar, transcrevendo na íntegra, os dispositivos constitucionais, face aos quais fundamento o meu voto.

A nossa Constituição de 18 de setembro de 1946, nos seus arts. 36, 48, n.º I, b — n.º II c, 49, 51 e 185, dispõe respectivamente:

"São poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos, entre si. (art. 36).

§ 1.º — O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição".

"Os senadores e deputados não poderão, desde a expedição do diploma:

Aceitar nem exercer comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público". (art. 48, I, b).

"Os senadores e deputados não poderão desde a posse:

— Exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal" (art. 48, II, c).

"É permitido ao deputado ou senador, com prévia licença de sua câmara, desempenhar missão diplomática de caráter transitório, ou participar, no estrangeiro de congressos, conferências e missões culturais." (art. 49)

"O deputado ou senador investido na função de ministro de Estado, interventor ou secretário de Estado, não perde o mandato". (art. 51).

"É vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto a prevista no artigo 96, n.º I, e a de dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário". (art. 185)

Uma Constituição é a lei fundamental dum regime. É uma série de princípios unitários duma unidade política, uma ordenação de conjunto.

Como diz: CARL SCHMIDT no seu livro — *TEORIA DE LA Constitución*.

"É a ordenação fundamental determinante do modo e maneira de ser exercida a autoridade pública."

(Tradução espanhola — *Revista Derecho Privado*).

Contém uma Constituição funções ordenadoras e limitadoras.

Um Estado sem divisão de poderes, sem legisladores, sem governantes, sem juizes, não é um Estado, é um regime de anarquia.

No Estado de Direito, se pressupõe, se tem como sua essência, essas três personalidades com poderes separados, divididos, harmônicos e independentes (obra citada).

Uma Constituição é o catecismo dum regime, dum povo, dum nação politicamente organizada.

A interpretação dum texto constitucional, qualquer que seja ele, não se pode fazer isoladamente, mas em decorrência, em sintonia dos princípios gerais, das chamadas vigas mestras do regime, que nortearam a ordem básica do Estado.

Na hermenêutica constitucional, as regras de fundo dominam, sem restrições as de forma, como diz o Sr. PONTES DE MIRANDA, nestes termos:

"Na interpretação das regras gerais da Constituição, deve-se procurar de antemão, saber qual o interesse que o texto teve em vista proteger.

É o ponto mais rijo, mais sólido — o conceito central em que se apóia a investigação exegética (*Comentários à Constituição*, volume 1, fis...)"

Uma omissão do texto constitucional, uma interpretação duvidosa, devem ser sempre resolvidas, tendo-se em vista a moral da própria Constituição, os princípios mais rígidos, mais sólidos, por ela estabelecidos.

No art. 36 a Constituição assentou a separação, a divisão, a independência dos poderes estatais, proibindo a acumulação de um com as dos outros — dos federais com federais e desses com os estaduais e municipais.

Pelo menos, é essa a minha interpretação do referido artigo, examinando-o em cotejo com os demais por mim, inicialmente transcritos.

Nos arts. 49 e 51, admitiu certas exceções, note-se bem incluindo nas exceções, as de *Secretários de Estados*. Para o exercício de

quaisquer outras funções, sejam de qualquer natureza, mesmo as de mandato executivo de Estados e Municípios, senadores e deputados não podem ter licença, porque não foram abrangidos nas exceções Constitucionais previstas.

Essas exceções não podem ser ampliadas, quiçá, com um atentado ao princípio básico da separação e independência de poderes.

No art. 185, proibiu a Constituição:

"acumular cargos e funções públicas".

Na proibição que é geral, está também a acumulação de cargos ou funções federais, estaduais e municipais.

Será possível que, face a esses princípios gerais, básicos na nossa sistemática constitucional, se possa permitir a acumulação de mandatos eletivos federais com mandatos eletivos estaduais? Porventura, proibiu-se o menos, e se admitiu o mais?

Em verdade, um ligeiro exame dos preceitos constitucionais de 1946 pode permitir aos mais desavisados, aos mais calouros em hermenêutica, descobrir, entre alguns deles, certa autonomia, alguma colidência.

Mas, face a essa antinomia ou colidência, apenas aparentes, de forma e não de fundo, deve prevalecer em sentido mais alto a sistemática do regime, como sustentou com grande senso jurídico — o eminente Senador Argemiro de Figueirêdo, no seu parecer vencido.

A eleição dum Senador ou Deputado para o exercício doutro mandato, significa opção por esse mandato, renúncia implícita e explícita daquele.

No caso de eleição para mandato executivo municipal, significa mesmo uma curiosa renúncia da eleição por um eleitorado maior — de todo o Estado — por um menor — o de um Município.

Com estas rápidas considerações opto pela denegação da licença pedida pelo Senador Lino de Mattos.

Há, na minha opinião, dois aspectos a considerar: um, o constitucional que influiu no meu espírito para negar a dita licença; o outro, o cordial, que também influiu no mesmo sentido, pelo desejo de ver Sua Excelência continuar entre nós.

Peço aos meus nobres colegas da Comissão de Justiça, que me relevem divergir do seu parecer, ficando com o parecer vencido do nobre Senador Argemiro de Figueirêdo."

2 — Incompatibilidade do Mandato de Senador com o exercício do cargo de Governador.

Senadores Moysés Lupton e Dinarte Mariz. Pelo Requerimento nº 4/56, lido em 3 de janeiro de 1956, o Sr. Moysés Lupton, Senador pelo Estado do Paraná, solicitou licença para exercer o cargo de Governador do mesmo Estado.

REQUERIMENTO Nº 4, DE 1956 (16)

Exmo. Sr. Presidente do Senado Federal.

Moysés Lupton, Senador sob a legenda do Partido Social Democrático, tendo que tomar posse no cargo de Governador do Estado do Paraná, para o qual foi eleito, e já se acha diplomado, vem expor ao egrégio Senado Federal as razões que, a seu ver, lhe assistem para requerer, conforme faz pelo presente, uma licença de sessenta meses, a contar de 31 de janeiro de 1956, das suas funções de Senador Federal pelo Estado do Paraná, tempo do exercício do mandato executivo acima referido.

Razões:

1. O Regimento Interno, ao tratar da posse e do exercício do mandato de Senador, diz que as vagas verificam-se-ão: a) por falecimento b) por renúncia; c) pela perda do mandato (art. 16).

E no art. 17 indica as hipóteses em que ocorrerá a perda aludida:

I — nos casos do art. 48 e seus parágrafos da Constituição Federal;

II — em consequência da perda dos direitos políticos (Constituição cit. art. 135, § 2º).

A renúncia, salvo as exceções previstas expressamente, não se admite a não ser como decorrente de um ato expresso. Exige-se da parte do renunciante a manifestação explícita de vontade, isto é, a sua comunicação por escrito à Mesa e com firma reconhecida (art. 22 do Regimento Interno).

Os casos de renúncia tácita estão definidos no Regimento e se verificam quando "sem motivo de força maior, o Senador deixar de prestar compromisso dentro de 90 dias, contados da inauguração da sessão legislativa ou, se eleito durante esta, contados de sua diplomação".

III — Desde que não se cogite de vaga por falecimento ou renúncia, expressa ou tácita, conforme se explicou acima, os outros casos de extinção de mandato dependerão de pro-

nunciamento inequívoco do Senado (art. 23 do Regimento).

O art. 48 da Constituição Federal enumera as hipóteses correspondentes, nos incisos I e II, cominando, na espécie, a pena da perda do mandato pela infração de qualquer das suas alíneas (§ 1º).

Ainda compendiou, como razão determinante para a perda do mandato "a falta, sem licença, às sessões, por mais de seis meses consecutivos" ou quando o Deputado ou Senador tiver procedimento reputado, "pelo voto de dois terços dos membros de uma Câmara, incompatível com o decóro parlamentar" (§ 2º).

IV — A Constituição Federal preceitua que, a contar da posse, os Deputados e os Senadores não poderão:

"Exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal (art. 48, II, c)."

Exercer é desempenhar, praticar, preencher os deveres, as funções ou obrigações de um cargo ou emprego.

É de se ressaltar, em abono das razões aqui expostas, que o preceito constitucional vedou, de maneira influidível, a *acumulação de mandatos legislativos sejam federal, estadual ou municipal*. Foi meridionalmente claro a disciplinar a matéria, de sorte a deixá-la definida, quanto ao Congresso Nacional, aos Legislativos Estaduais e às Câmaras Municipais. Não se incluiu, porém, nessa proibição, a hipótese do Senador ou do Deputado exercer o mandato do executivo desde que afastado das funções do legislativo.

Dir-se-á que a matéria é regulada na parte da definição dos Poderes da União, onde, com efeito, a Constituição determinou, como *regra geral*, que "o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição (§ 1º do art. 36)".

Trata-se, e seria óbvio, a afirmativa da limitação do exercício na função de poderes da União. E o princípio básico do regime, consubstanciado na independência e harmonia dos Poderes.

Deduz-se, a priori, do que aí se lê que o Deputado ou Senador, investido na função do Poder Legislativo da União, não poderá exercer função do Poder Executivo da União ou do Poder Judiciário, também da União. Seria violação indubitável da independência e harmonia desses Poderes. Nas mesmas condições e por força analógica de tal preceito

constitucional, não pode o cidadão investido na função do Legislativo Estadual exercer a do Executivo ou a do Judiciário Estadual. O exemplo é verdadeiro, também, na esfera municipal, devendo ser vedado ao Vereador acumular o exercício na função de Prefeito ou de Juiz de Paz, este incluído na categoria de Judiciário do Município.

Entre as exceções a Constituição estabelece a seguinte:

"O Deputado ou Senador, investido na função de "Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado, não perde o mandato."

Ao intérprete menos avisado poderá parecer que a Constituição, tendo limitado as exceções, lícito não lhe será ampliá-las. Parece fora de dúvida, porém, que a Constituição procurou, tão-somente, com essas exceções, dar remédio legal ao disposto na alínea b do art. 48, que proíbe o Deputado ou o Senador de "ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*. Aliás, a ordem de seqüência desses preceitos constitucionais, colocados no mesmo Capítulo II e na mesma Seção I, responde favoravelmente à interpretação de que o art. 51 é a exceção ao rigor da letra b, n.º II do art. 48.

Cumpra, também, observar que o estatuído no art. 36 e seu § 1.º deve valer como regra geral.

Mas no art. 48, II, letra c, no que se refere explicitamente a "mandato" a que não alude o § 1.º do art. 36, a Constituição compagina uma disposição "especial", que não se dirige genericamente ao cidadão, porém de modo restritivo ao Senador ou Deputado.

E o que lhes veda é o exercício de outro mandato legislativo.

Desta sorte, quando o outro mandato outorgado ao Senador não for de caráter legislativo, não incidirá nele na perda do mandato pela fulminação constitucional.

É matéria a ser regulada pelo Regimento Interno do Senado, de sorte a ser estabelecida a obrigatoriedade da licença pelo tempo em que o Senador tiver que exercer a função de outro mandato eletivo, estranho aos poderes da União e não colidente com o art. 48, n.º II, letra c, da Constituição Federal.

Assim, se deverá proceder porque se o artigo 48, II, c, não impede que, desde a posse, o Senador ou Deputado venha a exercer outro mandato desde que não seja legislativo, não infringiria, em qualquer hipótese, o texto constitucional aquêle que, eleito, *verbi gratia*, para o cargo de Governador de Es-

tado, antes da investidura nesta função, obtivesse licença concedida por sua Câmara.

Efetivamente, o Senador que entrar no gozo de licença não mais está na prática de suas funções, não mais se encontra no seu desempenho, enfim, não mais as exerce. Não está, portanto, investido das mesmas. Desinvestiu-se, sim, das mesmas, tanto que o Suplente é convocado para exercitá-las.

O Regimento Interno reza: "O Suplente convocado para substituição do Senador... (art. 8.º)". E no § 2.º, falando acerca do compromisso, adita: "Nas seguintes, o Presidente comunicará à Casa a presença do Suplente, para assumir o exercício do mandato...".

Logo, o titular, estando de licença, desinvestiu-se, constitucionalmente, regimentalmente, da função, embora conserve o cargo. Quem se investe, *ipso facto*, nela, é o Suplente respectivo. E desde que não é vedado, pela Constituição, ao Deputado ou Senador exercer outro mandato eletivo e desde que, para tanto ele se desinvestiu, previamente, da função legislativa que exercitava, por meio de obtenção legal da licença, não ocorre, e nem pode ocorrer, na hipótese, qualquer caso de perda do mandato.

A vista do exposto e dado também que a Constituição da República e o Regimento Interno do Senado não limitam o prazo das licenças, preceituando, apenas, que perde o mandato o Senador ou Deputado que faltar às sessões por mais de seis meses consecutivos, *sem licença*, espera o Requerente, conforme solicitou de início, que o Senado lhe conceda a licença completa de sessenta meses ou a de seis meses, renovável, até atingir o referido prazo do mandato de Governador do Estado do Paraná, a contar de 31 de janeiro de 1956.

Além do mais, invoca o Requerente a jurisprudência firmada pelo Egrégio Senado Federal, em matéria igual, consubstanciada no Parecer n.º 646, de 1955, da Comissão de Constituição e Justiça, aprovado pelo Plenário, em cujo Parecer foi estudado o assunto e recebeu êle votos brilhantes e eruditos, como também ilustrados por outros pareceres jurídicos de renomados juristas.

Sala das Sessões, em 2 de janeiro de 1956.
— *Moysés Lupion*.

Em 19 de janeiro do mesmo ano foi presente à Mesa e lido no expediente da sessão, o requerimento n.º 31/56, do Sr. Dinarte Mariz, Senador pelo Estado do Rio Grande do Norte, solicitando licença para exercer o cargo de Governador do mesmo Estado.

REQUERIMENTO
N.º 31, DE 1956

Dinarte de Medeiros Mariz, Senador pelo Estado do Rio Grande do Norte, tendo sido eleito Governador do mesmo Estado, vem, perante o Senado, requerer lhe seja concedida licença de 60 (sessenta) meses, a contar do dia 31 do corrente mês de janeiro.

Invoca o requerente, como fundamento do seu pedido, as mesmas razões aduzidas pelo Sr. Senador Moysés Lupion, em seu Requerimento n.º 4, de 1956, constantes das fôlhas anexas.

Sala das Sessões, em 16 de janeiro de 1956.
— Dinarte Mariz.

A Comissão de Constituição e Justiça se manifestou sobre esses dois casos num só Parecer — o de n.º 78, de 1956, prolatado pelo Sr. Senador Paulo Fernandes, tendo voto em separado do Sr. Senador Atilio Vivacqua — favorável à concessão da licença.

PARECER
N.º 78, DDE 1956 (17)

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre os Requerimentos n.ºs 4 e 31, de 1956, solicitando 60 meses de licença, a partir de 31 de janeiro de 1956, respectivamente, dos Senadores Moysés Lupion e Dinarte Mariz.

Relator: Sr. Paulo Fernandes.

Os Senadores Moysés Lupion e Dinarte Mariz, eleitos governadores dos Estados do Paraná e Rio Grande do Norte, encaminharam ao Presidente desta Casa os Requerimentos n.ºs 4 e 31, de 1956, nos quais solicitam licença de 60 meses, a contar de 31 de janeiro de 1956, das suas funções de Senador Federal, a fim de tomarem posse daqueles cargos, invocando as seguintes razões:

"I — O Regimento Interno, ao tratar da posse e do exercício do mandato de Senador, diz que as vagas verificar-se-ão:
a) por falecimento; b) por renúncia;
c) pela perda do mandato." (art. 16).

E no art. 17 indica as hipóteses em que ocorrerá a perda aludida.

I — nos casos do art. 48 e seus parágrafos da Constituição Federal;

II — em consequência da perda dos direitos políticos (Constituição cit. art. 135, § 2.º).

A renúncia, salvo as exceções previstas expressamente, não se admite, a não ser como decorrente de um ato expresso. Exige-se da

parte do renunciante a manifestação explícita de vontade, isto é, a sua comunicação por escrito à Mesa e com firma reconhecida (art. 22 do Regimento Interno).

Os casos de renúncia tácita estão definidos no Regimento e se verificam quando "sem motivo de força maior, o Senador deixa de prestar compromisso dentro de 90 dias, contados da inauguração da sessão legislativa ou, se eleito durante esta, contados de sua diplomação".

III — desde que não se cogite de vaga por falecimento ou renúncia, expressa ou tácita, conforme se explanou acima, os outros casos de extinção de mandato dependerão de pronunciamento inequívoco do Senado (art. 23 do Regimento).

O art. 48, da Constituição Federal, enumera as hipóteses correspondentes nos incisos I e II, cominando, na espécie, a pena da perda do mandato pela infração de qualquer das suas alíneas (§ 1.º).

Ainda compendiou, como razão determinante para a perda do mandato, "a falta, sem licença, às sessões, por mais de seis meses consecutivos" ou quando o deputado ou senador tiver procedimento reputado, "pelo voto de dois terços dos membros de uma Câmara, incompatível com o decóro parlamentar" (§ 2.º).

IV — A Constituição Federal preceitua que, a contar da posse, os Deputados e os Senadores não poderão:

"exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal (artigo 48, II, c)".

Exercer é desempenhar, praticar, preencher os deveres, as funções ou obrigações de um cargo ou emprego.

É de se ressaltar, em abono das razões aqui expostas, que o preceito constitucional vedou de maneira *iniludível a acumulação de mandatos legislativos sejam federal, estadual ou municipal*. Foi meridianamente claro ao disciplinar a matéria, de sorte a deixá-la definida, quanto ao Congresso Nacional, aos Legislativos Estaduais e às Câmaras Municipais. Não se incluiu, porém, nessa proibição, a hipótese do Senador ou do Deputado exercer o mandato do executivo desde que afastado das funções de legislativo.

Dir-se-á que a matéria é regulada na parte da definição dos Poderes da União, onde, com efeito, a Constituição determinou, como *regra geral*, que "o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, sal-

(17) Publicado no D.C.N. (Seção II) de 27-1-1958

vo as exceções previstas nesta Constituição (§ 1.º do art. 36)”.
 Trata-se, e seria óbvio a afirmativa da limitação do exercício na função de poderes da União. É o princípio básico do regime, consubstanciado na independência e harmonia dos Poderes.

Deduz-se, *a priori*, do que aí se lê que o Deputado ou Senador, investido na função do Poder Legislativo da União não poderá exercer função do Poder Executivo da União ou do Poder Judiciário, também da União. Seria violação indubitável da independência e harmonia desses Poderes. Nas mesmas condições e por força analógica de tal preceito constitucional, não pode o cidadão investido na função do Legislativo Estadual exercer a do Executivo ou a do Judiciário Estadual. O exemplo é verdadeiro, também, na esfera municipal, devendo ser vedado ao Vereador acumular o exercício da função de Prefeito ou de Juiz de Paz, este incluído na categoria de judiciário do Município.

Entre as exceções a Constituição estabelece a seguinte:

“O deputado ou senador investido na função de Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado, não perde o mandato”.

Ao intérprete menos avisado poderá parecer que a Constituição, tendo limitado as exceções, licito não lhe será ampliá-las. Parece fora de dúvida, porém, que a Constituição procurou, tão-somente, com essas exceções, dar remédio legal ao disposto na alínea b do inciso II do art. 48 que proíbe o Deputado ou o Senador de “ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*.” Aliás, a ordem de seqüência desses preceitos constitucionais, colocados no mesmo Capítulo II e na mesma Seção I responde favoravelmente à interpretação de que o art. 51 é a exceção ao rigor da letra b, n.º II do art. 48.

Cumpra, também, observar que o estatuído no art. 36 e seu § 1.º deve valer como regra geral.

Mas no art. 48, II, letra c, no que se refere explicitamente a “mandato” a que não alude o § 1.º do art. 36, a Constituição compagina uma disposição “especial”, que não se dirige genericamente ao cidadão, porém, de modo restritivo ao Senador ou Deputado.

É o que lhes veda é o exercício de outro mandato legislativo.

Desta sorte, quando o outro mandato outorgado ao Senador não for de caráter legislativo, não incidirá ele na perda do mandato pela fulminação constitucional.

É matéria a ser regulada pelo Regimento Interno do Senado da sorte a ser restabelecida a obrigatoriedade da licença pelo tempo em que o Senador tiver que exercer a função de outro mandato eletivo, estranho aos Poderes da União, e não colidente com o art. 48, n.º II, letra c, da Constituição Federal.

Assim se deverá proceder porque se o artigo 48, II, c, não impede que, desde a posse, o Senador ou Deputado venha a exercer outro mandato desde que não seja legislativo, não infringiria, em qualquer hipótese, o texto constitucional, aquele que, eleito, *verbi gratia*, para o cargo de Governador de Estado, antes da investidura nesta função, obtivesse licença concedida por sua Câmara.

Efetivamente, o Senador que entrar no gozo de licença, não mais está na prática de suas funções, não mais se encontra no seu desempenho, enfim não mais as exerce. Não está, portanto, investido nas mesmas. Desinvestiu-se, sim, das mesmas, tanto que o Suplente é convocado para exercitá-las.

O Regimento Interno reza: “O Suplente convocado para substituição do Senador... (art. 8º)”. E no § 2º, falando acerca do compromisso, adita: “Nas seguintes, o Presidente comunicará à Casa a presença do Suplente, para assumir o exercício do mandato...”.

Logo, o titular, estando de licença, desinvestiu-se constitucionalmente, regimentalmente, da função, embora conserve o cargo. Quem se investe, *ipso facto*, nela, é o Suplente respectivo. E desde que não é vedado, pela Constituição, ao Deputado ou Senador exercer outro mandato eletivo e desde que, para tanto, ele se desinvestiu, previamente, da função legislativa que exercitava, por meio de obtenção legal da licença, não ocorre e nem pode ocorrer, na hipótese, qualquer caso de perda do mandato.

A vista do exposto e dado também que a Constituição da República e o Regimento Interno do Senado não limitam o prazo das licenças, preceituando, apenas, que perde o mandato o Senador ou o Deputado que faltar às sessões por mais de seis meses consecutivos *sem licença*, espera o Requerente, conforme solicitou de início, que o Senado lhe conceda a licença completa de sessenta meses ou a de seis meses, renovável até atingir o referido prazo do mandato de Governador do Estado do Paraná, a contar de 31 de janeiro de 1956.

Além do mais, invoca o Requerente a jurisprudência firmada pelo egrégio Senado Federal, em matéria igual, consubstanciada no Parecer nº 646, de 1955, da Comissão de

Constituição e Justiça aprovado pelo Plenário em cujo parecer foi estudado o assunto e recebeu êle votos brilhantes e eruditos, como também ilustrados por outros pareceres jurídicos de renomados juristas consultos”.

Despachados a esta Comissão, foi designado, para relatá-los o Senador Atílio Vivacqua, que, em brilhante parecer, concluiu contrariamente à concessão das licenças solicitadas, por considerar incompatível o mandato legislativo com o de Governador do Estado.

Submetido a votos o parecer do ilustre relator foi rejeitado por esta Comissão, que, por maioria dos Senadores presentes, opinou favoravelmente à concessão das licenças, nos termos dos citados Requerimentos, pelos motivos abaixo expostos:

“I — O art. 36, § 1º, da Constituição, estatui, como regra geral, que o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.”

Como é evidente, êsse preceito somente determina incompatibilidade para o exercício simultâneo de Podêres da União, e não de funções inerentes ou pertencentes a Podêres diversos.

Ora, na espécie, cuida-se de saber se o requerente, investido em cargo legislativo da União, pode exercer função executiva, não da União, mas de Estado, e a resposta só poderia ser positiva, tal como se decidiu quando da licença ao Senador Lino de Mattos para assumir o governo do Município de São Paulo, pois o § 1º do art. 36 fala em cidadão investido na função de um dos Podêres, do que se deduz que o Deputado ou Senador, investido na função do Poder Legislativo da União, não poderá exercer função do Poder Executivo da União ou do Poder Judiciário da União, o que feriria o princípio da harmonia dos Podêres.

Allás, em situação semelhante, não pode o cidadão, investido na função do Legislativo Estadual, exercer a do Executivo ou a do Judiciário Estadual, o mesmo se podendo dizer em relação aos Municípios, não sendo permitido ao Vereador acumular o mandato com a função de Prefeito ou de Juiz de Paz.

Ademais, é de acentuar que o Senador que entrar no gozo de licença não mais está na prática de suas funções, não mais se acha investido nelas, não mais as exerce. Desinvestiu-se delas, tanto que o suplente é convocado para exercê-las.

II — O art. 48, nº II, letra c, veda ao Deputado ou Senador, desde a posse, o “exercício de outro mandato legislativo, seja fe-

deral, estadual ou municipal”.

O que se deve deduzir, dêsse artigo, é que é possível ao Senador ou Deputado o exercício de outro mandato, estadual ou municipal, desde que não seja legislativo.

Assim, quando o outro mandato outorgado ao Senador não fôr de caráter legislativo, não incidirá êle na perda do mandato.

Poder-se-ia argumentar que o art. 49, permitindo ao Deputado ou Senador, mediante licença prévia de sua Câmara, desempenhar missão diplomática transitória ou participar, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais, implica proibições de desempenho de outro cargo eletivo, mas a objeção não procederia, uma vez que essa permissão do art. 49 tem por único objetivo abrir exceção ao disposto no art. 48, I, b, que veda ao Senador e ao Deputado o exercício de comissão ou emprego remunerado de pessoa de Direito Público.

III — Assim, pois, o que o art. 48, II, c, da Constituição, proíbe, é que o Senador ou Deputado, desde a posse, exerça outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal, e isso porque não quis o legislador vedar ao Deputado ou Senador o exercício de mandatos executivos.

Se o constituinte tivesse querido estender a incompatibilidade a quaisquer mandatos, o texto constitucional diria

“exercer outro mandato *eletivo*, seja federal, estadual ou municipal”,

e não como, o faz,

“exercer outro mandato *legislativo*, seja federal, estadual ou municipal.”

IV — A seu turno, o Regimento Interno do Senado não capitula, entre os casos de perda de mandato, o exercício de função executiva não proibida pela Constituição. Limita-se a reportar-se aos arts. 48, II, c, e 135, § 2º da Constituição.

Logo, Senador, estando licenciado, desinveste-se da função, embora conserve o cargo, investindo-se nela, então, o suplente, para tanto convocado.

V — Verifica-se, portanto:

a) que os Senadores Moysés Lupion e Dinarte de Medeiros Mariz não pedem licença para exercer funções de um dos outros dois Podêres da União, caso em que seus pedidos encontrariam obstáculo no art. 36, § 1º, da Constituição;

b) que os referidos Senadores pretendem exercer os cargos eletivos de Go-

vernadores do Paraná e do Rio Grande do Norte, e não "comissão ou emprego remunerado", hipótese em que incidiriam na vedação do art. 48, I, b, da Constituição;

c) que os Requerentes não se propõem ocupar cargo demissível *ad nutum*, pois, não poderiam obter licença, por força do disposto no art. 48, II, b, da Carta Magna;

d) que não pretendem, igualmente, exercer outro mandato legislativo, o que lhes estaria vedado pelo art. 48, II, c.

Diante do exposto, esta Comissão opina pelo deferimento dos Requerimentos n.ºs 4 e 31, respectivamente, dos Senadores Moysés Lupion e Dinarte de Medeiros Mariz.

Sala das Comissões, em janeiro de 1956. — *Cunha Mello*, Presidente. — *Paulo Fernandes*, Relator. — *Kerginaldo Cavalcanti* — *Juracy Magalhães*, com restrições constantes de Ata — *Atílio Vivacqua*, vencido conforme seu voto — *Moura Brasil*.

VOTO DO SENADOR ATTÍLIO VIVACQUA

1 — O nobre Senador Moysés Lupion, devendo tomar posse do cargo de Governador do Paraná, para o qual foi eleito e diplomado, solicita a licença de 60 meses, das suas funções de Senador Federal, a contar de 31 de janeiro de 1956, isto é, correspondente ao período integral ao quinquênio governamental.

Já havíamos elaborado nosso parecer, quando o nobre Senador Dinarte Medeiros Mariz, eleito e diplomado Governador do Rio Grande do Norte, fez, em requerimento que nos foi distribuído em 20 do corrente, idêntica solicitação, baseado nas mesmas razões de seu ilustre colega, as quais passamos a sintetizar.

Preliminarmente, invoca o art. 23 do Regimento Interno, o qual, como precedentemente diz S. Exa., exige o pronunciamento do Plenário, sobre o caso de extinção de mandato quando este não decorre de falecimento ou renúncia expressa ou *tácita*. Entre os casos dessa extinção, o art. 17, inciso III, do mesmo Regimento, enumera o do art. 48 da Constituição Federal e seus parágrafos.

Em abono de seu pedido, sustenta que o inciso II do citado art. 48, tendo vedado apenas a acumulação de mandatos legislativos, federal, estadual ou municipal, não se inclui nessa proibição a hipótese do Senador ou Deputado exercer o mandato executivo desde que se afaste das funções do Congresso Nacional. Acrescenta que não cabe a invocação

do § 1.º do art. 36 da Constituição, por entender que o princípio básico aí estabelecido, da *independência e harmonia de poderes*, se refere apenas aos Poderes da União e que a exceção a esse princípio, no âmbito estadual e municipal, se limita à proibição de exercer o Deputado ou Senador outro mandato legislativo (art. 48, II, alínea c).

Pretendendo apoiar-se, finalmente, no § 1.º do art. 36, conclui que, uma vez desinvestido das funções parlamentares, em virtude de licença para assumir o governo de seu Estado, não incide na vedação do aludido § 1.º

2 — Assim, resumidas as razões expendidas por nosso ilustre colega, passaremos a examinar o assunto sob o aspecto constitucional.

O Senado, de acordo com o brilhante parecer do Senador Benedito Valladares, apoiado pela opinião dos eminentes juristas Dr. Francisco Campos, Professor Pedro Calmon, Ministro Bento de Faria, Desembargador Ivair Nogueira Itagiba, Drs. João de Oliveira Filho, Otto Prazeres, Professores Luiz Antônio da Gama Filho e Oscar Stevenson, concedeu licença ao Senador Lino de Mattos para exercer o cargo eletivo de Prefeito da Cidade de São Paulo, considerando que "o exercício do cargo de Prefeito Municipal não é causa de perda de mandato dos membros do Congresso Nacional". (Parecer n.º 232 de 1955).

A Comissão de Constituição e Justiça, na conformidade do parecer igualmente brilhante do Senador Lourival Fontes, apreciou na sua última reunião a consulta formulada pelo Senador Bernardes Filho, eleito e empossado Vice-Governador de Minas Gerais, na qual se indaga:

"Sobre se o art. 48, II, letra "c", da Constituição Federal, se estende aos mandatos de Vice-Governador de qualquer Estado da Federação, mesmo não tendo os eleitos, para o referido mandato, substituído os respectivos Governadores."

A Comissão, após longos debates, deliberou por maioria de votos:

a) que um Senador eleito, diplomado e empossado Vice-Governador de um Estado, pode exercer esse cargo sem perda do mandato e independente de licença;

b) que ficará privado do mandato o Senador quando for chamado a exercer, e efetivamente exercer, como substituto legal, o cargo de Governador.

3 — A matéria dos mencionados requerimentos deve, em primeiro lugar, ser configurada como hipótese, distinta que é, dos dois referi-

dos precedentes tratados pelo Senado. Importa saber até que limites se aplica ao Estado e ao Município o cânone básico do regime estatuído no art. 36 da Constituição, sistematicamente examinado em combinação com outros preceitos constitucionais, como o art. 7.º, VII, alínea b, art. 48, art. 51, e art. 197, ao lado do art. 18 da Constituição Federal.

São distinções que procuramos estabelecer em nossos pronunciamentos sobre o assunto e que tentamos fixar nos seguintes termos:

I) O poder de auto-organização dos Estados (art. 18 da Constituição) está subordinado, sob pena de intervenção do Governo Federal, ao preceito orgânico do art. 36 da Lei Magna, como estatui o art. 7.º, VII, alínea b, que prescreve:

"O Governo Federal não intervirá nos Estados, salvo para:

VII — assegurar a observância dos seguintes princípios:

b) independência e harmonia dos Poderes".

O art. 36 estatui:

"São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si."

"§ 1.º — O cidadão investido na função de um deles, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição".

§ 2.º — É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições".

O postulado do art. 36, com as exceções admitidas na Constituição, não se limita, na sua obrigatória aplicação aos Estados, às relações dos Poderes Estaduais Legislativo, Executivo e Judiciário, entre si, mas abrange necessariamente as relações desses Poderes com a União, eis que seu coordenado e equilibrado funcionamento assegura a unidade e a coesão do sistema federativo, com base da soberania nacional representada pela União.

Como adiante melhor esclarecemos, o princípio da harmonia e independência dos Poderes, assim definido, estará quebrado, se for outorgada a licença pretendida.

II) No caso do Senador Lino de Mattos, a par dos argumentos expendidos pelo eminente relator, entendemos que a norma fundamental da harmonia e independência dos Poderes expressa no art. 36, observada a proibição de acumulação de mandato legislativo feita na alínea c do art. 48, não se estende, em todas as suas conseqüências, ao municí-

pio, que não é Unidade Federativa, que não possui Poder Judiciário e cuja autonomia administrativa e política postulada no art. 7.º, VII, alínea e, como princípio "constitucional" e definido no art. 28, é estruturada no Estatuto Estadual, não obedece ao paradigma da União Federal imposta aos Estados.

III) No caso do Senador Bernardes Filho, acompanhamos os argumentos do eminente relator e a conclusão adotada pela Comissão de Constituição e Justiça, com base nas considerações em seguida resumidas:

"Como disse S. Ex.ª "o Vice-Governador de Minas Gerais" é um mero suplente de governador, e assim, como o suplente de Senador ou Deputado não sofrendo em suas atividades, as limitações destes, não pode ele ficar sujeito às mesmas restrições do Governador.

Pela Constituição de Minas Gerais (Título IV — Do Poder Executivo — Capítulo I — Do Governador e do Vice-Governador) o Vice-Governador tem uma função exclusiva: a de substituir o Governador. Só exerce seu cargo quando governa, ou melhor, quando já é Governador. Fora dessa posição, não tem, praticamente, nenhuma função. A Vice-Governadoria é, pois, simples expectativa de uma função, só vale, em realidade, quando o seu titular deixa de ser Vice-Governador para ser o Governador mesmo. Só então ela é exercida.

Se o Vice-Governador mineiro presdisse à Assembléia Legislativa, teríamos respondido negativamente à consulta do Senador Bernardes Filho.

O cargo de Vice-Governador, embora admitida a sua constitucionalidade (Acórdãos do Supremo Tribunal Federal nas Representações números 93 e 97 — Revista Forense, Vol. CXXVI, fasc. 558, pág. 401, Idem Vol. CXXV, fasc. 556, pág. 390) — não foi previsto, no Estatuto Supremo, e não constitui órgão do sistema governamental dos Estados e não guarda isonomia constitucional com o cargo de Vice-Presidente da República — órgão essencial do regime bicameral; é, como assinalou o Ministro Orozimbo Nonato, uma figura anômala, especialmente quando investido de sua função de presidir a Assembléia Legislativa, o que não ocorre no caso do Senador Bernardes Filho.

Não seria, portanto, equiparável ao Vice-Presidente da República, em determinadas e principais atribuições.

Não sendo, pois, o Vice-Governador uma entidade cuja existência decorra do nosso sistema constitucional e que é facultativamente introduzida na estrutura dos Estados, não

se lhe estende, obrigatoriamente, o preceito do art. 197 da Constituição, pela analogia que porventura se lhe reconheça com o cargo de Vice-Presidente da República.

O art. 197 diz que "as incompatibilidades declaradas no art. 48 estendem-se, no que for aplicável, ao Presidente e Vice-Presidente da República, aos Ministros de Estado e aos membros do Poder Judiciário".

É imprescindível que tais incompatibilidades sejam expressamente estatuídas nas constituições locais, como fizeram a de Alagoas, (art. 146), Maranhão (art. 129), Piauí (art. 168), e Rio de Janeiro, (art. 153).

A Constituição de Minas Gerais, entretanto, silenciou a esse respeito.

Não havia, pois, como deixar de responder afirmativamente à consulta em apêço, que foi genericamente respondida quando, consoante nosso ponto de vista externado então, perante esta Comissão, a teríamos respondido em relação ao caso concreto.

4 — Fixadas as distinções entre os três casos submetidos, podemos melhor destacar o contraste das conclusões: De um lado a da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, emitida de acordo com a Indicação n.º 6/55 e o Parecer, igualmente erudito, respectivamente dos ilustres Deputados Carvalho Sobrinho e Hugo Napoleão, afirmando, de um modo absoluto, a *incompatibilidade do mandato legislativo com o de qualquer dos outros Poderes da União, dos Estados e dos Municípios.*

Nesta corrente se encontra também nosso douto colega Senador Argemiro de Figueiredo, voto vencido no parecer sobre o pedido de licença do Senador Lino de Mattos. De outro lado, a conclusão daqueles que, como os nobres petiçãoários, sustentando que ante o disposto no art. 48, II, c, o Deputado ou Senador pode exercer, sem incompatibilidade, mandato executivo, *bastando que, para tanto se desinvista, previamente, mediante licença, da função legislativa.*

Este último entendimento, levaria, aliás, — dizêmo-lo, *data venia* — à aberração de admitir-se que o Deputado ou Senador eleitos Presidente e Vice-Presidente da República poderiam, da mesma forma, conservar o seu mandato legislativo.

Uns exarcebaram o princípio da divisão de poderes, outros o desprezaram. Na interpretação de uma disposição constitucional cabe recorrer à totalidade da Lei Suprema. Nenhuma disposição constitucional deve ser separada das restantes, cumprindo entender todas as cláusulas de modo a dar-se efeti-

vidade aos grandes propósitos da Constituição e a seus institutos básicos, (American Jurisprudence, Constitutional Law, pág. 662).

5 — Não caberia reviver, hoje, o debate sobre a doutrina da separação de poderes já pressentida por Aristóteles, que, como disse Janet, (História de la Ciencia Política — tradução de C. Escobar e R. Fuente), Locke reproduziu e Montesquieu fixou na sua brilhante e imortal teoria, como fundamento de liberdade civil e política.

A Constituição norte-americana elaborada sob a influência dos famosos comentários de Blackstone, partidário da divisão de poderes, adotou-a sem defini-la num artigo especial, consagrando-a através de disposições esparsas. Ali o instituto sofreu importante evolução. A Constituição de 1891 preceituava no art. 15:

"São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si".

O art. 79 estabelecia:

"O cidadão investido em funções de qualquer um dos três Poderes Federais, não poderá exercer as de outro."

A Constituição de 1934 dizia numa fórmula feliz, no art. 3º:

"São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si."

O dogma dos arts. 15 e 79 do Estatuto de 1891, antes mesmo de enunciado como norma básica do regime, como veio a fazer a Constituição de 1926, já era uma cláusula de indeclinável observância pelos Estados. (Barbalho — Comentários à Constituição de 1891, pág. 267-268. Milton — A Constituição do Brasil, pág. 333).

A Constituição de 1926, incluiu entre os princípios constitucionais, a independência e harmonia de Poderes.

A Constituição de 1946 consagrou a tríade dos Poderes, mas aceitou a divisão quanto a seu exercício, com as restrições, nela estatuídas, conforme a Emenda Gustavo Capanema.

6 — A Constituição, no art. 36, § 1º, vedou, de um modo geral, o exercício simultâneo de dois Poderes. Entretanto, com relação aos membros do Poder Legislativo, ela proibiu o exercício de outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal (art. 48, II, alínea c) e permitiu, com prévia licença de sua Câmara, desempenhar missão

diplomática de caráter transitório e, independente desta licença, a de Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado (arts. 49 e 51).

Ressalvados, pelas razões anteriormente expendidas, o caso de Prefeito municipal eleito e o de Vice-Governador, as exceções estabelecidas nos arts. 49 e 51 são as únicas abertas ao *cânone* fundamental do art. 36, § 1º.

Todas as Constituições estaduais reproduziram o texto do art. 36 da Constituição Federal.

Por sua vez, o art. 197 da Constituição, já transcrito, é norma complementar (art. 36, § 1º), devendo assinalar-se que até agora não foi considerado no exame da presente questão. Entretanto, ela integra princípio constitucional que os Estados deverão observar (art. 7º, VII, alínea b).

Assim, na organização estadual, o Governador é o Chefe do Poder Executivo, não se tendo admitido, por inconciliável com o sistema presidencial da Lei Maior, o Governo Coletivo, adotado pela Constituição do Rio Grande do Sul. (Acórdão proferido na respectiva Representação).

As incompatibilidades enumeradas no artigo 48 compreendem a proibição do exercício do mandato legislativo pelo Deputado ou Senador. Determinando o art. 197 a extensão, ao Presidente e Vice-Presidente da República, no que fôr aplicável, das referidas incompatibilidades, é óbvio que não poderá exercer mandato legislativo.

A Constituição Federal não estabelece em outro dispositivo a perda do mandato legislativo para o Deputado ou Senador investido do mandato de Presidente e Vice-Presidente da República. Não precisaria fazê-lo, dentro do próprio sistema da Constituição. Entretanto, essa foi expressa no art. 197. A interpretação sumária de que o art. 36, § 1º somente proíbe ao representante federal o exercício simultâneo do mandato legislativo e executivo, conduziria ao monstruoso absurdo de admitir-se que o Deputado ou Senador, eleito Presidente e Vice-Presidente da República, poderia licenciar-se das suas funções no Congresso Nacional.

Se, porém, não se aceitasse esse inevitável entendimento do texto constitucional, é evidente que as incompatibilidades seriam um inelutável corolário do princípio do art. 36. A divisão orgânica dos Poderes não há de ser vista, apenas, no quadro das relações da União ou da mesma unidade federativa. A harmonia e independência terá de verificar-se entre os órgãos do Governo Federal ou

do Governo Estadual, como fundamento da unidade institucional e funcional da Federação. Não seriam compreensíveis atritos e antagonismos entre esses órgãos, nem tão pouco se compreenderia que os respectivos titulares não ficassem ao abrigo de influências e situações suscetíveis de perturbar, ou de comprometer, moralmente, o desempenho de eminentes funções da soberania nacional.

Depois de uma orientação menos rígida, a Câmara de Representantes dos Estados Unidos declarou que, embora a Constituição não proíba a um de seus membros o desempenho de cargos estaduais, é um princípio universalmente reconhecido pela Common Law que a mesma pessoa *não pode tomar a seu cargo, o cumprimento de deveres inconsistentes e incompatíveis, e que há uma absoluta incompatibilidade entre as funções dos dois postos: Membro do Congresso e Governador do Estado de Connecticut*". (CARLOS M. BIDECAIN — *El Congreso de Estados Unidos da América*, nº 70).

8 — Os Governadores, dentro do regime federativo presidencial, são os agentes de execução das leis e atos emanados do Governo Federal, e como em seguida mostramos, suas funções interferem diretamente na esfera de competência privativa do Senado em assuntos estaduais.

Ao Governador do Estado, conforme as Constituições do Paraná, Rio Grande do Norte e as demais, compete celebrar com a União acordos e convenções sem caráter político, *ad referendum* da Assembléia Legislativa, solicitar a intervenção federal, nos casos previstos na Constituição Federal (artigo 48, IX e XII, da Constituição do Paraná, e art. 45, V e VI, da Constituição do Rio Grande do Norte).

9 — No tocante às relações das unidades federativas com o Senado, evidenciadoras da irredutível incompatibilidade, entre o cargo de Senador e o de Governador, reproduzimos palavras nossas proferidas em parecer emitido na Comissão de Constituição e Justiça.

"Ao Senado, a par de seu papel na elaboração legislativa, com a mesma faculdade de iniciativa da Câmara dos Deputados, ressalvado apenas o disposto no § 1º do art. 67, competem relevantes atribuições privativas. É juízo político nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República (art. 62). Exerce a função de *Magnum Concilium* do Estado na aprovação da escolha de Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos, do

Tribunal de Contas, dos Membros do Conselho Nacional de Economia, do Prefeito do Distrito Federal, dos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente (arts. 63, I). É órgão de unificação e fiscalização no plano nacional, de importantes setores da política econômica e financeira das Unidades federadas, em virtude de sua competência para autorizar o aumento de impostos de exportação (art. 19, § 6º), empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (arts. 33 e 63, II), alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares (art. 156, § 2.)

Incumbe-lhe uma das mais graves responsabilidades na vida da Federação e na preservação da unidade nacional — a de suprema instância, na solução política das divergências ainda remanescentes, entre os Estados, sobre a demarcação de suas linhas de fronteira (art. 6º do Ato das Disposições Transitórias).

O poder conferido ao Senado para suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais, por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (art. 64), abrangendo toda a legislação federal, estadual e municipal e os próprios regimentos dos tribunais, exalta-o a proeminência na vigilância e controle da constitucionalidade das leis. Trata-se de prerrogativa exercida, não apenas sob a injunção de ordem jurídica, senão também por motivos de interesse público e nacional, que são soberanamente apreciados".

O exercício do cargo de Governador conflita com o mandato de Senador, numa esfera importantíssima de ininterruptos interesses Intergovernamentais. O mandato de Deputado ou Senador colocado na governadoria do Estado, não poderá por sua vez, ficar devidamente preservado, o que objetiva, precipuamente, a regra do art. 36 da Constituição Federal, integralmente aplicada aos *Podêres do Estado*.

Não seria possível restringir-se o princípio cardinal da harmonia e independência dos Podêres a mera interação no plano estadual dos Podêres Legislativo, Executivo e Judiciário. Esse princípio terá de abranger, imperiosa e indispensavelmente, as relações entre os podêres estaduais e os da União. Observou WILLARD HURST, a divisão de poder é mais uma matéria prática, isto é, da realidade institucional do que da própria doutrina. (REVIEW OF THE DISTRIBUTION OF NATIONAL POWERS — in Supreme Court and Supreme Law, pág. 158. Indiana University Press — 1954).

Embora possamos penetrar a fundo e seguramente no terreno da doutrina constitucional, não há, porém, como negar que dentro da nossa realidade institucional, estaria gravemente vulnerado o postulado do art. 36 com a concessão das licenças pretendidas.

A Comissão de Justiça já antecipou sua opinião sobre o caso da solução dada a Consulta feita pelo Senador Bernardes Filho, ao concluir que o Vice-Governador em assumindo o cargo de Governador perde o mandato.

10 — A controvérsia que se levantou em torno desse problema jurídico, e que tanto se reflete na vida do Congresso Nacional, aconselharia transpor-se a matéria para o plano do Regimento Comum, eis que ela é também essencialmente pertinente ao funcionamento do próprio regime bicameral, que não pode ficar subordinado a regras conflitantes sobre o exercício do mandato.

11 — Dada a incompatibilidade do mandato legislativo com o de Governador de Estado, a Comissão de Constituição e Justiça opina contrariamente à concessão das licenças constantes dos Requerimentos n.ºs 4 e 31, solicitadas respectivamente, pelos nobres Senadores Moyses Lupion e Dinarte de Medeiros Mariz.

Sala das Comissões, em 24 de janeiro de 1956. — *Atílio Vivacqua*.

Submetidos à deliberação do Plenário, na sessão de 26 de janeiro de 1956, os requerimentos foram aprovados.

DEBATES

Durante a discussão dos Requerimentos em tela os Senadores Cunha Mello, Domingos Velasco, Atílio Vivacqua e Kerginaldo Cavalcanti, pronunciam os discursos abaixo transcritos:

O SR. CUNHA MELLO (*Para declaração de voto*) — Sr. Presidente, quero trazer ao Senado as razões pelas quais votei contra esses dois requerimentos. Sou coerente.

Repito hoje o voto que anteriormente pruferei na Casa, com relação à licença do Senador Lino de Mattos. O ato do Senado concedendo a licença já constituiu objeto de decisão judiciária, no Estado de São Paulo, e aquêle Tribunal, que julgou a matéria, considerou o Sr. Lino de Mattos sem quaisquer imunidades, pois que o Senado não lhe podia ter concedido a licença.

Hoje, há uma decisão Judiciária que se solidariza com o ponto de vista daqueles que aqui negaram ao Senador Lino de Mattos, a referida licença e estão, agora, de melhor vantagem para também negar a licença so-

licitada pelos Senadores Moysés Lupion e Dinarte Mariz.

O Sr. *Juracy Magalhães* — Segundo concluo da declaração inicial, Vossa Excelência reconhece que a concessão da licença pelo Senado ao Sr. Lino de Mattos constitui, realmente, um precedente.

O SR. CUNHA MELLO — Desacertado e infeliz.

O Sr. *Juracy Magalhães* — Com qualquer qualificativo que se lhe dê, continua sendo um precedente. Era o que desejava ouvir de V. Ex^a

O Sr. *Vivaldo Lima* — Mas não autoriza a repetição.

O SR. CUNHA MELLO — A repetição do erro não faz verdade. O desacerto do Senado não pode constituir hermenêutica constitucional.

O Sr. *Juracy Magalhães* — Estou de acôrdo com V. Ex^a, porém, se o Senado concede licença a uns e nega a outros, não está fazendo justiça.

O SR. CUNHA MELLO — V. Ex^a não se opôs à licença do Sr. Lino de Mattos.

O Sr. *Juracy Magalhães* — Baseado no parecer da Comissão de Justiça de que V. Ex^a é ilustre presidente.

O SR. CUNHA MELLO — De que foi relator correligionário de V. Ex^a um dos mais dignos representantes do seu Partido — o Senador Argemiro de Figueirêdo — cuja ausência deploro, neste momento, porque tenha a certeza de, se presente, S. Ex^a continuaria a defender o mesmo ponto de vista.

O Sr. *Juracy Magalhães* — O ponto de vista do Senador Argemiro de Figueirêdo é certo, estou disso convencido; del minha opinião perante a Comissão de Constituição e Justiça na presença de V. Ex^a

O SR. CUNHA MELLO — Era o certo.

O Sr. *Juracy Magalhães* — O precedente criado pelo Senado, ao votar a concessão da licença requerida pelo nobre Senador Lino de Mattos forçaram-no a rever essa licença ou a estendê-la aos novos requerentes.

O Sr. *Moura Andrade* — Aceito a primeira hipótese, a única compatível com o Senado.

O SR. CUNHA MELLO — Sempre é cedo para se corrigirem erros. E' o que o Senado devia fazer na decisão de hoje.

O Sr. *Juracy Magalhães* — De inteiro acôrdo com V. Ex^a

O Sr. *Kerginaldo Cavalcanti* — Preciso que os professores me ensinem, para convencer-

me do contrário. Enquanto nada aprender, não posso dar a mão à palmatória. Queria justamente ouvir a opinião dos doutos constitucionalistas da Casa.

O Sr. *Atílio Vivacqua* — A matéria foi examinada em tórno de muitos argumentos, inclusive de grandes juristas, mostrando-se que não há semelhança nem correlação com este caso, pelo seguinte: os Municípios, embora autônomos, não possuem os três Podêres, de modo que, o princípio da harmonia e independência dos Podêres, referido no art. 36 da Constituição, não seria quebrado.

No caso do Vice-Governador, chegamos a esta conclusão; trata-se de caso não previsto na Constituição, de tal ordem que o Ministro Orosimbo Nonato o considerou figura anônima nas Constituições estaduais. Concluo, pois, que, não exercendo S. Ex^a qualquer função além daquelas que aguardam o advento da Constituição, não se pode estabelecer a incompatibilidade.

O Vice-Governador é elegível para todos os postos, de sorte que é uma figura, dentro daquela profissão constitucional.

O Sr. *Vivaldo Lima* — Em expectativa.

O Sr. *Kerginaldo Cavalcanti* — Não há expectativa. A função é *sui generis*, mas existe, realmente. O Vice-Presidente da República tem a função inclusive, de presidir as sessões do Senado, e o Vice-Governador embora não presida à Assembléia Legislativa estadual, nem por isso deixa de ter função.

O Sr. *Atílio Vivacqua* — No voto que proferi, na Comissão de Constituição e Justiça, assinalai, precisamente que se a Constituição tivesse dado ao Vice-Governador a função de presidir os trabalhos da Assembléia Legislativa, eu consideraria existente a incompatibilidade. Contudo, a Carta Magna não o faz.

O Sr. *Kerginaldo Cavalcanti* — Vê V. Exa como o assunto é delicado. Eu não chegaria a essa conclusão, pois sustento a tese de que o Vice-Governador tem função, e tanto tem que toma posse no cargo. Ora ninguém se empossa em coisa nenhuma, desde que alguém é empossado no cargo, *ipso facto* e *ipso jure*, tem função.

O SR. CUNHA MELLO — Sr. Presidente, quero escusar-me do dever parlamentar de responder aos apartes dos nobres colegas, porque, na verdade, S. Exas não me apartearam — apartearam-se reciprocamente.

Passo a ler a minha justificativa de voto contrário à licença solicitada.

"Sr. Presidente:

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado, a que tenho a honra de presidir, votou em suas duas últimas sessões, dois pareceres, cujas conclusões estão em colidência, em manifesta desarmonia.

Num dêes, respondendo à consulta do Senador Bernardes Filho opinou que o referido Senador, diplomado Vice-Governador de Minas Gerais, assumindo as funções de Governador, no caso de impedimento ou sucessão do titular eleito, perderá o mandato de Senador; noutro, no mais recente, se manifestou favorável às licenças de 60 meses, solicitadas pelos Senadores Moysés Lupion e Dinarte Mariz para que, sem perda do mandato que têm, possam dêie afastar-se para exercer as funções de Governadores dos seus Estados — Paraná e Rio Grande do Norte.

Como se vê, os dois pareceres, embora focalizando situações de fato um pouco diferentes, similares, mas que não são idênticas, concluem de forma diversa apesar de aos dois casos applicarem os mesmos dispositivos constitucionais. Nega o primeiro aquilo que o segundo concede. Para negar e para conceder, os dois, ambos, têm em essência, os mesmos fundamentos.

Dir-se-á e não negamos que essa versatilidade de orientações é muito comum nos órgãos coletivos.

Explicam-se, muito compreensivamente, pela diferença de *quorum* e pela própria diversidade dos membros que votam num caso e noutro.

Foi isto que, na realidade, ocorreu nas duas últimas reuniões da Comissão de Constituição e Justiça, em que os membros vencidos na decisão da primeira espécie, mantendo o seu ponto de vista na segunda, em que outros Senadores compareceram, em substituição de colegas ausentes, conseguiram com êsses fazer vencedor o seu ponto de vista.

No primeiro caso, relatado pelo Senador Lourival Fontes, o parecer vencedor tem as assinaturas do Relator e mais dos Senadores Antônio Novaes Filho, Atílio Vivacqua, Fernandes Távora, Rui Palmeira e Sylvio Curvo, sendo votos vencidos os Senadores Kerginaldo Cavalcanti, Paulo Fernandes e Moura Brasil; no segundo caso, foram vencidos o Relator Atílio Vivacqua e Mourão Vieira, substituto do Senador Lourival Fontes e vencedores Paulo Fernandes, Kerginaldo Cavalcanti, Juracy Magalhães (substituindo o Senador Rui Palmeira) e Moura Brasil (quatro).

Pedimos vênia aos meus nobres Ilustres companheiros da Comissão de Constituição e Justiça, signatários, em maioria, de quatro contra dois, do segundo parecer, de divergir de sua conclusão, manifestando-mo pela conclusão do primeiro.

Aliás, não tendo votado nos dois casos, face à divergência dos pareceres nêle emitidos, neste momento, em plenário, devendo votar temos que nos decidir por um ou por outro.

Fazêmo-lo baseado nas seguintes razões, que já orientaram voto nosso quando do ensejo da licença concedida ao Senador Lino de Mattos para ser Prefeito de São Paulo.

Nesse caso, de ontem e, neste caso, de hoje, temos o mesmo ponto de vista, agora, acrescentado doutros fundamentos.

De início, como preliminar, entendemos que o Senado não tem a faculdade que se lhe pede de *conceder licença para o exercício de funções eletivas — estaduais ou municipais*.

O Senado *ex vi* da Constituição e do seu Regimento Interno, só pode conceder as licenças a que se refere o artigo 49 daquela e 24 dêsse.

Se a Constituição só admite licenças aos Senadores ou Deputados, nos têrmos que menciona, outras licenças não lhes podem Senado e Câmara conceder."

O Senador Cunha Mello passa a ler o voto, que emitira quando da apreciação do Requerimento de licença apresentado pelo Senador Lino de Mattos e cujo texto já transcrevemos anteriormente.

Em aparte, diz o Senador Moura Andrade:

O Sr. Moura Andrade — A Constituição não é apenas um instrumento político ou uma carta jurídica, mas também, um instrumento ético, e principalmente ético, porque, no instante em que organiza politicamente o Estado e declara juridicamente organizada a Nação, ela o faz tendo em vista, antes de mais nada, as normas morais, sem as quais não podemos conceber a simples existência do direito.

O SR. CUNHA MELLO — Sr. Presidente — Emitindo um parecer sobre o assunto, aqui já debatido, e, *data vênia*, mal resolvido, conciliu muito bem o Deputado Hugo Napoleão:

"Debaixo da lei política de cada país existe uma subestrutura de idéias gerais que ela propõe, uma infinidade de relações iminentes que ela não define, uma base comum, uma rede intrincada e sutil de princípios que a apoiam, que orientam, mas que ela não particulariza".

Este conjunto de princípios constitui, a respeito da lei fundamental do país, a fonte superior de sua interpretação, e às conclusões que dela decorrem estão subordinadas em sua inteligência, todas as cláusulas constitucionais. RUY BARBOSA *Com. à Const. Bras.*, volume III, pág. 411).

Na realidade, as inúmeras leis vedativas de acumulações de cargos e funções dos servidores públicos, fixadoras da tradição do nosso Direito, sobre o assunto, bem como os princípios contidos nos dispositivos constitucionais invocados impõem, no nosso entender, as conclusões a que chegamos.

Não será demais salientar que das normas gerais, reguladoras da proibição da acumulação de mandatos políticos, de cargos e funções, constantes da Constituição, ressalta, inequivocamente, a preocupação do constituinte de 1946, em infundir um conteúdo moral à disciplinação da matéria.

Assim, em síntese e em conclusão, além de injurídico, de ilegal, de inconstitucional é, também, senão imoral, pelo menos atentatório da pureza do regime que o cidadão investido nas funções de qualquer dos poderes exerça as de outro."

Os Senadores Argemiro de Figueirêdo, Lourival Fontes e Atílio Vivacqua, fundamentando os seus pareceres na Comissão de Constituição e Justiça, firmaram-se nas melhores razões de direito, de hermenêutica constitucional e de ética política. Não é possível que se dê à Lei Magna do País uma interpretação para resolver casos políticos regionais, ferindo-se os princípios básicos do regime nela adotado.

Pelos fundamentos que já expendi no caso Lino de Mattos, pelos pareceres daqueles eminentes colegas, voto contra a licença solicitada pelos nobres colegas senadores Moyses Lupion e Dinarte Mariz.

Sr. Presidente, Senhores Senadores:

É esta a minha declaração de voto, em que sou coerente, votando como votei no caso Lino de Mattos.

Não esperamos, não temos a veledade de ver o nosso ponto de vista vencedor.

Hoje, a maioria, não é só maciça, é mesclada.

É um verdadeiro rôlo compressor. É de gases e troianos.

O SR. DOMINGOS VELASCO — Sr. Presidente, peço desculpas a Vossa Excelência e

ao Senado por ocupar a atenção da Casa neste instante; prometo, porém, que não o farei por mais de 10 minutos, tempo suficiente para expor meu ponto de vista.

Sabem V. Ex^a e o Senado que não sou jurista, mas simples bacharel em Direito. Todavia, quando estudei a matéria, já possuía formação matemática. Acostumei-me a estudar as questões de Direito com o método com que estudava as questões de matemática, sobretudo de matemática superior. A mim mesmo, quando ouço discursos notáveis aqui no Senado, faço a pergunta que o Marechal Foch fazia a si próprio: "De que se trata?"

Trata-se de saber quais são as incompatibilidades expressas na Constituição, entre o exercício de funções legislativas com outras funções do Estado.

A mim mesmo me pergunto: por que se criaram tais incompatibilidades? Que razão levou os constitucionalistas a estabelecerem-nas?

Verifica-se que a Constituição pretende resguardar o exercício da função legislativa de quaisquer seduções e da pressão de outros interesses que pudessem tolher ou macular a ação do Deputado ou do Senador.

Não desejo entrar na apreciação de que o Estado, fazendo parte da União, não pode ter seu governo exercido por pessoas pertencentes aos poderes da União.

Quem ler os debates travados na Convenção de Filadélfia, em 1787, quando se forjou a Federação, em que os país da independência americana de onze anos antes, criaram seus gênios políticos, verificará, facilmente, que as condições da federação brasileira são muito diferentes das que determinaram a formação dos Estados Unidos da América do Norte.

Lá — como V. Ex^a Sr. Presidente sabe melhor do que eu — eram treze colônias independentes. Tinham os próprios Governos apenas submetidos à metrópole. Fizeram a Guerra da Independência e declararam-se independentes em 1776. Para que pudesse a União ser governada criaram a Federação. Cada Estado cedeu à União Federal o estritamente necessário para que vivesse, reservando para si mesmo aqueles poderes não expressamente dados à União.

No Brasil, sabemos muito bem, os Estados eram províncias de um regime unitário. Não tinham direito de espécie alguma, a não ser os que vinham gozando desde o tempo das Capitânicas. Quando se forjou a Federação, as províncias não possuíam a independência ne-

cessária nem a autonomia de que desfrutavam as unidades norte-americanas.

A meu ver não procede a tese de que aquilo que é vedado à União o é também aos Estados. Salvo se a Constituição expressamente o proibir.

No que tange ao exercício dos poderes da União, verifica-se que são exercidos através de órgãos especificamente determinados na Carta Magna: Congresso Nacional, órgão do Poder Legislativo. Deputados e Senadores não podem, ao mesmo tempo, exercer determinada função ou receber determinados favores, porque o princípio constitucional procura resguardá-los das seduções ou pressões que possam sobre eles ser exercidas. Eis o objetivo fundamental do instituto jurídico da incompatibilidade. A Constituição de 1891 enumerava todos os casos que tornavam os Membros do Congresso incompatíveis para o exercício do mandato. O mesmo acontece com a de 1946. Contém todas essas determinações.

Sr. Presidente, pretender criar aos Deputados e Senadores restrições, além das previstas, alegando pontos de vista morais e éticos, não me parece procedente. A Constituição, como não poderia deixar de ser, e, antes de tudo, instrumento de Governo.

Sempre que não corresponde aos anseios, nem às exigências do governo de um povo, tem que ser emendada, revogada, ou até mesmo destruída.

Sr. Presidente, não vejo absolutamente, na atual, qualquer disposição que impeça de se conceder licença a um Senador para exercer o cargo de Governador do seu Estado. Nem mesmo o princípio ético; nem mesmo o motivo de ordem moral. Ao defender esta posição, não o faço pelo meu prezado amigo Senador Dinarte Mariz, ou pelo Senador Moysés Lupion. Faço-o por motivo muito diferente. Penso nas prerogativas do meu mandato, temendo que, amanhã, surjam novas violências às minhas prerogativas e ao meu direito de cidadão brasileiro.

Senhor Presidente, quando se apresenta o argumento, por vezes repetido aqui, de que somente as exceções dos artigos 49 e 51 permitem a acumulação das funções de legislador e outra, lembro-me que não se referem à proibição da letra c, alínea 2, do artigo 48 da Constituição. Referem-se, sim, à letra b do inciso que assim dispõe:

"Ocupar o cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*".

Por que se proíbe ao legislador ocupar cargo do qual possa ser demitido *ad nutum*? —

Precisamente para excluir a possibilidade de se corromper o voto do legislador.

Quais os cargos que o Senador ou Deputado podem exercer?

Missão diplomática em caráter transitório; participação no estrangeiro de Congressos, Conferências ou Missões Culturais, e as enumeradas no art. 51, da Constituição; a função de Ministro de Estado, de Interventor Federal ou Secretário de Estado, porque todos esses são cargos demissíveis *ad nutum*.

Precisamente a essas exceções é que se refere a proibição expressa na letra d, item 2, do art. 48, e que nada tem a ver com o princípio de independência e harmonia de Poderes.

O art. 36 da Constituição Federal é claro quando diz que não podemos estender essa norma aos órgãos estaduais, porque os Estados se regem, a esse respeito, por suas próprias Constituições:

"São poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

Senhor Presidente. Poderes não são órgãos; os Poderes da União constituem alguma coisa de muito diferente dos órgãos que o executam.

Ninguém classifica o Senado Federal de Poder da União; ele é o órgão executor do Poder Legislativo.

Há, como se sabe, teoria do Direito Constitucional que define muito bem o que seja a noção de Poder.

Senhor Presidente não é possível que o cidadão, investido de um deles, exerça o do outro. O parágrafo 1º proíbe que o deputado seja ao mesmo tempo, presidente da República; tampouco pode ser ministro do Supremo Tribunal Federal, porque são poderes da União, não dos Estados.

Por que julgo que um governador eleito pelo povo pode licenciar-se do Senado sem perda de mandato? Porque não encontra para isso incompatibilidade. Pergunta-se: é demissível *ad nutum*? Como não é, como o cargo é de governador, pode-se modificar o voto do Senador ou Deputado, como seria no caso, por exemplo, de celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público ou entidade autárquica. Seria um meio de o Poder Executivo obter votos a seu favor de membros do Poder Legislativo.

Evidentemente um governador do Rio Grande do Norte, do Paraná, de Minas Gerais ou de São Paulo, eleitos pelo povo de cada um desses Estados, não pode ser for-

çado no seu voto de senador. Nem é demissível *ad nutum*.

Não vejo incompatibilidade moral, sequer, no exercício do cargo de governador, nem perda do mandato.

Dir-se-á que é provelto pessoal. Mas se éle, durante o exercício do Governo, não faz parte do Poder Legislativo, não tira os proventos disso, pergunto: qual a vantagem de ordem material que há na concessão dessa licença, para que se diga que é imoral o fato?

Senhor Presidente, quero deixar bem claro que voto conscientemente, como sempre, com aquela absoluta independência que o Senado me faz honra de acreditar, sem olhar interesse pessoal de quem quer que seja, inteiramente convencido de que, se votasse contra a licença desse Governador, estaria ferindo um legítimo direito que éle tem como cidadão da República.

Desejo deixar bem claro o ponto de vista, de que, embora não seja jurista, mas simples bacharel em Direito...

O Sr. Kerginaldo Cavalcanti — Jurista e bastante notável.

O SR. DOMINGOS VELASCO — ... a minha ignorância não vai ao ponto de desconhecer êsses elementares princípios do Direito Constitucional, que se aprendem nos primeiros anos de academia.

O Sr. Apolônio Salles — Os argumentos de V. Ex.^a foram brilhantes.

O SR. DOMINGOS VELASCO — Quando se pensou nas incompatibilidades do mandato de legislador com outras funções; quando se criaram essas incompatibilidades, não se estabeleceu êsse instituto, senão com o objetivo de impedir que o senador ou deputado fôsse desviados através de favores, de propinas, de contratos, de cargos demissíveis *ad nutum*, de exercício de seu mandato.

Tanto assim, que a Constituição de 1891, que estabelecia tôdas aquelas restrições para os que exerciam o mandato de deputado, admitia que podiam exercer outras funções públicas, como bem lembrou o nobre Senador Kerginaldo Cavalcanti. Não proibia que senadores e deputados exercessem outras funções públicas fora das sessões legislativas.

Penso, Sr. Presidente, que já excedi os 10 minutos para os quais havia pedido a tolerância da Casa. Quero, porém, deixar bem claro, absolutamente esclarecido, o meu voto, que é um voto de consciência, de um homem que tem rudimentos de direito e exerce o mandato de Senador com absoluta, completa independência.

Sou favorável à concessão de licença aos dois colegas eleitos governadores do Paraná e do Rio Grande do Norte."

O SR. ATTÍLIO VIVACQUA — Sr. Presidente, na Comissão de Constituição e Justiça, fui voto vencido, tendo sido distinguido com o honroso apoio do meu ilustre colega Mourão Vieira. No Plenário ouvimos os brilhantes discursos dos eminentes Senadores Cunha Mello e Moura Andrade, sustentando a denegação das licenças requeridas pelos nossos dignos colegas. A tese favorável a essa pretensão foi, aqui, versada também com elevada proficiência pelos nobres colegas Kerginaldo Cavalcanti, Domingos Velasco e Paulo Fernandes, êste na qualidade de Relator. Embora lhes sobejem inteligência e cultura não enfrentaram, *data venia*, as principais teses do meu modesto estudo.

O adiantado da hora não me permite, porém, desenvolver considerações sobre o debatido assunto, que tanta repercussão tem tido no seio da opinião pública.

Sr. Presidente, se o Senado assumir a responsabilidade da concessão das licenças solicitadas, restar-nos-á, ante a consciência constitucional ferida, o consóio de continuarmos a ter como membros desta Casa os prezados e ilustres colegas licenciados, aos quais estamos vinculados pelos laços de amizade, de admiração e de apreço."

O SR. KERGINALDO CAVALCANTI — Sr. Presidente, volto a tratar do assunto — e sem paixão, sem animosidade pessoal, sem que no meu espírito exista contra quem quer que seja, mesmo à distância, um laivo de animosidade ou de má vontade.

Falo com a mais absoluta insuspeição. Não tenho, por mínimo, qualquer interesse em causa. Quem quer que sopesse seus sentimentos, reconhecer-me-á, nesta tribuna, a isenção de ânimo para o debate.

Não me importa o caso do Sr. Moysés Lupion; não tenho qualquer "trica" com o Sr. Moysés Lupion; os interesses de S. Ex.^a não me afloram à pele, em qualquer sentido que seja.

Não tenho, também, contra o Sr. Dinarte Mariz — aliás, meu adversário no Rio Grande do Norte — outro sentimento que não o de enquadrá-lo nos princípios da justiça, da coerência em que já uma vez me encontrei, quando, desta alta tribuna, com o assentimento do Senado, advoguei a concessão da licença para que um nosso preclaro colega exercesse as funções de Prefeito da Capital de São Paulo.

Compreendo perfeitamente o regime, compreendo o sentido da federação — o fracio-

namento dos Estados em unidade política. Vinculam-se, entretanto, à força nuclear da Nação. Na sistemática os Podéres tripartiram-se, entretanto, nem essa circunstância, Sr. Presidente, é consecutória jurídico-política porque, mesmo no Império, quatro eram os Podéres, em vez de três; e já houve quem negasse ao poder judiciário sua significação de outro Poder político dada sua dependência ao Poder Executivo, pelo fato da nomeação decorrer do Presidente da República.

Vê V. Ex.^a, Sr. Presidente, que pelo Direito Constitucional, quem quer que procure esmerilhar assunto de tal magnitude, encontrará oportunidade para oferecer ao debate o conhecimento das teses jurídicas que fascinam os espíritos, que conduzem as opiniões, sem que para isso desmereçamos de uns para que o mesmo não ocorra no conceito público.

Sr. Presidente, ainda há pouco recusávamos, pelo que se supõe da rigidez da Constituição, a possibilidade de normas implícitas; mas sabe V. Ex.^a que os poderes implícitos sempre exerceram para debate sedução irresistível. Nossos mestres do Direito — para que não falar dos tratadistas alienígenas — suscitaram discussões amplas, havendo páginas imortais de Ruy Barbosa que nos poderiam servir de estendal luminoso para que sobre ele lançássemos as pequenas luzes da nossa inteligência.

Sr. Presidente, o que está em exame é, realmente, se concederemos ou não licença a senadores, para que exerçam funções de natureza executiva: e a matéria não é tão simples. Reconheço sua complexidade. Não é possível, apenas pelo *magister dixit*, arrastar alguém à convicção imediata.

V. Ex.^a, Sr. Presidente, jurista que é, sabe que na vida forense nenhum advogado com o senso das suas responsabilidades, poderá afirmar, em consciência, que uma causa é simples, que não existe nela quase o que debater, porque todas as teses de Direito e mesmo os temas humanos, temas de fato, apresentam aspectos múltiplos para o advogado e para o juiz; para o hermenêuta, como para o parlamentar.

Sr. Presidente, dizia eu, há pouco, não é possível compreender a investidura de quem quer que seja no cargo de vice-governador de um Estado em que importe, esse mero fato, no exercício de uma função. Essa função, pela própria condição excepcional do nosso Direito Público e pela própria situação excepcional que cria, dentro do Direito Constitucional, reveste aspecto quase desusado, o qual no linguajar jurídico, poderíamos conceituar de *sui generis*.

É irrecusável que ninguém se empossa em nada; não há função que não tenha uma definição e não existe cargo que não corresponda a uma função ou ao exercício de uma atividade. Isto é tão elementar que não encontra contradita razoável; qualquer raciocinador sente que é básico o que estou exprimindo.

Dai por que, Sr. Presidente, declaro que o vice-governador do Estado, mesmo quando não exerce a função de presidente da Assembléa Legislativa — como acontece em algumas unidades da Federação — nem por isso deixa de ter função ou de se encontrar no exercício de um cargo. O caso que há pouco apreciamos encontra força interpretativa na própria Constituição do Estado de Minas Gerais.

Vejam o que diz a Carta montanheza, no seu art. 48:

“Decorridos trinta dias da data fixada para a posse considera-se renunciado o cargo se o governador ou vice-governador não lhe houver assumido o exercício, salvo motivo de força maior, reconhecido pela Justiça Eleitoral.”

Temos de admitir que as leis não conduzem ao absurdo. Essa, aliás, é máxima de natureza jurídica que, ninguém ignora. Não estou, portanto, dizendo novidade nem praticando heresia; esteio-me apenas numa conceituação compreensível, porque encontra força no Direito Constitucional.

Ademais, Sr. Presidente, o Vice-Governador de Minas Gerais percebe subsídios. Aqui está o art. 50, que diz o seguinte:

“O Governador e o Vice-Governador receberão os subsídios fixados pela Assembléa Legislativa, no último ano da legislatura anterior”.

Tudo isso corrobora a assertiva que fiz, embora me opondo a mestres eruditos; o cargo de Governador de Estado, embora não sendo o vice-Governador Presidente da Assembléa Legislativa, tem exercício virtual, inconteste. O contrário seria admitir que o órgão não tivesse função, o que até em filosofia é tese errônea e absurda.

Valho-me dos ensinamentos do nobre Senador Vivaldo Lima. É pena não esteja S. Ex.^a presente. Mestre no particular, elucidaria completamente o assunto.

Em nossa organização política adotamos com efeito, o ensinamento tripartido de Montesquieu, no Espírito das Leis, que serviu de inspiração aos constitucionalistas norte-americanos, em que nos abeberamos.

Não há mister retroceder aos tempos de Aristóteles para mostrar que já na sua "Política" ou no seu "Estado", como que lançava êle a inspiração dessa divisão de poderes. E essa divisão, sob certos aspectos, corresponde à divisão de trabalhos, a uma situação entre a filosofia humana e a política, no seu conceito extenso e mesmo, mais positivo. Regime presidencial como é o nosso, até anos atrás quase rígido, oferece êle, hoje, aspectos mistos inçado até particulas parlamentaristas.

De fato, falar no regime atual, e, na nossa Constituição, que o traduz como sendo uma fórmula ou uma forma maciça, é não ter requerido os textos dessa mesma Carta para encontrar nêles profundidade que lhe empreste vida.

Aliás, Sr. Presidente, seja dito de passagem, nos Estados Unidos da América do Norte, onde a Constituição apresentava, nos seus primórdios, feição mais hierárquica do que a nossa, a Suprema Côrte, através de julgados consecutivos, pela palavra daquele grande jurista que foi Marshall, como que iniciou uma fase de ressurgimento, emprestando-lhe tons vitais, sem os quais estaria entavando o progresso e o desenvolvimento da grande nação do setentrião americano.

Dai por que um dos mais notáveis comentadores ingleses, acompanhando o desenvolvimento da "Common Law" proclamou que as leis constitucionais eram os juizes, porque o juiz era o órgão que dava exteriorização à Constituição.

Não podemos, portanto, ao examinar matéria constitucional, cingirmo-nos à asseveração de que é mister — como se fôssemos pilares, como se fôssemos aimas estereotipadas — impedir que a Constituição seja um organismo vitalizado, capaz de atender às exigências da civilização.

Sr. Presidente, o caso, porém, é que se pretende ver nos textos constitucionais um impedimento ao que pede o requerimento de licença.

Quando examinamos assunto dessa natureza, não podemos, de maneira alguma, restringir direitos, porque, quando a Constituição declara a matéria que limita, não é lícito ir-se mais diante. É que devemos entender a lei não isoladamente, mas em correspondência com seus dispositivos, de modo a entender-lhe o espírito e fazer, conseqüentemente, sua aplicação ao fato.

A Constituição, no art. 48, trata da incompatibilidade funcional. E, no dizer do eminente mestre, CARLOS MAXIMILIANO, em cada estado a incompatibilidade depende dos pre-

ceitos do código fundamental respectivo. Quer dizer que a incompatibilidade para o exercício de certas funções, não é, como se supõe à primeira vista, matéria que já estando prevista na Constituição Federal dela ninguém possa arredar pé, de vez que, sendo como é, de incompatibilidade de exercício, poderá também ser lançada, limitada ou adotada pelas constituições estaduais.

Diz ainda o mestre:

"Quem aceita outro mandato perde aquê-le que aceitou em primeiro lugar. A espécie entra no art. 48, inciso II, letra c, que supõe exercício, portanto, a posse de um mandato exclui que se tome posse de outro, sem perder o primeiro" (Obr. cit., V, cit. pág. 256).

Nota-se, pois, que o espírito da Constituição foi sempre o de impedir a acumulação de funções, o exercício acumulado dessas mesmas funções.

Assim foi no Império e assim foi na Constituição de 1891, quando diz:

"Art. 25 — O mandato legislativo é incompatível com o exercício de outra função, durante as sessões".

A incompatibilidade era apenas durante as sessões. Cessadas estas, o Senador ou Deputado retornava ao exercício do cargo de que era titular.

Foi para evitar a acumulação, que as Constituições reiteraram, exceção da de 1937, essa matéria, teoria do nosso direito, pelo qual os nossos tratadistas e os nossos legisladores se orientaram. Pretendeu-se justamente evitar a acumulação de funções, o que verificamos, aliás, quanto ao próprio funcionalismo.

Ainda há pouco, quando um dos nossos preclaros colegas, aludindo à rigidez da Constituição, não admitia situações de ordem implícita, passavam-me pelo pensamento algumas linhas, que eu lerei, de um dos comentadores da Constituição atual, o Senhor TEMÍSTOCLES CAVALCANTI.

Diz aquê-le grande jurista:

"É vedado também exercer outro outro mandato legislativo, federal, estadual ou municipal".

E, adiante:

"A eleição para novo cargo importa na perda do primeiro, estabelecendo-se uma opção tácita, não podendo preferir aquê-le cargo já exercido".

É o que êle chama de "opção implícita", donde se vê que os comentadores da Cons-

tuição admitem situações de ordem implícita na própria Carta Magna.

Não é, portanto, com essa rigidez total, absoluta, que podemos dar interpretação ao texto constitucional. Podemos achar que não é recomendável; que não seria desejável; que nenhum senador devia pedir licença de um ano, de dois, três ou cinco anos, mas isto é apenas pensamento de cada um. Temos de examinar, realmente, em face da Constituição, se podemos ou não conceder essa licença. Temos necessidade de verificar se, em face do Regimento Interno desta Casa, podemos ou não conceder licença.

O outro lado é inteiramente marginal. É um desvio, uma distorção, que não nos compete examinar nem a respeito decidir.

É inconstitucional ou não. Tanto é constitucional conceder por um, dois ou três meses, como por quatro, cinco, seis, oito, dez ou doze meses. Se há razões para se conceder a licença por um ano, também o há para a concedermos por três, quatro ou cinco anos, ou então não há nenhuma razão.

EDUARDO SPÍNOLA, nos seus Comentários à Constituição de 1946, também, à certa altura, — creio que no Volume I — às páginas 272 e 273 — apreciando a matéria diz:

"Admite-se também que um indivíduo, que exerce as funções de um Poder, se afaste, temporariamente para exercer as de outro".

Pouco antes, nas páginas 269 e 270, repassando a matéria, com referência à regra que se supõe rígida, diz:

"... mas a regra deve ser entendida *cum grano salis*".

Quer dizer, é preciso emprestar-se um pouco de maleabilidade à interpretação das regras. É preciso, realmente, compreendê-las, sobretudo em função política, como estamos fazendo.

Sr. Presidente, não temos no nosso Regimento dispositivo que nos vede essas licenças.

As disposições do nosso Regimento que regulam as licenças, oferecem caráter omissivo neste particular, donde encontrar-se o Senado à vontade para uma decisão.

SPÍNOLA, nos Comentários à Constituição Federal, se expressa:

"O temporário ocorre pela licença da Câmara, para que o representante fique autorizado a faltar às sessões por algum tempo, atentas as várias exceções pre-

vistas na "Constituição e Regimento Interno".

Sr. Presidente, se estivera na minha vontade, propugnaria pela criação, no nosso Regimento, de impedimento maior para casos desta natureza. Mas não posso antepor a minha pessoa aos que examino e aos quais tenho de aplicar a lei.

Pode, lá fora, ser apresentada uma tese de Direito Constitucional à luz de interesses diversos. Sabemos como é fácil incendiar-se a opinião pública, que não se deu ao trabalho de um exame metuciloso, arrastando pelas ruas das amarguras os que tiveram apenas um objetivo: o de oferecer, com sinceridade, o seu pensamento em redor de um problema da atualidade.

Não pretendo estar certo; penso, apenas, em estar certo. Não quero nem desejo e jamais pretenderei que a minha palavra tenha o vigor de convencer os homens; mais quero e pretendo que se tenha a minha opinião como fruto dos meus sentimentos.

As vezes, tenho que rasgar o próprio peito, imolar-me a sentimentos que, talvez, devesse deixar de lado, mas outro caminho não me resta que o de servir dentro do compromisso que tomei nesta Casa.

Compreendo que os que apóiam os requerimentos são levados por nobres sentimentos.

Não é possível, porém, impor a outrem, com a rapidez do raio, convicção num terreno que oferece tamanha amplitude.

O Senado, Sr. Presidente, a meu ver, deverá votar as licenças.

Sr. João Vilasbóas — Quisera que V. Exa. com seu grande conhecimento, não só da Constituição, como do Regimento, me informasse onde o Senado pode encontrar a atribuição para conceder essas licenças.

O SR. KERGINALDO CAVALCANTI — Realmente declarei que o Senado podia encontrar-se à vontade porque, de fato, o Regimento é omissivo; e sendo-o, temos competência para decidir acerca da matéria. Por isso sugeri, a fim de que possamos criar obstáculos a situação dessa natureza, uma reforma no Regimento, mediante a qual se declarasse que nenhum Senador pode obter licença para exercer cargo de qualquer natureza, salvo os expressos na Constituição. Seria providência adequada para o Senado adotar.

O Sr. João Vilasbóas — Pediria a V. Exa. que atendesse ao caso em que o Senado, pela Constituição, só tem atribuição para

conceder licença, no caso de Senador chamado a exercer função diplomática. Mesmo para os outros casos previstos na Constituição, do exercício das funções de Secretário de Estado, Interventor, Secretários de Governos estaduais, não há atribuição do Senado para conceder licenças. O Senador investido de uma dessas funções comunica ao Senado; e este convoca o seu substituto. Neste caso, se se patenteia que o Senador pode exercer o cargo de governador, não compete ao Senado conceder licença, mas, apenas, recebida a comunicação da investidura daquele Senador, convocar o suplente.

O SR. KERGIVALDO CAVALCANTI — Nobre colega, quando um Senador é convidado para Ministro e aceita, assume a Pasta sem pedir licença ao Senado. Quando, porém, é designado para missão diplomática, não pode arrear-se do País, mesmo designado pelo Executivo para essa atribuição, sem que preceda a licença do Senado.

Daí a razão por que entendo que também, neste caso, o Senador precisará da licença desta Casa, sob pena de perder o mandato.

Sr. Presidente, já é tarde e não quero alongar-me. O Senado está esclarecido e a matéria já debatida. Dar-lhe-á a solução mais conveniente, na certeza de que seja qual for a decisão, recebe-la-ei com o maior respeito, a maior consideração e até mesmo me julgarei feliz se for vencido, porque será uma homenagem que presto aos distintos colegas que se colocaram em oposição ao meu modesto ponto de vista.

A PROPOSTA DO CANCELAMENTO DAS LICENÇAS

Em 7-2-56 foi apresentado, pelo Sr. Moura Andrade e outros Senhores Senadores, o Projeto de Resolução n.º 6, de 1956, no sentido de revogar as deliberações que haviam concedido licença aos Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion para exercerem os cargos de Governador dos Estados do Rio Grande do Norte e Paraná, respectivamente.

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 6, DE 1956 (18)

O Senado Federal resolve:

Art. 1.º — Ficam revogadas as Resoluções que concederam licença aos Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion para que os mesmos pudessem exercer, respectivamente, os cargos de Governadores do Rio Grande do Norte e do Paraná.

Art. 2.º — A Mesa do Senado dará posse definitiva ao Suplente do Senador Dinarte Mariz e comunicará ao Tribunal Superior

Eleitoral a verificação de uma vaga na representação do Estado do Paraná.

Em 7 de fevereiro de 1956. — *Auro Moura Andrade*. — *Cunha Mello*. — *Mourão Vieira*.

Justificando o projeto, o Sr. Senador Moura Andrade assim se expressa: (19)

Sr. Presidente, Srs. Senadores, vou encaminhar, hoje, à Mesa, para que seja submetido à apreciação do Senado, projeto de resolução, no qual proponho a revogação das últimas licenças concedidas aos Srs. Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion, para que exerçam os cargos de Governadores do Rio Grande do Norte e do Paraná, respectivamente.

O Sr. Nelson Firmo — Não dei meu voto à concessão dessas licenças.

O SR. MOURA ANDRADE — Agradeço o aparte de V. Exa.

Sr. Presidente, assim justifico a providência.

(Lendo) Ao conceder aos Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion licença por cinco anos, a fim de que os mesmos pudessem assumir e exercer os cargos, respectivamente de Governador do Rio Grande do Norte e do Paraná, o Senado infringiu e violou a Constituição, pois o mandato de Governador é inconciliável com o de Senador.

O Sr. Assis Chateaubriand — Apoiado. Muito bem.

O SR. MOURA ANDRADE — Além das razões doutrinárias já invocadas, que evidenciam o conflito da solução adotada com os princípios básicos da nossa organização constitucional, uma razão existe — nítida, evidente e irrecusável —, que vulnera e compromete definitivamente a validade das Resoluções.

Senão vejamos:

Segundo disposição expressa da Constituição (art. 45):

“Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.”

Ora, o princípio consignado nesse preceito constitucional, que é o princípio da imu-

(18) Publicado no D.C.N. (Seção II) de 8-2-1956
(19) D.C.N., Seção II, de 8-2-1956, pág. 303.

nidade processual dos membros do Poder Legislativo, durante o período que vai desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, colide frontalmente com o princípio da *sujeição processual*, que é imanente no sistema presidencialista, como corolário do dogma da plena responsabilidade dos agentes do poder público.

Assim, enquanto o Senador, não pode ser processado criminalmente sem prévia licença do Senado, o Governador — por imposição terminante da lei — há de ser criminalmente processado sempre que atentar contra a Constituição; contra o livre exercício dos poderes; contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; contra a segurança interna do país, a probidade na administração, a lei orçamentária, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento das decisões judiciais.

Deslocado o problema do campo amplo da hermenêutica para o plano seguro e direto das consequências, a contradição se expõe com maior ênfase e se impõe com mais veemência.

Suponha-se o Senador-Governador, investido cumulativamente nas prerrogativas e nas responsabilidades de sua dupla condição de membro do Congresso Nacional diplomado e de chefe do Poder Executivo Estadual.

Suponha-se, em seguida, que se verifique a hipótese prevista no art. 75 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 — que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. O Senador-Governador é pois denunciado à Assembléa Legislativa por crime de responsabilidade.

Pergunta-se: instaura-se o processo com observância da regra constitucional, isto é, mediante prévia licença do Senado, ou prescinde-se dessa autorização?

O Supremo Tribunal Federal, julgando o *habeas corpus* impetrado pelo Senador-Prefeito Juvenal Lino de Mattos, decidiu muito recentemente, que o membro do Congresso, ainda que licenciado, não perde a imunidade processual. Assim sendo é imprescindível licença do Senado para que seja instaurado o processo. Colocadas essas premissas — que não podem ser infirmadas — examinem-se as alternativas únicas e obrigatórias, a saber:

1ª alternativa — O Senado concede a licença e o processo se instaura, e o Senador-Governador é julgado, e condenado. A consequência imediata é aquela prevista pelo art. 78, ou seja, "perda do cargo, com inabilitação até cinco anos para o exercício de qualquer função pública. A consequência

mediata seria a cassação de mandato legislativo federal, de mandato de Senador, por ato das assembleias legislativas ou do órgão competente para julgar o governo, segundo a Constituição estaduais.

A conclusão é lógica e necessária. Mas, nem por isso, deixa de representar uma observação constitucional, um despropósito político e um dislate jurídico.

2ª alternativa — como a anterior levaria a conclusões igualmente absurdas. O Senado — admita-se — no exercício legítimo das suas prerrogativas constitucionais, não concede licença para a instalação do processo. Consequência direta: fica derogado o princípio da *sujeição processual* dos Governadores, por crime de responsabilidade, e impedido o Legislativo Estadual de exercitar, livremente, os poderes que regularmente lhe competem.

O dogma da responsabilidade criminal é substituído pelo artifício da irresponsabilidade política e da impunibilidade criminal. A consequência indireta é a anulação da autonomia dos Estados pela indébita interferência do Senado no exercício livre e na independência dos Poderes estaduais. Seria a intervenção federal injustificada e ilegítima, contrária à letra e ao espírito da Constituição da República.

O presente Projeto de Resolução — inspirado nos motivos que acabamos de expor, traz como justificativa fundamental o empenho de restabelecer o império da norma constitucional. O Senado, que tem sabido alçar a sua autoridade no invariável acatamento à lei, não faltará com o seu exemplo para consolidar na consciência do povo brasileiro, a noção dos deveres de cada um para com o Regime e para com a República.

O Sr. Cunha Mello — Suponha-se o caso — pouco provável, mas ocorrente, ainda agora, no Paraná — do Senador suplente.

O SR. MOURA ANDRADE — Este assunto objeto de minha segunda questão. Peço licença ao nobre Senador Cunha Mello para dele tratar no momento oportuno.

Sr. Presidente, é o seguinte o projeto de resolução que encaminho à Mesa:

"O Senado Federal resolve:

Art. 1.º — Ficam revogadas as Resoluções que concederam licença aos Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion para que os mesmos pudessem exercer, respectivamente, os cargos de Governador do Rio Grande do Norte e do Paraná.

Art. 2.º — A Mesa do Senado dará posse definitiva ao Suplente do Senador Dinarte Mariz e comunicará ao Tribunal Superior Eleitoral a verificação de uma vaga na representação do Estado do Paraná”.

O Sr. Vivaldo Lima — O ilustre colega conta, desde já, com o meu apoio.

O SR. MOURA ANDRADE — Grato a V. Ex.ª.

Sr. Presidente, desejo, agora, levantar questão de ordem pertinente à matéria de que vinha tratando com base no Regimento Interno e na Constituição Federal. Dada sua natureza complexa, tomo a liberdade de previamente fundamentá-la.

A Constituição, no art. 60, declara compor-se o Senado Federal de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

No § 1.º do mesmo artigo estabelece a Constituição o regime igualitário na representação dos Estados e do Distrito Federal, fixando o número de Senadores em três para cada uma das Unidades da Federação.

É, assim, imperativo constitucional, que os Estados se representem igualmente no Senado Federal, garantindo-se o equilíbrio numérico das representações, pela instituição da suplência.

O registro do candidato a Senador deve ser feito com o do seu *Suplente Partidário*.

O Suplente partidário substituirá ou sucederá o Senador, sempre que ocorram as hipóteses de licenciamento ou vacância do cargo (art. 52 da Constituição).

Com isso, íntegra permanece a representação dos Estados, pois do contrário, não houvesse a suplência, e acabaria ocorrendo, no curso da legislatura, que Estados passassem a ter representações numericamente inferiores, em detrimento de seus mais legítimos interesses e também da própria característica que se procurou dar ao Senado, através da representação majoritária e não da proporcional, e da constituição igualitária, que o distingue na formação do Poder Legislativo Nacional.

Não havendo Suplente para preencher a vaga, tais são os termos expressos do parágrafo único do art. 52 da Constituição, o Presidente da Câmara interessada comunicará o fato ao Tribunal Superior Eleitoral para que providencie a eleição, salvo se faltarem de nove meses para o período.

A eleição há de fazer-se para o cargo de Senador, pois, no sistema constitucional bra-

sileiro, não se concebe a prática desse ato para a escolha de Suplente.

É o que diz a Constituição:

“O Deputado ou o Senador eleito para a vaga exercerá o mandato pelo tempo restante”.

A Constituição nunca diz o *Suplente de Deputado* ou o *Suplente de Senador* e, sim o *Deputado* ou o *Senador*, eleito para a vaga.

Seria, de fato, exdrúxula a eleição de Suplente para o cargo de Senador. Só pode haver Suplente quando há o Senador. E só pode haver Suplente se inscrito com o Senador (art. 52 do Código Eleitoral).

Suponhamos a hipótese por inteiro absurda, que o Senado Federal, num momento de irreflexão, viesse a entender que a autorização dada a um Senador para exercer o cargo de Governador fosse maior do que a Lei, mais forte do que a Constituição e pudesse garantir, através de Resolução interna, um mandato que a Constituição do Brasil declarasse perdido.

Suponhamos, ainda, que esse Senador por uma circunstância qualquer não tivesse Suplente.

Estaria o Estado que o Senador-Governador representara anteriormente reduzido em 1/3 de sua representação.

Quebrado se acharia o princípio igualitário das representações, pois enquanto as demais unidades federativas concorreriam com três senadores cada uma, para a composição do Senado, um Estado brasileiro haveria em condições de inferioridade, tendo o direito constitucional a três senadores, mas se mantendo com dois apenas. E tudo porque o Senado teria colocado, acima daquele direito constitucional, o obstáculo de uma simples resolução interna.

Foi o que se deu com Estado do Paraná na legislatura em curso. O Sr. Moysés Lupion não possui suplente partidário. Candidatou-se e foi eleito Governador do Paraná. Claro é que todos viram nisso uma opção taxativa, expressa, pública, notória, mais do que simples manifestação intencional, uma verdadeira declaração de renúncia, formalizada perante o povo, o Congresso Nacional e o Poder Judiciário do País. Era Senador, decidiu ser Governador.

Na sua inscrição de candidato a Governador já havia uma opção; no recebimento de seu diploma de Governador, confirmara-se a opção; na posse do cargo de Governador cristalizava-se a opção.

Renunciara êle, efetivamente, ao cargo de Senador. Nem êle quisera continuar no Senado, nem o povo do Paraná desejara que êle continuasse.

Na realidade, quando nesta Casa penetrou pela última vez, para requerer uma licença inconstitucional já não era o Senador que o fazia, mas o ex-Senador o atual Governador, que procurava milagre da ressurreição de Lázaro, pela tentativa de fazer ressuscitar seu cargo de Senador, através do "Levante e Anda" de parecer da Comissão de Justiça do Senado.

Autorizou o Senado que êle exercesse o cargo de governador. Inócua é a autorização. Não podia o Senado impedi-lo disto. Eleito estava, diplomado estava, e a Constituição atribui, não ao Senado, e sim ao Tribunal, o conhecimento da legitimidade da investidura.

Não é o Senado órgão de purificação eleitoral, nem lhe cumpre cassar mandatos de membros de outro poder.

Com a posse do Sr. Moysés Lupion no cargo de Governador do Paraná, vaga se acha uma cadeira no Senado. Sem suplente para assumi-la, viu-se o Senado reduzido a 62 Senadores, viu-se o Paraná reduzido a 2 Senadores.

Surgiu, assim, a hipótese prevista no parágrafo único do art. 52 da Constituição.

O Presidente do Senado está constitucionalmente obrigado a comunicar o fato ao Tribunal Superior Eleitoral, a fim de que o mesmo mande proceder à eleição para o preenchimento dessa cadeira, de modo a que nos termos da Constituição, — o Senador eleito exerça o mandato pelo tempo restante.

Equivocam-se os que supõem que a eleição deva dar-se apenas para a suplência.

Há eleições para preenchimento de cargo, e não para dar conteúdo ao vazio de uma expectativa.

Além do mais, segundo a Lei, o suplente é sempre partidário. Tal é o que exige o art. 52 do Código Eleitoral quando preceitua que o registro do candidato a senador seja feito com o do seu suplente partidário.

Para admitir-se que a eleição se faça apenas para o suplente, ou se infringe a lei, dando oportunidade a que um suplente não partidário do senador seja eleito, ou se impede que os demais partidários pleiteiem, a fim de que um suplente partidário do Sr. Lupion seja eleito.

Não há outra alternativa.

E quem, entre nós, defenderá que os demais partidos devam ficar excluídos do pleito eleitoral?

A tais absurdos nos levam as resoluções do Senado, no que se referiam aos interesses pessoais do nobre Senador da UDN e do nobre Senador do PSD, Dinarte Mariz e Moysés Lupion.

A prevalecerem aquelas resoluções, chegaríamos às mais disparatadas conclusões:

- 1º) Acumulação de mandatos, impugnação pela opinião pública e contrária à sistemática constitucional;
- 2º) Derrogação do princípio da responsabilidade processual, base do regime presidencialista, pela criação de um novo tipo de governadores imunes, irresponsáveis criminalmente, fora do alcance dos órgãos fiscalizadores do Poder Executivo Estadual, insusceptíveis de terem apuradas as suas responsabilidades no exercício do cargo de governador;
- 3º) Derrogação, conseqüente, do princípio da autonomia estadual, pela sujeição das assembleias legislativas ao Senado, pois na dependência deste último ficaria conceder, ou não, autorização à assembleia para processar o Governador.
- 4º) Hipóteses de vir a assembleia legislativa a poder cassar mandato de senador, aplicando-lhe a Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, ao declará-lo impedido do exercício de funções públicas pelo prazo de até cinco anos, se conseguisse processá-lo.
- 5º) Instituição de um novo tipo de eleições no país, ou seja, a eleição apenas de suplentes, não prevista na lei eleitoral;
- 6º) Desrespeito frontal ao art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal.

Pergunto ao Senado: Valerá a pena? — Compensarão tantos sacrifícios de ordem jurídica, tantos atentados à opinião pública, tanto desrespeito às tradições da Casa, tanto desnivelamento ético, tanta perturbação ao funcionamento do regime, — e tudo para atender unicamente ao interesse pessoal de quem optou por outro cargo, renunciou ao Senado, pleiteou o outro cargo? Que nos conchaves partidários e nos conchaves populares pediu para ser guindado ao outro cargo e foi para êle afinal escolhido? E impugnou urnas que lhe eram desfavoráveis e podiam prejudicar-lhe a conquista do outro cargo? E

fêz recursos judiciais para se garantir no outro cargo? E nomeou procuradores para defender-lhe o outro cargo? E imobilizou fiscais para vigiar as apurações, e recusou mesários que lhe pareciam impedidos ou adversos, e até aos cegos, nos termos do art. 87, § 7º, chamou para que nêle votassem para outro cargo?

E, dêsse modo, até os cegos bons sabem que êle optou pelo outro cargo. Só não o sabe a Comissão de Justiça do Senado, a cega má, a pior das cegas, — aquela que não quis ver.

Requeiro, pois, a V. Exª, Sr. Presidente, em obediência ao art. 52, parágrafo único da Constituição Federal, que V. Exª, se digne officiar ao Superior Tribunal Eleitoral para que êste providencie a realização de eleições no Estado do Paraná, devendo o Senador que vier a ser eleito exercer o mandato pelo tempo restante, conforme determina expressamente a Constituição."

O SR. PRESIDENTE FAZ A SEGUINTE COMUNICAÇÃO: (20)

"O Tribunal Superior Eleitoral, quando o suplente do Senador Clodomir Cardoso renunciou à suplência, decidiu que, havendo Senador, não se faz eleição para suplente, se a suplência ficar vaga.

No caso do Sr. Senador Moysés Lupion, ao ser concedida a licença requerida por S. Exª, a Mesa, não havendo suplente a convocar, dirigiu-se ao referido Tribunal, comunicando achar-se desfalcada a representação do Estado do Paraná no Senado, a fim de que aquela Alta Córte decida se deve mandar fazer eleição para a suplência.

O officio expedido pela Mesa atende às observações do nobre Senador Moura Andrade."

OFICIO

Em 30 de janeiro de 1956.

Senhor Presidente:

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que o Senado Federal, em sua sessão extraordinária de 26 do corrente, concedeu ao Sr. Moysés Lupion licença pelo prazo de 60 meses, para o fim de exercer o cargo, para que foi eleito, de Governador do Estado do Paraná.

2. De acôrdo com o Regimento Interno desta Casa (art. 25) sendo a licença superior a 90 dias, deve ser convocado o respectivo suplente.

3. Acontece, todavia, que o suplente do Senador Moysés Lupion, Sr. Alô Guimarães foi, também eleito, no mesmo pleito, Senador pelo referido Estado, tendo sido impos-

sado em 1.º de fevereiro de 1955, desde quando é titular de uma das cadeiras da representação do Paraná nesta Casa.

Não havendo, assim, suplente a convocar, ficará desfalcada a referida representação, durante a ausência do Sr. Senador Moysés Lupion, a não ser que êsse Egrégio Tribunal julgue acertada mandar proceder a eleição para preenchimento da suplência vaga.

5. É verdade que, em 4 de setembro de 1950, pela Resolução n.º 3.686, o Tribunal Superior Eleitoral, conhecendo de comunicação feita pelo Senado, da renúncia do suplente do então Senador Clodomir Cardoso, decidiu que, havendo Senador, não se preenche a sua suplência, quando vagar.

6. Trata-se, porém, de caso nôvo, que parece merecer o estudo dessa Colenda Córte.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de minha alta estima e mais distinta consideração. — Carlos Gomes de Oliveira.

O SENADOR MOURA ANDRADE, PELA ORDEM, ASSIM SE PRONUNCIA:

"Sr. Presidente, agradeço a V. Exª a comunicação em que procura solucionar a questão de ordem por mim levantada, a qual, porém, se originou exatamente, da circunstância de haver a Mesa do Senado solicitado ao Superior Tribunal Eleitoral, a determinação de eleições para suplência, no Estado do Paraná.

Minha questão de ordem, Sr. Presidente, é referente à inviabilidade dessa comunicação, à impossibilidade constitucional e legal de se proceder a eleições de suplência. Detendo-se V. Exª na minha questão de ordem, notará que impugnei, com base na Constituição, a assertiva daqueles que supõem possível um pleito, no atual regime, para cargo de expectativa, qual o de suplência. A eleição é para preenchimento do cargo. A Carta Magna declara, expressamente, que o suplente é partidário do titular do cargo. Não pode haver eleição de suplente de outro partido não registrado conjuntamente com o Senador. Ocorre, em tôdas as eleições, que o suplente de Senador eleito, tem votação muito inferior à de outros suplentes de Senador. Às vêzes, acontece não ter, sequer, um único voto; mas é eleito pela única condição de partidário do titular. É eleito, não pela votação, mas, sim, por ser partidário do eleito, condição para sua investidura na suplência, na expectativa.

(20) Vide, a respeito, a documentação "Suplência" in "Revista de Informação Legislativa", n.º 21, pág. 73.

Não há competição de suplente. É completamente inútil e desnecessário votar-se no suplente de Senador. Um pode obter cem mil votos, o outro, zero. Se o que obteve zero é o suplente do Senador eleito, será o substituto, ou sucederá o Senador, porque a votação dada a ele se transmite. Na realidade, é o sucessor, o partidário do Senador — partidário, veja bem, V. Ex.^a, Sr. Presidente, esta a expressão empregada no Código Eleitoral, art. 52.

Assim, pedir à Mesa do Senado, ao Tribunal Superior Eleitoral, a convocação de eleição, para que suplentes disputem, entre si, é contrariar todos os princípios da legislação eleitoral vigente no País. Como podem suplentes disputar entre si? Como pode haver eleição para se saber qual o mais votado para efeito de assumir uma suplência, quando não é partidário, quando os que competem não são correligionários do titular? Poderia acontecer que um suplente não partidário viesse a ser eleito, e estaria, assim, quebrado o princípio de legislação.

Foi no sentido de opor-me, de contrariar, de contestar, de não me conformar com a maneira como foi provocado o Tribunal, para tal pronunciamento, que levantei a questão de ordem, à qual peço a V. Ex.^a, que acrescenta, agora, esta desprezenciosa dissertação sobre a impossibilidade da eleição de suplente.

O suplente nunca é eleito; suplentes não competem entre si. Quem é eleito é o titular do cargo. O suplente jamais está sujeito às preferências eleitorais.

Sr. Francisco Gallotti — Apenas para esclarecimento. Suponhamos que o Senador. A tem o suplente B. Falece este. Sustenta, então, V. Ex.^a que não deve haver eleição para o preenchimento da vaga de suplência?

O SR. MOURA ANDRADE — Sustento, e o Tribunal Superior Eleitoral também já o sustentou.

O Sr. Francisco Gallotti — E se o Senador vier a falecer?

O SR. MOURA ANDRADE — Far-se-á eleição para preenchimento da vaga de Senador.

O Sr. Cunha Mello — Perfeitamente de Senador e de suplente.

O Sr. Francisco Gallotti — Parece-me um tanto esquisito.

O SR. MOURA ANDRADE — Sr. Presidente, solicito-lhe não decida, de plano, tão complexa questão de ordem. Espero possa V. Ex.^a trazer a solução adequada à hipótese. Tenho certeza de que o fará.

Minha questão de ordem é no sentido de que a Mesa do Senado oficie ao Tribunal Superior Eleitoral, nos termos que estabeleço. Proponho seja convocada eleição para o preenchimento da vaga ocorrida, nesta Casa.

Faço essas breves considerações, na certeza de que V. Ex.^a, Sr. Presidente, demorando-se no estudo do assunto, compreenderá sua gravidade e, sobretudo, o equívoco em que incorre a Mesa do Senado, quando oficiou ao Tribunal Superior Eleitoral, solicitando pura, simples e ingenuamente — perdoo-me V. Ex.^a, eleição de suplente, que não tem cabimento na nossa sistemática legal."

O SENADOR APOLÔNIO SALLES, PELA ORDEM, ESCLARECE:

"Sr. Presidente, desejava também pela ordem, trazer mais um esclarecimento ao discurso e à questão de ordem levantada pelo nobre Senador Moura Andrade, quando entende impossível fazer-se eleição para suplente, de vez que, como, disse S. Ex.^a o suplente não é eleito, como o Senador.

Relatarei apenas, para conhecimento de V. Ex.^a, o que se passou, certa vez, em Mato Grosso: o nobre Senador Filinto Müller, tendo seu suplente a eleição anulada providenciou que se processasse nova eleição de suplente. O Tribunal autorizou, mas determinando que em vez de registrar-se um suplente, registrassem-se três. A escolha foi feita entre três. Isto prova que há eleição de suplente."

O SR. PRESIDENTE esclarece que a Mesa do Senado não pediu a realização de eleição. Apenas comunicou o fato ao Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, para que desse a solução mais adequada.

Encaminhado o projeto à Comissão de Constituição e Justiça, esta se manifestou pela sua aprovação, nos termos de substitutivo que ofereceu:

PARECER Nº 204, DE 1956

da Comissão de Constituição e Justiça sobre o Projeto de Resolução nº 6, de 1956, que revoga as licenças concedidas aos Senadores Dinarte Maria e Moysés Lupion, para exercerem cumulativamente os cargos de governadores.

Relator: Senador Argemiro de Figueirêdo.

O Projeto de Resolução nº 6, de 1956, é da autoria do nobre Senador Auro Moura Andrade e vem apolado por outros ilustres representantes desta Casa do Congresso. O Projeto revoga as licenças ultimamente

concedidas, aos Senadores Dínarte Mariz e Moysés Lupion, para exercerem, sem perda do mandato de Senador, o cargo de governador, respectivamente, dos Estados do Rio Grande do Norte e Paraná.

Não é desconhecido do Senado, o nosso modo de pensar relativamente à acumulação de mandatos eletivos. Já no caso da licença solicitada pelo honrado Senador Lino de Mattos para exercer as funções de prefeito de São Paulo, tivemos oportunidade de emitir parecer verbal e escrito, em franca oposição ao pedido, que reparamos evidentemente inconstitucional. Esse ponto de vista foi vencido pela maioria dos nobres Senadores que entenderam ser constitucional a licença e a deferiram, por expressiva superioridade de votos. Igual foi a sorte das licenças requeridas pelos nobres senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion. Tiveram ambos permissão do Senado para governarem os seus Estados, sem perda do mandato de Senador, em cujas funções estavam investidos. Continuamos, *data venia*, sinceramente convencidos da inconstitucionalidade das licenças concedidas.

Na verdade, os que interpretam a Constituição através de sua expressão gramatical, pura e simples, arrimam-se na tese de que as restrições às liberdades e direitos políticos não podem ir além das expressas no Estatuto Fundamental da República. Nenhuma disposição constitucional veda, expressa e claramente, a acumulação de mandatos, nas hipóteses ventiladas neste parecer. Isso não oferece margem a dúvidas. Mas, os que fazem interpretação lógica, à luz das boas regras de hermenêutica, não se isolam no exame dos textos. Vêem o Estatuto Básico como um todo, constituído numa coordenação de princípios sistematizados. Às vezes até, para manter o sistema, impõe-se que se aleguem textos isolados da Constituição quando eles se contrapõem ao sentido e à estrutura do regime. Não é demais invocar, nesta parte, a autoridade de FRANÇOIS GENY, citado por Carlos Maximiliano, quando enumera interpretações vitoriosas nos tribunais, em desacordo com a letra dos textos (*Constituição Brasileira*, vol. I, pág. 135). HAURIOU, o grande constitucionalista francês, citado por Victor Viana em seu livro *A Constituição Francesa*, pág. 69, elucidou o assunto com segurança: "É um erro acreditar que a superlegalidade constitucional compreende apenas o que está na Constituição — ela compreende outra coisa, e por exemplo, os princípios fundamentais do regime... Esses princípios formam uma espécie de legitimidade constitucional que se coloca acima da própria Constituição escrita".

Isso vale dizer que a circunstância de não haver texto expresso vedando a acumulação de mandatos eletivos não vale como argumento sério, se a proibição decorrer implicitamente dos princípios fundamentais do regime. No sistema político de qualquer povo não é possível, portanto, sobrepor texto constitucional aos princípios substanciais, que estruturam a forma de governo. O governo liberal, democrático, repele toda idéia que venha ferir, extinguir ou comprometer o princípio da separação de Poderes ou venha permitir a acumulação remunerada — BARBALHO *Comentários à Constituição de 1891*, pág. 267). É método falso invocar disposições isoladas da Constituição ou a inexistência de textos, regulando determinadas relações jurídicas para se concluir contrariando àqueles princípios constitucionais. Não há, no sistema da Constituição Republicana, qualquer texto permissivo da acumulação de mandatos eletivos. E o sistema, repetimos, é todo estruturado no sentido de vedar essas acumulações. Não é difícil demonstrar. Vejamos:

A Constituição Federal, quando regula a composição e funcionamento do Poder Legislativo, disciplina de logo, casos de incompatibilidades funcionais dos Deputados e Senadores, estabelecendo que, desde a posse não poderão eles exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal. Ai está uma vedação expressa. Melhor seria, como já tivemos oportunidade de analisar no caso Lino de Mattos, que houvesse o legislador constituinte empregado a expressão *mandato eletivo*, coerente com os princípios do regime, ao invés de *mandato legislativo*. Daí, admitirem que a vedação constitucional só atinge às acumulações de mandatos inerentes ao mesmo ramo do Poder Público. Entretanto, maiores razões subsistem contra a acumulação de mandatos de poderes diferentes. Realmente, se a primeira modalidade de acumulação de mandatos é proibida, por ser contrária ao espírito do regime, a segunda se nos afigura mais agressiva, por se chocar evidentemente com o princípio constitucional da *dimensão dos poderes*. Proibir que o Senador acumule o seu mandato federal com o outro legislativo, estadual ou municipal, e permitir a acumulação quando se trate de mandatos de poderes de ramos diferentes, Legislativo e Executivo, é, *data venia*, disciplinar a matéria contra as luzes do bom senso. Seria violar a grande regra de hermenêutica traçada por CHARLES HUGHES, o notável juiz da Corte Internacional de Haya:

"A Constituição não destrói a si própria. Em outros termos, o poder que ela confere com a mão direita não retira, em seguida,

com a esquerda". Carlos Maximiliano assim traduz o dogma do Mestre:

"Concluiu-se, deste postulado, não poder a garantia individual, a competência, a faculdade ou a proibição exarada num dispositivo ser anulada praticamente por outro: *não procede exegese incompatível com o espírito do estatuto nem com a índole do regime.*"

O art. 36 da Constituição consagra o princípio universal da *divisão dos Poderes e estabelece que o cidadão investido nas funções de um deles não poderá exercer as de outro, salvo as exceções previstas.*

Aqui, se veda expressamente a acumulação de mandatos inerentes a poderes de ramos diferentes, legislativo e executivo. Dir-se-á que a vedação se restringe aos Poderes da União. A regra, porém, consubstancia princípio cardinal do regime, intangível, portanto, no estatuto dos Estados.

Ademais, como se vê do texto já analisado, ou seja, do art. 48, as incompatibilidades funcionais dos Senadores e Deputados são apreciadas também em relação ao legislativo estadual e municipal.

É absurdo admitir que a Constituição proíba (como o faz expressamente), a acumulação de mandatos eletivos federais, e permita, ao mesmo tempo, essa acumulação, quando os mandatos se referirem simultaneamente a poderes da União e dos Estados ou da União e dos Municípios — *Seria a Constituição destruindo a si própria.*

Quando se veda no art. 36 a acumulação de mandatos entre os três poderes da União, está implicitamente compreendido que a vedação é extensiva aos mesmos poderes, nos Estados e nos Municípios. A circunstância de ser um mandato federal e outro estadual torna a hipótese da acumulação de mandatos mais agressiva aos princípios fundamentais do regime. Não é possível, à luz do regime, conciliar a acumulação do mandato de Senador Federal com de Governador de Estado da Federação.

Não é de se dispensar também, no exame dessas incompatibilidades constitucionais, o disposto no art. 185, que veda a *acumulação de cargos*. É bem verdade, como o dissemos, no parecer sobre a licença Lino de Mattos, que o texto do art. 185 foi incorporado ao título referente aos *funcionários públicos*. Mas, vale a citação para evidenciar que o sistema da Constituição, todo ele, é *contrário às acumulações, seja de mandatos eletivos ou seja de cargos públicos*. E não é demais lembrar que a origem daquele texto (o art. 185) ora incorporado ao título

referente aos funcionários públicos, está no art. 73 da Constituição de 91, não, como disciplina especial do funcionalismo público, mas, como parte integrante da *Declaração de Direitos*. E aí, o artigo vedava as acumulações remuneradas em geral, em termos que estendiam a proibição aos Deputados e Senadores. Não tenhamos dúvidas — os princípios constitucionais, a índole do regime e o sistema da Carta Magna, não autorizam a acumulação de mandatos eletivos. Res-salvam-se as exceções previstas na Lei Básica, no que tange à separação dos Poderes. Quanto à pluralidade de mandatos, a regra deve ser a que PONTES DE MIRANDA define, com precisão, relativamente aos mandatos legislativos:

"Quem aceita outro mandato perde aquele que aceitou em primeiro lugar. A opção deve ser verificada no momento em que se toma posse do segundo mandato".

Assim, porém, não entendeu a maioria do Senado, concedendo licença aos nobres Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion, para que, sem perda do mandato de Senador, pudessem exercer o mandato de Governador de Estado. Agora, o Projeto de Resolução n.º 6 *revoga a licença concedida há pouco tempo. Data venia* dos ilustres e honrados autores do Projeto, somos contrários ao mesmo nos seus estritos termos. Ele significaria uma surpresa violenta e áspera violadora das boas regras parlamentares. O Senado tem o dever de impor confiança em suas decisões. Tem culpa da licença concedida. A anomalia constitucional da acumulação do mandato de Senador e Governador pesa sob sua responsabilidade. Autorizados pelo Senado, os dois Senadores, em plena confiança, empossaram-se nas funções de Governador. A revogação da licença terá o seu reflexo imediato na *perda de um dos mandatos*.

Dai, porque, julgamos constitucional o projeto e apresentamos a emenda que se segue que, de fato, satisfaz o aspecto moral da questão, facultando-se aos interessados o prazo de 30 dias para optarem entre os cargos de Senador e Governador.

Impõe-se, por outro lado, que a revogação se torne extensiva à licença concedida ao nobre Senador Lino de Mattos.

Dir-se-á que deveríamos analisar os efeitos jurídicos das *licenças já concedidas* e a sua irrevogabilidade. Mas, consideramos essas licenças inconstitucionais. E não é possível invocar *direitos* adquiridos sob a égide de leis ou resoluções que se contam com a Constituição Federal.

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº 1-C

Art. 1º — Ficam revogadas as Resoluções que concederam licenças aos Senadores Lino de Mattos, Dinarte Mariz e Moysés Lupion para que os mesmos pudessem exercer, respectivamente, os cargos de Prefeito da Cidade de São Paulo e de Governador do Rio Grande do Norte e Paraná.

Art. 2º — É concedido o prazo de 30 dias para os referidos Senadores optarem entre os mandatos de que se acham investidos.

Art. 3º — Revogam-se as disposições em contrário.

É o nosso parecer.

Sala das Comissões, em 3 de abril de 1956.
— *Cunha Mello*, Presidente. — *Argemiro de Figueiredo*, Relator. — *Gilberto Marinho* — *Nelson Firmo* — *Atílio Vivacqua*, vencido — *Daniel Krieger* — *Moura Andrade* — *Lourival Fontes* — *Lima Guimarães*.

RENÚNCIA, PELO SENADOR LINO DE MATTOS, DO CARGO DE PREFEITO DE SÃO PAULO

Em 12 de abril de 1958 foi lido no expediente do Senado ofício do Senhor Lino de Mattos, comunicando que até o dia 16 reassumiria a sua cadeira no Senado.

Feita a leitura, foi à tribuna o Sr. Senador Moura Andrade, suscitando dúvidas sobre se o Sr. Lino de Mattos voltaria ao Senado sem renunciar ao cargo de Prefeito de São Paulo e solicitando a remessa do ofício à Comissão de Constituição e Justiça.

Usou da palavra o Sr. Senador Antônio de Barros, para esclarecer que o Sr. Lino de Mattos naquele dia encaminharia à Câmara Municipal de São Paulo a sua renúncia.

Respondendo ao Sr. Moura Andrade, o Sr. Presidente (Apolônio Salles) manifestou o seu ponto de vista, segundo o qual a declaração do Sr. Lino de Mattos, de que reassumiria o exercício do mandato, do qual fôra licenciado para exercer o cargo de Prefeito de São Paulo, importava confirmação do seu intuito de desistir da licença e deixar o cargo.

Se Sua Excelência reassumissem o mandato sem deixar o cargo de Prefeito, seria caso de se promover o processo de perda de mandato de Senador.

Nessas condições, a Mesa entendia não caber a remessa do ofício à Comissão de Constituição e Justiça e, sim, esperar o procedimento futuro do Senador Lino de Mattos.

OFÍCIO

Do Sr. Lino de Mattos enviado ao Presidente do Senado Federal

Sr. Presidente do Senado Federal:

Cumpro o dever regimental de comunicar a V. Ex.^a que até a sessão do próximo dia 16 do corrente mês, reassumirei a cadeira de Senador pelo Estado de São Paulo.

Desisto, conseqüentemente, do restante da licença que me foi concedida.

Faço-o por entender que o Senado Federal não deve correr o risco de um recuo, comprometedor para a sua respeitabilidade de mais alto Parlamento da Nação.

Não permitirei que o reexame da minha licença possa, sequer, ensejar êsse recuo. Esforcei-me para consegui-la. Batalhei para mantê-la, nem tanto por mim, mas pelo Senado, cuja decisão deveria ser acatada. Duas vezes fui ao Supremo Tribunal Federal buscar o remédio legal, contra os que desejaram invalidá-la. Saí vitorioso. Nesta augusta Casa, além de alicerçado em 32 votos de ilustres Senadores, sobre a mesma diversos colegas falaram em resumo, o seguinte:

Senador Moura Andrade: "Por mais que eu tivesse procurado em todos os artigos da Carta Magna Brasileira algum que proibisse expressamente concessão de licença ao Senador, para desempenho de função desta natureza, não encontrei... Assim, não vejo como negar-se ao Senador Lino de Mattos a licença que solicitou ao Senado... Senador e Prefeito S. Ex.^a sê-lo-á, a um tempo só, não por força da nossa decisão, ou em virtude da nossa deliberação no dia de hoje, sê-lo-á, isto sim, por força da Constituição de 1946."

Senador Lúcio Bittencourt: "Por mais que procurasse, por mais que esquadrihasse, no texto da Constituição, um argumento poderoso, vivo, capaz de autorizar o meu voto contrário, não pude descobri-lo."

Senador Domingos Vellasco: "Não foi apontada uma só norma que proíba ao cidadão Lino de Mattos solicitar licença, afastar-se do exercício do mandato de Senador para assumir o cargo de Prefeito de São Paulo."

Os Senadores Benedito Valladares — Jurbas Maranhão — Gilberto Marinho — Kerginaldo Cavalcanti — Lourival Fontes e Atílio Vivacqua aprovaram, na Comissão de Justiça, a conclusão seguinte:

"... concluímos não conter o requerimento em aprêço nada de infringente da Constituição. Somos pelo seu deferimento, concedendo ao Senador Lino de Mattos 22

meses de licença para exercer o cargo de Prefeito Municipal da Capital de São Paulo”.

Fora desta Colenda Casa, prestigiaram a minha licença, juristas eméritos, com pareceres dos mais doutos, conforme se verificará da seguinte síntese:

Francisco Campos: (Catedrático da Faculdade Nacional de Direito — Consultor-Geral da República — ex-Ministro da Justiça) — “... limito-me a comunicar-lhe a conclusão a que cheguei: não se encontra na Constituição qualquer dispositivo que expressamente ou de modo implícito determine a perda do mandato de um Senador que é investido, por eleição, popular, do cargo de Prefeito Municipal”.

Pedro Calmon: (Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade do Distrito Federal) — “Em conclusão: O § 1º do art. 36 da Constituição da República proíbe ao Senador exercer as funções de outro Poder. A função do Prefeito Municipal de São Paulo não se caracteriza como um Poder, de acordo com a Constituição do mesmo Estado. Logo, o Senador eleito para o cargo de Prefeito daquele Município não perde o seu mandato como representante do Estado na Câmara Alta do Congresso Nacional”.

Bento de Faria: (Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal): “Assim sendo, o Senador Lino de Mattos pode assumir o aludido cargo de Prefeito, sem perda do mandato de Senador, deixando, porém, o efetivo exercício dessa função, afastamento esse que deve ser precedido de licença da Câmara a que pertence”.

João de Oliveira Filho: (Jurisconsulto e membro do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal) — “Nossas conclusões: 1.º) O exercício do cargo de Prefeito Municipal não é causa de perda de mandato dos membros do Congresso Nacional; 2.º) O Senador Lino de Mattos não virá a perder o mandato de Senador no caso em que assumo o cargo de Prefeito da cidade de São Paulo, para o qual acaba de ser eleito”.

Lutz Antônio da Gama e Silva: (Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — “Respondemos assim que o Senador Lino de Mattos pode exercer o cargo de Prefeito Municipal de São Paulo, sem perda do seu mandato legislativo federal...”

Ivair Nogueira Itagiba (Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal): “Assim, em não havendo texto constitucional, que proíba o Senador, substituído pelo Suplente, de se investir na função de Prefeito eleito pelo povo, parece-

me que a licença requerida deve ser concedida”.

Miguel Reale (Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e seu ex-Magnífico Reitor): “... não me parece que, no caso em apreço, seja logicamente possível, à luz dos textos constitucionais invocados, para concluir-se que, não obstante a falta de preceito expresso, esteja implícita a proibição de um Senador licenciar-se para exercer o cargo de Prefeito”.

A recapitulação de todos esses elementos, que foram a minha licença de base constitucional, deveria conduzir-me a aguardar a decisão final do Senado. Já afirmei, porém, de início, a razão da minha atitude. Tomo-a conscientemente, pois sei que o Senado terá que adotar uma das decisões seguintes:

1º) Rejeitar o projeto de Resolução do ilustre Senador Moura Andrade;

2º) Aprovar esse Projeto sem alteração;

3º) Aprovar o Substitutivo da Comissão de Justiça.

Nos dois primeiros casos eu continuaria licenciado até o término de meu mandato de Prefeito de São Paulo, porque o Projeto de Resolução do ilustre Senador Moura Andrade trata apenas das licenças dos Governadores Moysés Lupion e Dinarte Mariz.

A terceira decisão dar-me-ia 30 dias para opção. Na hipótese de opção pela Prefeitura restaria a possibilidade de 5 anos de administração municipal, com a aprovação, muito provável, da coincidência dos mandatos.

Em tais condições, o razoável seria eu aguardar o veredicto da maioria desta Casa. Repito que não o fiz porque prefiro contribuir para o prestígio do Senado.

A atitude que adoto representa seríssimo e danoso percalço na minha vida de homem público. Adoto-a porque, no meu modesto entender, suspeita alguma deve pairar sobre o comportamento do Senado.

Certo ou errado, legal ou ilegalmente, as licenças foram concedidas.

Repito:

Certo ou errado, legal ou ilegalmente, as licenças foram concedidas.

Devem ser mantidas.

Quanto à minha, desisto dela.

Quanto às futuras licenças, que se reforme a Constituição da República.

Senado Federal, em 12 de abril de 1956.
— Lino de Mattos.

QUESTÃO DE ORDEM DO SENADOR MOURA ANDRADE

"Sr. Presidente, o nobre Senador Lino de Mattos, enviou ao Senado o ofício que acaba de ser lido, no qual comunica desistir da licença de que se achava em gozo, para o efeito de, até a próxima sessão do dia 16, reassumir seu mandato de Senador. Não esclarece, todavia, se renunciou ou não ao mandato de Prefeito da Capital do Estado de São Paulo, no qual está investido.

Surge, desta forma, novo aspecto a ser considerado: se se trata de pura e simples omissão do Senador-Prefeito, não informado, no Ofício, sobre sua renúncia à Prefeitura — se já a solicitou, se já a declarou, inclusive, perante a nobre Câmara Municipal de São Paulo — que se S. Ex.^a reassume, mantendo-se no exercício do mandato de Prefeito da Capital daquele Estado.

Assim sendo, cabe-me, Sr. Presidente, levantar a presente questão de ordem. Já agora, não se trata apenas, de renúncia, de licença pura e simples do Senador. Há aspecto jurídico a ser considerado. O Ofício do nobre Senador Lino de Mattos deve ser encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, para que estude e se pronuncie sobre o aspecto constitucional da investidura, no mandato de Senador, de quem, ao mesmo tempo, exerce o cargo de Prefeito, ou, verificada a renúncia ao cargo de prefeito, se S. Ex.^a está optando pelo exercício do mandato senatorial.

É o requerimento que formulei, Sr. Presidente, a fim de não incorrer o Senado em censuras idênticas às contidas no Ofício do interessado. Declara S. Ex.^a que, mesmo quando se erra, deve-se manter o erro.

Esquece-se o ilustre colega de que a grande virtude do bom senso está, exatamente, mesmo quando erramos, na revisão dos nossos enganos para o restabelecimento da verdade jurídica.

Para evitar, Sr. Presidente, incidamos em novo equívoco de amanhã verificarmos ter o nobre Senador criado condição que implicaria a perda do seu próprio mandato de Senador, requiro a V. Ex.^a repito, se digno de remeter o Ofício do Sr. Lino de Mattos à Comissão de Constituição e Justiça, para que sobre ele opine, nos termos do Regimento Interno."

QUESTÃO DE ORDEM DO SENADOR ANTÔNIO DE BARROS

"Sr. Presidente, informo a V. Ex.^a e, principalmente, ao nobre Senador Moura Andrade, que o Senador Lino de Mattos seguiu

para São Paulo e ainda hoje encaminhará à Câmara Municipal da Capital bandeirante seu pedido de renúncia ao cargo de Prefeito."

O SENADOR MOURA ANDRADE VOLTA A FALAR PELA ORDEM:

"Sr. Presidente, verifica o Senado a inteira procedência da questão de ordem que levantei. O nobre Senador Antônio de Barros acaba de informar à Casa que ainda é propósito do Senador Lino de Mattos enviar à Câmara Municipal de São Paulo seu pedido de renúncia ao cargo de Prefeito.

Parece-me, que, enquanto isso não ocorrer, não pode esta Casa, o Senado, deliberar sobre a reassunção de S. Ex.^a

Assim, Sr. Presidente, mantenho minha questão de ordem no sentido de que V. Ex.^a encaminhe o Ofício à Comissão de Constituição e Justiça.

Mesmo porque, nesse lapso de tempo, de acordo com a informação do nobre Senador Antônio de Barros, o Sr. Lino de Mattos terá oportunidade de completar os requisitos essenciais à desistência da sua licença."

DECISÃO DO SR. PRESIDENTE:

"Antes de resolver a questão de ordem levantada pelo nobre Senador Moura Andrade, desejo prestar um esclarecimento.

O ato de desistência de uma licença é unilateral. É o licenciado quem desiste.

Segundo a praxe, requerimento como esse, servirá apenas para dar conhecimento ao Senado de que o licenciado desistia da sua licença. Há porém, no caso, aspecto a ponderar. É que a licença foi concedida para o nobre Senador Lino de Mattos assumir o cargo de Prefeito da cidade de São Paulo.

Lê-se, entretanto, no requerimento de S. Ex.^a, que reassumirá o cargo de Senador até a sessão do próximo dia 16. Esta é, sem dúvida, a confirmação de que desiste da licença e vai providenciar para deixar o cargo de Prefeito.

O Regimento do Senado prevê para os casos de perda de mandato, um pronunciamento, uma provocação, uma denúncia. Se o nobre Senador Lino de Mattos reassumisse o seu cargo, sem renunciar ao de Prefeito, caberia uma denúncia; e, nesse caso, promoveria o processo de perda do seu mandato de Senador.

Parece-me, salvo respeitável decisão em contrário do Plenário, que não é caso de se encaminhar o requerimento à Comissão de Constituição e Justiça, mas de se aguardar o procedimento futuro do nobre Senador Lino de Mattos.

A Mesa entende ser esta a solução da questão de ordem levantada pelo Senador Moura Andrade."

No dia seguinte teve o Senado conhecimento de novo officio, em que o Sr. Lino de Mattos comunicava que, havendo renunciado ao cargo de Prefeito, reassumiria o exercicio do seu mandato de Senador na mesma data, o que, realmente se deu.

OFICIO: (21)

Senhor Presidente do Senado Federal:

Em aditamento ao officio que ontem tive a honra de encaminhar à Mesa do Senado, comunico a V. Ex.^a que, tendo renunciado ao mandato de Prefeito da Capital de São Paulo e, transferido as funções do cargo ao meu sucessor legal, reassumo, no inicio da sessão de hoje, a minha cadeira de Senador pelo Estado de São Paulo.

Sala das Sessões, em 13 de abril de 1956.
— Lino de Mattos.

O CANCELAMENTO DAS LICENÇAS

Na sessão de 13 de abril de 1956, o Projeto de Resolução n.º 6, de 1956, figurou na Ordem do Dia.

No expediente da sessão foi apresentado, pelo Sr. Moura Andrade e outros Srs. Senadores, o requerimento n.º 171-56, solicitando urgência, nos termos do art. 156, § 4.º do Regimento, para o projeto.

De acordo com o Regimento, esse requerimento, lido no expediente, devia ficar para ser votado depois de esgotada a Ordem do Dia. Se aprovado, a matéria seria imediatamente submetida ao Plenário.

Destinava-se o requerimento a permitir que o Projeto, se fôsse emendado (como realmente foi), pudesse ser ultimado na mesma sessão, dando a Comissão, oralmente em Plenário, o seu parecer.

Chegada a hora da Ordem do Dia, foi anunciado o Projeto de Resolução n.º 6-56, tendo o Sr. Gaspar Veloso enviado à Mesa requerimento (n.º 172-56), solicitando o adiamento da discussão para o dia 18 do mesmo mês.

Falaram sobre o requerimento, a favor, os Srs. Gaspar Veloso, Atilio Vivacqua, Filinto Müller e Paulo Fernandes e contra os Srs. Moura Andrade e Daniel Krieger. Rejeitado o requerimento, passou-se à discussão do projeto, sendo enviadas à Mesa duas emendas, assinadas pelo Sr. Gaspar Veloso e outros Srs. Senadores — a de n.º 1, mandando suprimir do texto as referências ao Senador Lino de Mattos, visto já haver S. Ex.^a renunciado à Prefeitura de São Paulo, e a de

n.º 2, mandando aumentar para 60 dias o prazo para opção dos interessados.

Encerrada a discussão, e retirada a matéria da Ordem do Dia, passou-se a votação do requerimento de urgência, encaminhado pelos Srs. Senadores Gaspar Veloso e Moura Andrade. O requerimento foi aprovado.

Em seguida passou o Senado a funcionar em sessão secreta, durante a qual foi aprovado o projeto com a emenda n.º 1, sendo rejeitada a de n.º 2.

Reabertos os trabalhos da sessão pública, foi lida e aprovada a redação final do projeto.

DEBATES

Discussão única do Projeto de Resolução n.º 6, de 1956, que revoga as licenças concedidas aos Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion, para exercerem cumulativamente os cargos de Governadores, tendo Parecer n.º 204, de 1956, da Comissão de Constituição e Justiça, oferecendo substitutivo.

O SR. PRESIDENTE — Sobre a mesa um requerimento que vai ser lido.

REQUERIMENTO

N.º 172, DE 1956

Nos termos do art. 155, letra b, do Regimento Interno, requero adiamento, para o dia 18 do corrente, da discussão do Projeto de Resolução n.º 6, de 1956.

Sala das Sessões, em 13 de abril de 1956.
— Gaspar Veloso.

O SENADOR MOURA ANDRADE FALA EM QUESTÃO DE ORDEM:

"Sr. Presidente, há sobre a mesa requerimento de urgência para a matéria.

Desejo indagar de V. Ex.^a qual o momento oportuno para sua apreciação."

DECISÃO DO SR. PRESIDENTE

"O requerimento de urgência, a que V. Ex.^a se refere, será votado no fim da Ordem do Dia.

Na hipótese de ser já aprovado o requerimento de urgência, mesmo que o Senado tenha deliberado neste momento, o adiamento de apreciação do projeto, voltará a Plenário, nos termos do § 4.º, do art. 156 do Regimento Interno."

O SENADOR MOURA ANDRADE FALA EM NOVA QUESTÃO DE ORDEM:

"Sr. Presidente, com a devida vênia de V. Ex.^a, tomo a liberdade de tecer breves considerações.

Entendo que o requerimento de urgência pretere qualquer outro. Não seria possível collocásemos com prioridade, sobre um requerimento de urgência, o seu antagônico de adiamento.

O Sr. Nelson Firmo — Muito bem!

O SR. MOURA ANDRADE — Se o requerimento de urgência visa, exatamente, a impedir qualquer protelação e a fazer com que o mais cedo, desde logo seja discutida a matéria, como concebe, como razoável e procedente, que uma vez concedido o adiamento, fôsse a matéria revertida à Ordem do Dia, através da votação de urgência? Parece-me que a apreciação de requerimentos dessa natureza é preliminar à discussão dessa matéria."

O SENADOR GASPAR VELOSO
LEVANTA A SEQUINTE QUESTAO DE
ORDEM:

"Sr. Presidente, merece-me, consideração tôda especial o nobre Senador Moura Andrade. Os argumentos de S. Ex^a podem ser lógicos e impressionar, porém, acima da sua argumentação, do respeito e acatamento que S. Ex^a nos merece pela sua cultura, inteligência e brilhantismo, deve estar, tenho certeza, o Regimento Interno do Senado Federal. Dispõe o art. 155, Capítulo II, da Lei Interna:

"Art 155 — A discussão ou votação poderá ser adiada, mediante requerimento, para os seguintes fins:

- a) audiência de uma ou mais comissões;
- b) discussão ou votação em dia determinado ou por prazo fixo;
- c) diligência considerada imprescindível ao esclarecimento da matéria.

§ 1.º — O requerimento de adiamento para qualquer dos fins das letras a e b será apresentado e votado como preliminar, ao se anunciar a matéria e não poderá ser renovado, no mesmo turno, quanto aos fins da letra b, ainda que por autor diferente".

O caso da letra b é o do requerimento por mim formulado.

Quanto ao § 1.º do art. 155 do Regimento é o mesmo taxativo: o requerimento de adiamento será apresentado e votado como preliminar.

Declara o art. 156, que se refere à urgência, no caso do requerimento formulado pelo ilustre Senador Moura Andrade:

"A urgência dispensa interstícios e formalidades regimentais, salvo parecer das

comissões, *quorum* de votação e termo normal das sessões".

A urgência requerida, se não me falta a memória, é a do § 4.º assim redigido:

"Se o plenário entender que se trata de assunto que ficaria prejudicado se não fôsse resolvido imediatamente, a discussão e votação da matéria serão no final da Ordem do Dia da mesma sessão em que a urgência foi concedida".

Sr. Presidente, uma disposição se refere ao requerimento formulado pelo orador — § 1.º do art. 155 — segundo a qual, o requerimento de adiamento será votado, como preliminar, antes, portanto, da discussão da matéria; outra — o § 4.º do art. 156 — determina que a matéria será discutida e votada no final da ordem do dia da mesma sessão em que a urgência foi concedida.

Não há como, portanto, por mais brilhante que seja a argumentação do ilustre Senador Moura Andrade, maneira de se atender ao pedido de S. Ex^a, que fere, frontalmente, o Regimento Interno.

Entre estar com S. Ex^a — o que eu gostaria, desde que estivesse com o Regimento — e estar com a Lei Interna, fico com esta última.

Era o esclarecimento que desejava prestar à Casa antes de V. Ex^a, Senhor Presidente, decidir a questão de ordem tão maravilhosamente formulada pelo nobre Senador Moura Andrade."

O SENADOR ATTILIO VIVACQUA, PELA
ORDEM, ASSIM SE EXPRESSA:

"Sr. Presidente, sob o ponto de vista regimental, trago minha adesão à sustentação feita pelo nobre Senador pelo Paraná.

Evidentemente, em face da letra do Regimento, trata-se de um requerimento de matéria preliminar.

Dentro das praxes desta Casa, não conheço, na verdade, recusa de adiamento. Respeito o ponto de vista dos ilustres autores dos requerimentos de urgência, que eu também poderia acolher, em outras circunstâncias.

Desejo, porém, pedir a atenção da Casa para o fato de estornar diante de matéria que envolve decisão sobre direitos em jogo, compreendendo prerrogativa de mandatos.

O retardamento pedido significa concessão de prazo, a fim de que a defesa daqueles atingidos pela Resolução em causa se possa fazer com maiores esclarecimentos.

Só por esta consideração, Sr. Presidente, eu concederia a primazia ao requerimento que acaba de ser lido e me colocaria acima até do texto regimental, não fôsse ele tão claro como o é, neste caso."

DECISÃO DO SR. PRESIDENTE:

"Decidindo a questão de ordem levantada pelo nobre Senador Moura Andrade, esclareço que o requerimento de urgência, a que S. Ex^a se refere, baseia-se no art. 156, § 4.º. Determina essa disposição, clara e expressamente, que a discussão e votação do requerimento e, conseqüentemente, da matéria nele prevista, serão no final da Ordem do Dia.

Há também o requerimento de adiamento da discussão da matéria, cuja apreciação claramente dela trata o Regimento.

Se o nobre Senador Moura Andrade houvesse feito seu requerimento baseado no § 2.º do art. 156, então, sim, interromper-se-ia qualquer trâmite legislativo, para, imediatamente, tomar-se conhecimento do requerimento. Acontece, no entanto, que, como acabei de informar, o § 4.º desse artigo assegura ao requerente, seja o projeto de lei imediatamente apreciado.

Verifica, portanto, S. Ex^a que, no caso o adiamento será de alguns minutos e não prejudicará os propósitos do nobre Senador de ver votado, nesta sessão, o Projeto de Resolução n.º 6, de 1956.

Assim, salvo melhor juízo do Plenário — que sempre acato com muito prazer — a Mesa resolve seja votado o requerimento de adiamento, sem prejuízo de, na hora oportuna, votar-se o requerimento de urgência do nobre Senador Moura Andrade."

Para encaminhar a votação, usam da palavra os Senadores Moura Andrade, Gaspar Veloso, Filinto Müller, Paulo Fernandes e Daniel Krieger.

O SR. MOURA ANDRADE — "Sr. Presidente, não posso me conformar com o pronunciamento do nobre Senador Gaspar Veloso. Motivos de mais alta relevância impedem-me de com ele concordar, e o mais acentuado é a ocorrência verificada hoje, em conseqüência da comunicação feita ao Senado, ontem, pelo nobre Senador Lino de Mattos.

Há vários dias tem sido protelada a inclusão, na ordem do dia, do Projeto de Resolução n.º 6, em virtude dos reiterados apêlos dos interessados em favor deste retardamento. Os compromissos tomados extraplenário devem valer, para nós, como entendimentos entre cavalheiros. O que ficou as-

sentado, de votar-se hoje, sexta-feira, o Projeto de Resolução, nós desejamos cumprir, integralmente.

Sr. Presidente, o nobre Senador Lino de Mattos era Prefeito de São Paulo. Renunciou à Prefeitura e veio assumir a sua cadeira no Senado, por conseqüência da inclusão, na ordem do dia de hoje, do referido projeto. Pois bem, uma vez verificada a renúncia do nobre representante paulista, no instante em que se vai discutir a propósito dos mandatos dos nobres Senadores-Governadores, o Senado adia, protela o debate. É claro que não ficamos bem numa resolução desta ordem.

O Sr. Nelson Firmo — Protela absurdamente.

O SR. MOURA ANDRADE — Protela sem justificação. Não há motivo, dentro do Senado, inspirado nos princípios da Constituição, para determiná-la.

Indagava eu, há pouco, do nobre Senador Gaspar Veloso, quais os motivos que o levaram a solicitar adiamento. E o ilustre colega respondeu-me que não podia ser o assunto votado, porque o Senador Moisés Lupion não tinha ainda concluído entendimentos políticos, que considerava indispensáveis, sobre o assunto.

Então, o Senado irá decidir, não pelos motivos da Constituição, superior a tudo, mas pelos do interesse político local, regional, de um Governador, que ainda deseja completar composições políticas, com as quais compense a decisão que se vai tomar.

O Sr. Freitas Cavalcanti — Nutro a esperança de que o nobre representante do Paraná, Sr. Gaspar Veloso, transmitirá ao Senado, tão logo V. Ex^a deixe a tribuna, as necessárias explicações a respeito da grave revelação que Vossa Excelência acaba de fazer. É evidente que o Senado não poderia ficar ao sabor de influências estranhas, ao tomar deliberação que tanto interessa ao seu próprio funcionamento e à preservação de sua austeridade e tradição, colocados tão alto na vida republicana do País.

O SR. MOURA ANDRADE — Agradeço o aparte do nobre Senador Freitas Cavalcanti.

Acredito que não preciso prosseguir nesta tribuna, pois tenho certeza de que o Senado está, a cada minuto, a cada segundo, compreendendo, mais que nunca, a necessidade de decidir imediatamente sobre o caso de Arapoti e Missões, que não pode ser postergado, através de adiamentos.

A Constituição precisa ser ressaltada; devemos decidir de acordo com sua letra e seu espírito, a fim de merecer, sempre, o con-

celto, a consideração e o respeito da opinião do povo brasileiro.”

O SR. GASPAS VELOSO — “Senhor Presidente, solicitei a palavra para duas coisas: uma, o encaminhamento da votação, e, outra, uma explicação pessoal.

Quanto mais se vive, mais se conhece os homens. Continua, porém, se enganando sempre, o que é uma pena. De cada vez que se engana e sente na humanidade uma tristeza, o homem não deve abater-se. Essas circunstâncias demonstram que ele deve lutar, mais e mais, para firmar sempre aquilo que julga ser digno, nobre, de sua destinação na terra — melhorar sempre.

Não me lembro de haver dito ao nobre Senador Moura Andrade que o governo do meu Estado necessitava de três ou quatro dias para manifestar-se.

O Sr. Moura Andrade — V. Ex^a pediu cinco dias.

O SR. GASPAS VELOSO — O nobre colega irá ouvir o que ainda tenho a dizer. Repito: não me lembro de haver feito tal referência a V. Ex^a.

O Sr. Moura Andrade — Não faz meia hora.

O SR. GASPAS VELOSO — Não me lembro, e minha memória é muito boa.

Se o dissesse — o que não ocorreu — não deveria V. Ex^a transmiti-lo, por ser deselegante e não estar de acordo com a tradição do Senado. Não é de homem público vir ao Senado e utilizar-se de expressões usadas em conversas particulares, para delas tirar partido.

O Sr. Nelson Firmo — Em assunto de tanta importância?

O Sr. Moura Andrade — V. Ex^a censurou-me neste segundo ponto, mas não negue a asserção que me fez. Pelo segundo, eu admitiria a censura provinda do íntimo de V. Ex^a

O SR. GASPAS VELOSO — Não censuro. Apenas continuo enganado.

O Sr. Moura Andrade — Devo, porém, declarar a V. Ex^a que a gente se engana...

O SR. GASPAS VELOSO — E se engana muito.

O Sr. Moura Andrade — ... principalmente quando procura enganar e ludibriar os outros. E o interesse nacional está acima de questões pessoais, de qualquer membro desta Casa, ainda que licenciado e no exercício de poder estadual.

O SR. GASPAS VELOSO — Chegarei já aos interesses nacionais.

O SR. PRESIDENTE (*Fazendo soar os timpanos*) — Lembro aos senhores Senadores que, em encaminhamento de votação, não são permitidos apartes.

O SR. GASPAS VELOSO — Sr. Presidente, continuarei na explicação pessoal que vinha dando.

Julgando tratar com Ilustre Senador da República, incapaz de usar qualquer expressão minha em conversa particular no Plenário desta Casa, afirmei a S. Ex^a que o Governador do Estado do Paraná tratava, no momento, de fazer um acordo político que estava bem encaminhado. Nem por um instante, porém, neguei ou afirmei que o adiamento da discussão do presente projeto poderia originar a ultimação daquele acordo

Tanto isto é verdade, que o fato e suas conseqüências — e está Deus presente para reafirmar as verdades que a gente diz —, corroboram em meu favor. O Ilustre Governador do meu Estado se encontra na Capital da República, daqui não pretendendo afastar-se hoje. Não poderia S. Ex^a, portanto, em 24 ou 48 horas, ultimar o acordo político em andamento no meu Estado.

Vai isto, Sr. Presidente, à guiza de desabafo. Não desejava para tanto usar a tribuna, mas, por força do meu temperamento, tive de abusar da bondade dos meus ilustres colegas, obrigando-os a me ouvirem. Não foi, entretanto, esse o assunto que me trouxe à tribuna, mas, sim, o encaminhamento da votação.

Perguntou-me o nobre Senador Moura Andrade, ao encaminhar a votação, o motivo por que requerera eu o adiamento.

Este, Sr. Presidente, não precisa ser dito, pois o Regimento Interno da Casa dele não cogita. Diz o

“Art. 155 —
b) discussão ou votação em dia determinado ou prazo fixo”;

.....
Não cogita, não insinua e não exige o motivo.

Firmado nesse artigo, não dei os motivos pelos quais solicitava o adiamento, e não precisava fazê-lo.

Devo, entretanto, declarar ao Senado que, antes de formular o requerimento, consultei diversos Senadores; o líder da minha bancada e vários membros de outros partidos os quais afirmaram ser hábito constante e

tradição do Senado adiar uma discussão sempre que um Senador o solicitasse. Plado nessa tradição da Casa, e no cavalheirismo dos Senhores Senadores, formulei o requerimento.

O assunto não é de tal monta e gravidade, que não possa esperar três ou quatro dias. Poderá ser apreciado na sessão de quarta-feira, e, não há de ser nesses três ou quatro dias, que pereça a Nação, sofram os homens ou haja uma hecatombe no mundo. Não, não e não!

Poderá ocorrer, isto sim, a negativa do requerimento, ferindo as tradições da Casa e em desacôrdo com tudo aquilo que tem sido decidido até agora. Não vem ferir a pessoa do requerente ou o petitor do Estado do Paraná por mim representado; ficará, isto sim, em desabono daqueles que, apaixonados e vingativos, querem resolver já e já a questão dos Governadores dos Estados do Paraná e Rio Grande do Norte.

Agradeço, Sr. Presidente, o tempo que tomei de V. Ex.^a e da Casa. Peço desculpas aos ilustres Senadores.

Se falei num tom de discurso inflamado, não o foi — podem crer Vossas Excelências — como o senhor do engenho a que se referiu o Senador Novaes Filho, mas sim como um proietário que às portas do Tribunal vem pedir justiça só e só justiça.

O Sr. Moura Andrade — Não à custa da Constituição e de acôrds políticos ao seu Estado.

O SR. GASPAR VELOSO — Era o que eu tinha a dizer, Sr. Presidente."

O SR. FILINTO MÜLLER: "Senhor Presidente, o nobre orador que acaba de deixar a tribuna, Senador pelo Paraná, referiu-se à consulta feita ao líder de seu partido. Através das palavras aqui pronunciadas também pelo nobre Senador Moura Andrade, verificamos que houve interferência junto à Mesa para o adiamento da discussão do projeto em tela. Sou parte nesse adiamento e quero trazer ao plenário os esclarecimentos que me considero no dever de prestar.

Logo que foi dado conhecimento à Casa do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça a respeito do Projeto de Resolução que cassa as licenças de senadores, fui procurado pelo ilustre Senador Atilio Vivacqua. Pediu S. Ex.^a minha interferência junto à Mesa para que não entrasse, imediatamente, em discussão e votação o parecer. Chamado ao Espírito Santo, viajaria no dia seguinte e estaria prêso a interesses do seu Estado por dois ou três dias fora desta Ca-

pital e queria estar presente ao debate do assunto para nêle interferir e dar o seu voto às resoluções.

Entendi justas as ponderações do eminente representante capixaba. Daí a minha primeira interferência junto à Mesa, como líder, para pedir que o Projeto não fosse pôsto em debate e votação no dia seguinte ao da leitura do parecer.

O Sr. Atilio Vivacqua — Quero confirmar as palavras de V. Ex.^a e também dizer que, consultado pelo nobre Senador Gaspar Veloso, declarei a S. Ex.^a que estava de inteiro acôrdo com o adiamento.

O SR. PRESIDENTE (*fazendo soar os tímpanos*) — Lembro aos Srs. Senadores que não são permitidos apartes no encaminhamento da votação.

O SR. FILINTO MÜLLER — Sr. Presidente, o aparte do nobre Senador Atilio Vivacqua — permite-me V. Ex.^a — era necessário, porque estou usando seu nome, fazendo referências a entendimento que S. Ex.^a teve junto a mim. Eu pediria, mearno, a S. Ex.^a que confirmasse minhas palavras, pois, neste momento, não desejo que paire a menor dúvida sobre a maneira de proceder do líder da maioria desta Casa.

Sr. Presidente, fui procurado posteriormente pelo Senador Gaspar Veloso, do Paraná, que me declarou ter necessidade de estudar a fundo, do ponto de vista constitucional, a matéria. Informou-me S. Ex.^a que seus livros de Direito não estavam aqui, mas no Paraná; procurara na Biblioteca alguns livros mas não encontrara os subsídios de que necessitava. Pediu-me, então, que conseguisse a dilatação do prazo para a entrada do projeto em Ordem do Dia.

Falei ao Senador Moura Andrade e S. Ex.^a concordou, mas me pediu que o Projeto entrasse em debate hoje, sexta-feira, de vez que S. Ex.^a tem que viajar amanhã para Mato Grosso e só em meados da outra semana estará de volta ao Senado.

Nesse interim, o Sr. Gaspar Veloso foi chamado a Curitiba por motivo de doença em pessoa da sua família. Ao regressar, declarou-me que ainda não havia completado seu estudo sobre o assunto; e me consultou como devia proceder em relação a um possível adiamento do debate do Projeto. Respondi-lhe que havia tomado compromisso com o Senador Moura Andrade no sentido de o Projeto entrar em discussão hoje. S. Ex.^a então, indagou se lhe seria possível usar o remédio previsto no art. 155 do Regimento Interno, que permite o adiamento com prazo marcado. Perguntou-me, ainda, S. Ex.^a

se havia necessidade de apresentar as razões desse adiamento. Respondi-lhe que não. S. Ex.^a poderia requerer esse adiamento e que o Senado, por liberalismo, jamais havia negado aprovação a requerimento de prorrogação, com prazo marcado, para discussão e votação de qualquer projeto.

Foi, Sr. Presidente, o que se passou. Quanto a mim, aproveito o ensejo de estar na tribuna, para declarar, em nome do meu Partido e em nome do Governo, que o Projeto de Resolução em causa, não constitui matéria de interesse político. Os membros do Partido Social Democrático e os da Maioria podem e devem votar de acordo com suas convicções jurídicas, depois dos estudos que venham a fazer da matéria, a fim de que seus votos representem, de fato, votos de consciência.

Não há pressão política; é questão aberta para o meu Partido. Por isto, sinto-me à vontade para esta declaração.

O Sr. Daniel Krieger — A atitude de V. Ex.^a muito recomenda a liderança de V. Ex.^a

O SR. FILINTO MÜLLER — Agradeço o aparte do meu nobre colega, Senador Daniel Krieger.

Desejo afirmar que meus pontos de vista coincidem com os do Senhor Presidente da República. E porque a matéria está colocada neste pé; e porque não é questão política, não é questão fechada; e porque em torno dela têm plena liberdade de agir, de acordo com suas convicções, todos os Senadores que ocupam poltronas nesta Casa, eu me sinto à vontade — repito — para afirmar e reafirmar aquilo que declarei ao Senador Gaspar Veloso antes de haver S. Ex.^a apresentado seu requerimento. Não conheço fato de haver o Senado negado adiamento de discussão de um projeto, pedido por um de seus membros, quando alega, como alegou o Senador Gaspar Veloso a mim, particularmente, que necessita melhor estudar a matéria, a fim de defender o ponto de vista do Governador do seu Estado.

Sr. Presidente, assumi o compromisso perante o Senador Moura Andrade de pedir à Mesa incluisse o projeto na pauta dos trabalhos da sessão de hoje. Esse compromisso está cumprido. Eu não podia impedir o Senador Gaspar Veloso de requerer o adiamento, com data fixada. É direito seu; e creio, Sr. Presidente, — neste ponto divirjo do pensamento brilhantemente exposto pelo nobre Senador Moura Andrade — que não há imperativo constitucional, regimental ou legal de qualquer natureza que impeça o adiamento.

Creio, também, que o fato de o projeto ter sua votação retardada por três ou quatro dias não fará periclitar a ordem pública; não ofenderá a dignidade do Senado, não diminuirá essa dignidade que todos respeitamos e queremos vê-la respeitada.

Ao terminar estas palavras de encaminhamento de votação, reafirmo em nome do Sr. Presidente da República e aos membros do Partido Social Democrático e das agremiações políticas que apoiam a maioria, que Suas Excelências têm plena liberdade de votar, porque, já disse, não se trata de questão política, mas de questão de convicções jurídicas e de respeito à Constituição.

De minha parte, não renegarei o preceito liberal de aprovar o adiamento solicitado pelo nobre Senador pelo Estado do Paraná."

O SR. MOURA ANDRADE — (Para explicação pessoal) — "Senhor Presidente, ouvi, com a máxima atenção, o discurso do nobre líder da maioria. S. Ex.^a foi rigorosamente fiel no relato dos fatos.

O Sr. Filinto Müller — Muito obrigado a V. Ex.^a

O SR. MOURA ANDRADE — Divirjo, é claro, das conclusões a que chegou, no sentido de que a tradição desta Casa aconselha adiamento de tal natureza.

Realmente, o nobre Senador Filinto Müller comprometeu-se comigo, e está visto que cumpriu plenamente a palavra, de fazer incluir, na Ordem do Dia da sessão de hoje, a proposição ora em debate.

Se o nobre Senador Gaspar Veloso não declarou, no seu requerimento, os motivos do adiamento, legítima lhe é a faculdade. Que a Casa conhece plenamente, neste instante, os motivos desse adiamento, não tenho a menor dúvida. Tenho a consciência de que ela os conhece. Se conceder esse adiamento, sabe para que fim será, e também da sua inutilidade.

Até mesmo para a composição dos acordos do Senhor Governador do Estado do Paraná, este adiamento é apenas protelatório, pois a emenda substitutiva da Comissão de Constituição e Justiça atribui prazo de trinta dias para a opção do Sr. Moysés Lupion.

Se S. Ex.^a já dispõe deste prazo, não subsistem, então, os temores do nobre Senador Gaspar Veloso. O caso pode ser resolvido, votando-se imediatamente a matéria, uma vez que não prejudica, de modo algum, nem mesmo os interesses do próprio Governador do Estado do Paraná.

Em trinta dias poderá S. Ex.^a concertar sua posição política; enfim, desenvolver as ativi-

dades que deseje, a não ser que a composição política dependa da coexistência dos dois mandatos; a não ser que o nobre Governador do Paraná pretenda jogar com a possibilidade de dois mandatos simultâneos, de modo a negociar ora com o governo, ora com a senatária.

Não existindo o desejo de abarcar o mundo com as pernas, nem depois de ter acumulado mandatos, querer acumular acórdos, então, terá S. Ex.^a dentro do prazo concedido, plena possibilidade de realizar os entendimentos políticos tão necessários a S. Ex.^a no seu Estado.

Estas, Sr. Presidente, as considerações que queria fazer, apelando ao Senado para que negue o adiamento de natureza protelatória. Ao mesmo tempo, confirmo com prazer as honradas palavras deste homem que sabe respeitar a verdade, deste homem que sabe repetir fato por fato, sem falhar um instante sequer à dignidade da palavra — o nobre Líder da Maioria, Senador Filinto Müller, a quem rendo minhas homenagens, pelo seu caráter...

O Sr. Filinto Müller — Obrigado a V. Ex.^a

O SR. MOURA ANDRADE — ... pela devoção que põe na reprodução exata e única da verdade absoluta, porque só esta subsiste, só esta vale. Assim caminham os homens que não querem ser enganados."

O SR. PAULO FERNANDES — "Senhor Presidente, Senhores Senadores, o Ilustre líder da minha bancada já situou, com destaque, a posição de seus liderados. Nada me caberia acrescentar ao que afirmou S. Ex.^a Devo, entretanto, ocupar a tribuna, rapidamente, para que o debate não se atenha apenas a um setor dando a impressão, mesmo, de que estamos aqui — como se tornou necessária até que S. Ex.^a explicasse — para defender um ponto de vista político-partidário, ligado aos interesses do P.S.D. Estamos aqui — é mister se acentue — julgando das licenças de dois Senadores pertencentes a legendas diversas um do meu partido e outro da União Democrática Nacional.

Não há, no debate, qualquer eiva de partidarismo, qualquer interesse subalterno. Há necessidade, entretanto, de firmados na tradição de liberalidades desta Casa, e, mais ainda, no respeito e consideração dos meus pares, de que se conceda o adiamento requerido pelo Senador Gaspar Veloso, para que os Senadores, afastados com autorização da Casa, tenham tempo de refletir sobre as razões que levaram a Comissão de Constituição e Justiça a reformar seu ponto de vista e negar a licença então concedida. É

necessário que se conceda este prazo, mesmo porque o adiamento será feito dentro de limites reduzidos, que nada afetarão a estrutura constitucional do País. Há necessidade de, ao nos lembrarmos da consideração e do respeito que nos merecem esses pares, lhes concedermos um prazo para que arroleem as suas razões de defesa, já que as licenças que então sendo cassado pela deliberação da Comissão de Constituição e Justiça, afetam profundamente — e não poderia ser de outra forma — os interesses políticos dos Estados que, no momento, S. Ex.^{as} governam.

Estas as palavras ligeras, Sr. Presidente, Srs. Senadores, que eu desejava pronunciar."

O SR. DANIEL KRIEGER — "Sr. Presidente, invocou-se a tradição em favor do requerimento do ilustre representante do Estado do Paraná, Senador Gaspar Veloso.

Há duas espécies de tradições: a tradição viva e a tradição morta. A primeira impulsiona, a segunda, paralisa. A primeira constrói, a segunda destrói.

A tradição que se invoca hoje para adiar uma decisão de suma importância do Senado da República, é daquelas que não constroem, mas destroem.

Tenho, pelo ilustre representante do Estado do Paraná, a mais viva, a mais cordial das simpatias.

O Sr. Gaspar Veloso — Obrigado a V. Ex.^a

O SR. DANIEL KRIEGER — Creio, mesmo, que S. Ex.^a está no penoso cumprimento do dever a que nenhum de nós fugiria, porque é do feito dos homens dignos nunca desertar aos amigos nas horas em que eles necessitam.

Não é possível, porém, que S. Ex.^a peça um adiamento por cinco dias, sem dar as razões, apenas por que o Regimento o permite.

Trata-se de assunto de real importância, de extrema gravidade. A própria Nação está inquieta em torno de nossa decisão.

O Sr. Georgino Avelino — Muito bem.

O SR. DANIEL KRIEGER — Diariamente a imprensa focaliza a matéria, e no Senado da República conversa-se a toda hora sobre o assunto. Os Senadores não podem realizar outras atividades, porque não podem estar ausentes na hora decisiva do cumprimento do dever.

Sr. Presidente, Senhores Senadores, o caso está assaz esclarecido, exaustivamente debatido e tão debatido está que o Ilustre Senador Lino de Mattos, cujo nome declino com

a devida vênia e admiração, já nos dá o prazer de sua presença no Senado da República.

A Comissão de Constituição e Justiça foi cautelosa e previdente. Estabeleceu o prazo de 30 dias para que os Governadores e os Prefeitos, pudessem optar por um ou outro cargo. Não os colheu de surpresa, não cometeu nenhum ato de falsidade ou de deslealdade; fez retroagir a situação anterior, dando-lhes a liberdade de optarem por um ou por outro mandato.

Nossa situação é tão límpida e translúcida que entre os Senadores que ocuparam duplo mandato, temos o nobre Senador Dinarte Mariz, da União Democrática Nacional, tão caro aos nossos corações, companheiro de todas as horas, de todos os momentos.

O Sr. *Juracy Magalhães* — Um dos maiores valores do nosso partido, uma tradição das mais autênticas.

O SR. DANIEL KRIEGER — Um dos maiores valores do nosso Partido, como afirma o nobre Senador *Juracy Magalhães*, temos a certeza de que Sua Excelência há de compreender o nosso gesto, porque outra coisa não queremos senão reafirmar a intangibilidade de princípio constitucional.

Era o apêlo que desejava fazer ao Senado. Nenhum fato novo vai surgir em três dias; nenhuma situação nova vai aparecer. Façamos, como dizia *Viviani*: "acima os corações" e juguemos hoje essa situação, que não é política, mas de direito e de Direito Constitucional."

O requerimento de adiamento é rejeitado. Pósto em votação o projeto e o substitutivo, são enviadas à Mesa as seguintes emendas:

EMENDA N.º 2

Ao Projeto de Resolução n.º 6, de 1956

Art. 1.º — Suprimam-se as palavras:

"Lino de Mattos" e "Prefeito da Cidade de São Paulo e da".

Justificação

Como é notório, o Senador *Lino de Mattos* já renunciou à Prefeitura de São Paulo.

Não cabe, pois referir-se a ele o projeto.

Sala das Sessões, 13 de abril de 1956. — *Gaspar Veloso* — *Magalhães Barata* — *Paulo Fernandes* — *Francisco Gallotti* — *Pedro Ludovico* — *Mendonça Clark*.

EMENDA N.º 3

Ao Projeto de Resolução n.º 6, de 1956

Art. 2.º — Onde se diz:

Trinta dias, diga-se:

"sessenta dias".

Justificação

Não seria justo fixar-se prazo tão exíguo para ato de tal gravidade a quem tão grandes responsabilidades tem para com aqueles cujos votos o conduziram aos pesados ônus da administração dos seus Estados.

Sala das Sessões, 13 de abril de 1956. — *Gaspar Veloso* — *Magalhães Barata* — *Paulo Fernandes* — *Francisco Gallotti* — *Pedro Ludovico* — *Mendonça Clark*.

O Sr. Presidente informa que as emendas estão devidamente apoladas, e põe em discussão o Projeto com as emendas.

QUESTAO DE ORDEM DO SENADOR PAULO FERNANDES

"Sr. Presidente, quer me parecer que, tendo sido apresentadas emendas, deveria ser previamente ouvida a Comissão de Constituição e Justiça. Esta a questão de ordem que suscito."

DECISÃO DO SR. PRESIDENTE — "Esclareço ao nobre Senador que, de acôrdo com as disposições regimentais, apresentadas e lidas as emendas em Plenário, entram Projeto e emendas em discussão. Encerrada esta, a matéria retorna à Comissão de Justiça."

O SR. PAULO FERNANDES — Agradeço a V. Ex.ª, Sr. Presidente, a explicação.

QUESTAO DE ORDEM DO SENADOR MOURA ANDRADE

"Sr. Presidente, oferecidas, que foram, emendas ao Projeto, deverão ser discutidas juntamente com este, segundo acaba V. Ex.ª de decidir. Em seguida, deverão ser encaminhados à Comissão competente, para o efeito de receberem parecer."

Acontece que V. Ex.ª já informou à Casa da existência de requerimento de urgência, aliás já lido.

De acôrdo com o Regimento Interno, uma vez apresentadas as emendas e encerrada a discussão, entra imediatamente em votação o requerimento de urgência — que restitui à Ordem do Dia o projeto em questão. Neste caso, aprovado o requerimento de urgência, os pareceres das Comissões deverão ser orais, dados no momento.

Levanto, pois, Sr. Presidente, a seguinte questão de ordem: há, sobre a mesa, requerimento de urgência a ser submetido à apreciação do Plenário. Val V. Ex.ª anunciá-lo em seguida ao encerramento da discussão da matéria que foi emendada, para o efeito de retornar a debate ainda nessa sessão, uma vez aprovada a urgência?"

DECISÃO DO SR. PRESIDENTE

"Resolvendo a questão de ordem formulada pelo nobre Senador Moura Andrade, informo que o requerimento de urgência, assinado por S. Ex.^a e outros dignos Senadores, será votado obedecendo à ordem de apresentação, de vez que já existe outro requerimento de urgência sobre assunto diverso.

Na hipótese de ser o requerimento de V. Ex.^a aprovado, voltará o projeto imediatamente à Ordem do Dia, a fim de receber os pareceres verbais, em Plenário."

O SR. MOURA ANDRADE — "Agradeço a Vossa Excelência, Sr. Presidente, a informação, que me satisfaz inteiramente. Ficou bem claro que o Senado, ainda hoje, se pronunciará sobre a matéria em regime de urgência."

O SR. PRESIDENTE, ESCLARECE:

"Permita-me o nobre Senador interrompê-lo: o Senado se pronunciará primeiramente sobre o requerimento de urgência, e, se aprovado este, sobre a matéria."

O SR. MOURA ANDRADE — "Claro, Sr. Presidente. Estou, apenas, sendo otimista ao prever a aprovação do meu requerimento.

Neste caso, prepararei, desde já, um requerimento de prorrogação da hora da sessão, admitindo a hipótese de o debate do requerimento de urgência anterior ao meu ocupar o restante do tempo regimental."

O Sr. Presidente anuncia a votação do requerimento nº 171, de 1956, que prevê urgência, pelo art. 156, § 4.º, do Regimento, para o Projeto de Resolução nº 8, de 1956, que revoga as licenças concedidas aos Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion, para exercerem os cargos de governador, cumulativamente.

Para encaminhar a votação usa da palavra o Senador Gaspar Veloso:

"Senhor Presidente, decidiu o plenário desta Casa contrariar a tradição, negando provimento ao requerimento por mim formulado a V. Ex.^a e ao Senado, para o adiantamento da discussão e votação do Projeto que cassa as licenças concedidas aos Senadores Moysés Lupion, Dinarte Mariz e Lino de Mattos. Assim agiu, por entender que o adiantamento encerrava apenas motivos protelatórios, a fim de facilitar acórdos políticos no meu Estado, segundo palavras do Senador Auro Moura Andrade.

Posso, também, Sr. Presidente, declarar — já que se ouve tanto dizer nunca se sabe qual seja a verdade — que tenho ouvido di-

zer que razões políticas estão movendo alguns dos autores do apressamento da discussão e votação do Projeto. Estas razões estariam profundamente ligadas ao Estado do Rio Grande do Norte, onde se pretende — e o futuro nos dirá se é verdade — trazer para o Senado, em virtude de combinações havidas há tempos, o ilustre ex-Presidente da República, Sr. João Café Filho.

Sr. Presidente, não desejo, da tribuna desta Casa, ser veículo de boatos e mexericos; entretanto, quando se afirma que do meu lado, do lado do Governo do meu Estado, do lado das que votam acompanhando o requerido, há razões políticas, eu também quero dizer que, se boatos valem, se mexericos fazem prova, se diz-que-diz ainda impressiona, do outro lado também se diz, e mais fortemente, que razões políticas movem alguns autores do apressamento da discussão e votação do presente Projeto.

Nisso, todavia, não me escudo, nem me escudarei. Sou velho advogado militante, acostumado a respeitar o julgador ou os julgadores neste grande Colegiado. Para isso não tenho de apresentar razões nem de ordem política, nem de ordem sentimental, pois que estas não contam, nem valem. O que vale o que manda, o que decide e o que é preciso respeitemos para que também possamos ser acatados e respeitados, é a lei. O que vale, o que manda e o que decide é o Regimento. E este, no seu art. 156, § 4º, é claríssimo. Nêle se escudaram os ilustres requerentes da urgência que ora se discute.

Diz o art. 156, no seu § 4º:

"Se o plenário entender que se trata de assunto que ficaria prejudicado se não fôsse resolvido imediatamente, a discussão e votação da matéria serão no final da ordem do dia da mesma sessão em que a urgência foi concedida".

Sr. Presidente, colocados de lado as razões políticas, os ódios pessoais, as paixões que, por momento, podem influir no ânimo dos homens mais serenos, desejava saber onde encontrarão o requerente e a Casa argumentos que estejam de acôrdo com aquêle dispositivo que diz que o assunto ficaria prejudicado se a discussão e votação da matéria não fôsem imediatamente resolvidas.

O artigo do Regimento é sábio, conciso, preciso; refere-se aos casos de protelação, que possam desvirtuar uma decisão ou torná-la sem efeito. Não se pode aplicar ao caso presente, pois três ou quatro dias não acarretariam qualquer prejuízo na decisão do caso.

Pergunto aos Ilustres requerentes, ao Senado da República, se, sem paixões, sem ódios, sem vinditas, sem interesses políticos, podem eles enquadrar o caso da cassação de licença dos Senadores pelo Paraná e pelo Rio Grande do Norte no art. 156, § 4.º, do Regimento?

Se assim decidirem eles, mais me fortalecerei, porque melhor conhecerei os homens e, mais uma vez, lutarei, como Rui, pedindo Justiça, só Justiça.

Pôsto em votação o Requerimento n.º 171, de 1956, é aprovado.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO SENADOR FILINTO MULLER

Senhor Presidente, votel, há pouco, pelo requerimento do nobre Senador Gaspar Veloso, no sentido do adiamento, com data fixa, da discussão e votação do Projeto de Resolução n.º 6. Manifestei-me também, a favor do requerimento de urgência.

Há coerência nas minhas atitudes: na primeira legislatura ordinária, num período de ano e pouco, em que, com muita honra, representei Mato Grosso no Senado da República, nunca deixei de atender aos apêlos de colegas, no sentido de apoiar seus requerimentos, sejam de adiamento com data fixa, sejam de urgência.

Respeito as razões que levaram os nobres senadores a firmar o requerimento de urgência. Não cogito saber quais sejam. Dei-lhe meu apoio e voto porque entendo ser dever de delicadeza e liberalidade corresponder ao apêlo dos nobres colegas.

O Sr. Presidente dá a palavra ao Senador Argemiro de Figueiredo para emitir Parecer, como Relator da Comissão de Constituição e Justiça, sobre as emendas oferecidas ao Projeto de Resolução n.º 6.

O SR. ARGEMIRO DE FIGUEIREDO — Sr. Presidente, nos termos do Regimento, limitar-me-ei a emitir parecer exclusivamente sobre as emendas apresentadas ao Projeto de Resolução n.º 6.

Ao art. 1.º ofereceu-se a Emenda n.º 2, que manda suprimir as expressões "Lino de Mattos" e "Prefeito da Cidade de São Paulo".

A emenda tem inteira procedência. É notório que o eminente Senador Lino de Mattos desistiu da licença considerada inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça e já assumiu a cadeira de Senador.

A Comissão de Constituição e Justiça opta favoravelmente à emenda.

A emenda n.º 3 é ao mesmo artigo e amplia de 30 para 60 dias o prazo para que os Senadores investidos nas funções julgadas incompatíveis pela Comissão de Constituição e Justiça possam optar entre os dois cargos.

A Comissão de Constituição e Justiça é contrária à sua aprovação.

Colocou-se, assim, numa posição definida, clara: julgou inconstitucional a acumulação de mandatos. Logicamente, a quem assim entendeu, impunha-se solução definitiva e imediata, qual a de promover a perda do mandato dos Senadores que se mantivessem no cargo em que estavam empossados.

Sr. Presidente, julgada inconstitucional a licença, impunha-se ao Senado não estabelecer prazo algum e tirar, de acôrdo com os princípios constitucionais, as deduções adequadas a tal resolução.

Na verdade, porém, atentou aquêlo órgão para a circunstância moral de que há pouco tempo três Senadores haviam recebido, desta Casa, a aquiescência para acumular mandatos. Seria para os mesmos ato de surpresa e de certa deselegância, quase que ferindo a ética parlamentar, considerar-se a licença inconstitucional e daí se deduzirem os efeitos decorrentes dessa resolução.

Concedeu-lhes, por tolerância, o prazo de 30 dias, para que optassem por um dos cargos.

Sr. Presidente, se o ponto de vista da Comissão de Constituição e Justiça, considerando inconstitucional as licenças, poderá merecer censura da Casa, por haver estabelecido um prazo para opção, não vejo por que dilatá-lo para 60 dias. Trinta dias, significa prazo bastante suficiente para os Senadores em causa, a exemplo do que fez nobre e dignamente o Senador Lino de Mattos, optem por uma ou outra função.

A Comissão de Constituição e Justiça é, em síntese, favorável à emenda, que exclui do texto do art. 1.º o nome do Senador Lino de Mattos e contrária à segunda emenda, que amplia o prazo de 60 dias.

É enviada à Mesa o seguinte

REQUERIMENTO N.º 173, DE 1956

De conformidade com o disposto no art. 162 do Regimento Interno, requerio seja feita em escrutínio secreto a votação do Projeto de Resolução n.º 6, de 1956.

Sala das Sessões, em 13 de abril de 1956.
— Sá Tinoco.

Para encaminhar a votação do Requerimento o Senador Moura Andrade pronuncia o seguinte discurso:

"Senhor Presidente, as manifestações da Casa nas seguidas votações hoje havidas, deixaram bem claro o ponto de vista da maioria do Senado.

Os Srs. Senadores já manifestaram publicamente o seu pensamento, e não há razão que justifique, nesta altura, a votação secreta do projeto.

Creio que cada Senador, nos pronunciamentos anteriores ao de hoje e, agora, de modo muito particular, nas suas características, nas suas manifestações, nos vários incidentes anteriores a este voto, já deram definição clara e pública da posição que adotam em relação ao assunto.

Assim sendo, não encontro qualquer justificativa, para a votação secreta ora requerida e voto contrariamente à matéria, na esperança de que o Senado prossiga nas suas manifestações, sem necessidade alguma de tornar secreto o que deseja fique conhecido.

O Sr. Freitas Cavalcanti — Muito bem.

O SR. MOURA ANDRADE — Era o que tinha a dizer."

Pósto em votação, o Requerimento nº ... 173/56 é rejeitado.

O Sr. Presidente coloca em votação o substitutivo, ressalvadas as emendas, que de acordo com o Regimento, têm preferência.

Os Senadores Reginaldo Fernandes, Attilio Vivacqua, Argemiro de Figueiredo e Gaspar Veloso, para encaminhar a votação, pronunciam os discursos abaixo transcritos:

O SR. REGINALDO FERNANDES — "Sr. Presidente, a circunstância de me encontrar desempenhando a suplência do mandato do nobre Senador Dinarte Mariz, cuja licença para exercer cumulativamente o cargo de Governador do Rio Grande do Norte o plenário, nesta hora, reexamina com tanto interesse, tira-me a liberdade necessária para um pronunciamento pessoal.

Abstenho-me, portanto, não só de apreciar a matéria, como, inclusive, de votar, porque, estou certo, dificilmente me poderia livrar da suspeita de um voto em defesa dos meus interesses pessoais, acaso me inclinasse pela revogação da licença.

Era a declaração que desejava fazer à Casa, Sr. Presidente.

Quanto à insinuação do nobre Senador Gaspar Veloso, de que esta decisão histórica para o Senado inclui no seu bôjo, na sua

intimidade, intenção política, como S. Ex.^a mesmo muito bem expressou...

O Sr. Gaspar Veloso — É boato.

O SR. REGINALDO FERNANDES — ... é boato, e boato não merece resposta."

O SR. ATTILIO VIVACQUA — "Sr. Presidente, fui, na Comissão de Constituição e Justiça e, também no plenário, voto vencido quanto à concessão das licenças, objeto da resolução ora submetida à apreciação do Senado.

Expus meu ponto de vista com absoluta convicção dos argumentos que me levaram àquela conclusão. Concedidas, porém, as licenças, considero que não cabe ao Senado — e o faço com a devida vênia — revogar decisão perfeita e acabada.

O Senado julgou, soberanamente, que não incidia em qualquer das incompatibilidades previstas no art. 48 da Constituição o Senador investido do mandato de Governador de Estado.

Esse julgamento envolve situações jurídicas definitivas, como seja o direito adquirido, pelo licenciado, de desempenhar essas funções eletivas. Esse direito passou a constituir uma prerrogativa do seu mandato.

Na apreciação dos casos de incompatibilidade do art. 48, o Senado e a Câmara dos Deputados, de acordo com sua competência exclusiva, e instância única e suprema, que reconhecendo e proclamando essa prerrogativa, a aplicou a caso concreto, que ficou sob a égide do princípio constitucional garantidor do direito adquirido. Não seria também de desprezar-se o aspecto político dessa decisão, tomada, aliás, com o apoio de todos os partidos.

Desta sorte, Sr. Presidente, desde a primeira hora, na Comissão de Constituição e Justiça, me inclinei no sentido da irrevogabilidade da decisão da Casa.

Reitero, agora, de modo sucinto, meu ponto de vista. Ao contrário de muitos ilustres colegas, entendo que nesse episódio parlamentar não está em jogo o nome do Senado. O assunto entrou na faixa de controvérsias de ordem jurídica, e encarado através de seus reflexos de caráter político, nada contém de comprometedor da moralidade do regime.

Permito-me ponderar, entretanto, aos ilustres colegas do perigo desse precedente que, realmente, vem criar um estado de incerteza diante de deliberações desta Casa, de importância e interesse qual a que se pretende revogar. A coerência também fortalece nossa autoridade perante a opinião pública.

Que os meus ilustres companheiros meditem sobre a grave resolução que poderão adotar. Estou certo de que a nenhum de meus pares faltará sinceridade de propósitos.

O SR. ARGEMIRO DE FIGUEIREDO — Sr. Presidente, fui o Relator do projeto em discussão. Sinto, portanto, o dever moral de defendê-lo, em ligeiras palavras.

O parecer emitido recebeu o apoio quase unânime da Comissão de Constituição e Justiça, com exceção do voto discordante do nobre Senador Atílio Vivacqua.

A discussão do assunto foi ampla e clara no seio daquela Comissão. O ponto de vista esposado, sobretudo dos elementos que compõem a bancada da União Democrática Nacional naquele órgão, foi sobretudo o do respeito aos princípios constitucionais do regime.

Deus sabe com que constrangimento elaborou esse parecer, vendo que estava em causa a pessoa de um dos correligionários mais dedicados e leais. Sentimos, até impulsos do coração, tentando dominar o sentimento do dever. Colocamo-nos, entretanto, Sr. Presidente, acima disso, por entendermos que as licenças concedidas são inconstitucionais. Já o vínhamos afirmando em caso anterior, naquele em que o Senado discutiu, com veemência e brilhantíssimo, a primeira licença concedida ao nobre Senador Lino de Mattos.

Não desejo voltar, Sr. Presidente, pela exiguidade do tempo, a uma demonstração minuciosa da inconstitucionalidade da licença. Quero, apenas, refutar os últimos argumentos que nos chegam agora a plenário, do nobre Senador Atílio Vivacqua.

Respeito a cultura, a inteligência e a elevação dos pontos de vista de S. Ex.^a. Lamento, no entanto, não poder concordar com as conclusões a que há pouco chegou. Primeiro, tratou S. Ex.^a da irrevogabilidade de um Projeto de Resolução.

Sr. Presidente, não é possível sustentar uma tese dessa natureza. Todas as leis são revogáveis; até as Constituições são reformadas, quanto mais um simples Projeto de Resolução, julgado inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça.

Referiu-se S. Ex.^a ainda a um ponto que seria de fundamento ou de base à discussão, em torno da irrevogabilidade sustentada: seria a hipótese dos direitos adquiridos. O Senado não poderia mais revogar as licenças concedidas porque os Senadores já haviam ficado na posição de titulares de direitos adquiridos.

Sabe o nobre Senador Atílio Vivacqua, mais do que eu, que não é possível discutir a hipótese de direitos adquiridos quando eles conflitam com os princípios constitucionais, com a Constituição da República.

A licença julgada inconstitucional fez desaparecer a hipótese do direito adquirido.

Sr. Presidente, estou certo de que o Senado, neste histórico dia de hoje, porá termo à anomalia por nós criada, nesta Casa, de permitir a acumulação de mandatos eletivos.

Estou igualmente convencido de que, revogando as licenças concedidas sem olhar o que chamei há pouco os impulsos do coração, — agindo de plena consciência, se integrará no funcionamento normal do regime.

Era o que tinha a dizer, Sr. Presidente."

O SR. GASPAR VELOSO — "Sr. Presidente, nesta altura dos acontecimentos, parece-me que o assunto já está decidido e seria supérfluo, se não irritante, viesse eu novamente reafirmar aquilo que se contém nos pareceres da Comissão de Constituição e Justiça, que concederam licença aos Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion.

Tomei notas suscintas, porque precisei de me utilizar dos livros da Biblioteca do Senado, e a maioria deles — principalmente os referentes à matéria constitucional — estava emprestada, em mãos de outros Senadores. Não dispus, outrossim, do tempo necessário a um estudo mais apurado, nem tive a calma suficiente para efetuar essas pesquisas. Nos últimos dias, razões de ordem íntima — conhecidas de meus amigos do Senado — fizeram com que eu permanecesse, quase sempre, em Curitiba, acompanhando o enterro de um irmão falecido na semana passada e à cabeceira de minha mãe, acometida de um derrame cerebral, em consequência da perda do filho.

É claro que este motivo, de ordem íntima sentimental, eu não desejava trazer ao conhecimento da Casa, para satisfazer à vontade do ilustre Senador Moura Andrade.

Firmei-me em um argumento e requeri, pura e simplesmente, aquilo que julgava um direito. Entretanto, apenas como subsídio, como conversa de fim de batalha, como consólio, cito um detalhe da Constituição Federal de 1946, que me parece significativo. Não o encontrei nos argumentos dos autores dos pareceres sobre as licenças dos Governadores, nem nas discussões relativas à licença concedida ao Senador Lino de Mattos, nem no bôjo do processo que tramitou por esta Casa, concernente à referida licença.

No anteprojeto apresentado à Assembléa Constituinte modificava-se, inteiramente, disposição da Constituição anterior. Onde se dizia 'mandato eletivo'. O Anteprojeto, em seu art. 59, assim consignava:

"... acumular um mandato com outro, de caráter legislativo federal, estadual e municipal".

Esta, Sr. Presidente, a redação da Carta Magna vigente.

Releva notar, e para o fato peço a atenção do Senado e do ilustre relator da Comissão de Constituição e Justiça, Senador Argemiro de Figueiredo.

Sr. Presidente, estava eu ausente dessa Comissão, por razões de ordem íntima, que o Senado já conhece; do contrário, teria dito a S. Ex.^a que, fazendo êle parte da comissão que discutiu o assunto, apresentou emendas sobre todos os incisos dêste artigo, menos sobre o atual que diz "legislativo" e não "eletivo", o qual foi aprovado sem debate e sem emenda.

A declaração que aqui faço se contém nas páginas 64 dos "Comentários à Constituição Brasileira de 1946", volume II, e 59 do livro "A Constituição Brasileira de 1946", volume II, do ilustre jurista José Duarte.

Na página 51 — de "A Constituição Federal Comentada", volume II, comentário ao art. 48 — citado também em alguns pareceres da Comissão de Constituição e Justiça — refere-se Temístocles Cavalcanti indiscutivelmente, a cargos legislativos, o que se depreende do comentário em torno do voto proporcional.

Diz aquêle ilustre jurista, comentando o artigo, que essa proibição constitucional é feita com o fito de evitar que uma pessoa de grande prestígio use seu nome no sentido oculto de eleger um outro. É o caso Sr. Presidente e senhores Senadores, da última eleição ocorrida no meu Estado, em que foi candidato a Senador e a Deputado Federal, pelo Paraná o Sr. Getúlio Vargas, que trouxe consigo por força dos dispositivos da nossa Constituição, do nosso Código Eleitoral, suplentes em grande número, que tiveram apenas a votação daquele que gozava no meu Estado, de maior prestígio.

Esta, a referência de Temístocles Cavalcanti. Entretanto, as eleições para governador do Estado, não são proporcionais, mas sim, majoritárias. Não trazem consigo e à sombra do seu prestígio, outros eleitores, de vez que eleitos com os governadores sem suplente e, no meu Estado, não há vice-governador. Onde os há, êles são eleitos com os governadores, em sufrágio universal, direto.

Bem claro está, pois, que o Comentário de Temístocles Cavalcanti, constante da página 51 da "Constituição Federal comentada", volume II, e o comentário do art. 48, não se referem à eleição majoritária.

Outras notas, Sr. Presidente e Senhores membros do Senado Federal, teria tomado, se tempo houvesse. Não vou, porém, cansar os senhores Senadores...

O Sr. Nelson Firmo — Não apoiado.

O SR. GASPAS VELOSO — ... porque sinto que a opinião já está formada. Deixo ao critério do Senado, à alta sabedoria dêste ilustre parlamento, a decisão. Qualquer que seja ela, favorável ou desfavorável — e já prevejo que me será desfavorável — fique certo o Senado de que em nada diminuirá o acatamento, o respeito e a admiração que mantenho por todos os seus membros, individualmente...

O Sr. Nelson Firmo — E o nosso por V. Ex.^a

O SR. GASPAS VELOSO — ... e muito mais pelo Plenário completo, porque me parece que S. Ex.^{as} podem, às vêzes, enxergar um pouco mais do que eu.

Se foi paixão que me trouxe à tribuna; se a defesa de um amigo; se razões de ordem política, justifico-me perante minha consciência, porque tudo isso pode levar um homem a pensar diversamente da coletividade.

Creio, entretanto, Sr. Presidente, — e disto tenho convicção plena que, no momento, estou com a boa causa, com a Justiça."

O SR. PRESIDENTE — Coloca em votação o Substitutivo, como foi publicado.

É aprovada a seguinte

EMENDA SUBSTITUTIVA N.º 1-C

Art. 1.º — Ficam revogadas as Resoluções que concederam licenças aos Senadores Lino de Mattos, Dinarte Mariz e Moysés Lupion, para que os mesmos pudessem exercer, respectivamente, os cargos de Prefeito da Cidade de São Paulo e de Governador do Rio Grande do Norte e Paraná.

Art. 2.º — É concedido o prazo de 30 dias para os referidos Senadores optarem entre os mandatos de que se acham investidos.

Art. 3.º — Revogam-se as disposições em contrário.

O Sr. Presidente coloca em votação a emenda n.º 2, com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça.

É aprovada a seguinte

EMENDA N.º 2

Art. 1.º — Suprimam-se as palavras:

"Lino de Mattos" e "Prefeito da Cidade de São Paulo e de"

É rejeitada a emenda n.º 3, com parecer contrário:

Art. 2.º — Onde se diz "trinta dias" diga-se: "sessenta dias".

Prejudicado o projeto a matéria vai à Comissão de Redação.

**DECLARAÇÕES DE VOTO
DO SR. COLIMBRA BUENO**

Sr. Presidente não estava presente à sessão que concedeu as licenças hoje revogadas — meu voto seria, então, contra, — como contra votei hoje.

Tudo indica neste momento estarmos revogando concessão — que já produziu efeitos vários — mas não gerou direito, em face de sua comprovada inconstitucionalidade.

Não fora isto, meu voto seria no sentido de resguardar a situação que o Senado criou para os nossos ilustres colegas e amigos. Dinarte Mariz, Moysés Lupion e Lino de Mattos, produzindo hoje uma resolução que — sem abrir precedentes — os colocasse a salvo da inovação.

É por isto que hoje sairemos desta Casa sem vencidos ou vencedores, mas apenas como cultores da nossa Constituição.

O SR. CARLOS LINDENBERG — Senhor Presidente, desde o primeiro pedido de licença solicitado a esta Casa pelo eminente Senador Lino de Mattos, votei contra, procedendo do mesmo modo com relação aos dois outros pedidos, que seguiram, por entender que as licenças eram inconstitucionais.

Foi com verdadeira dor no coração que assim procedi, colocando o dever acima da amizade para com esses ilustres Senadores.

Não me recordo se, na ocasião, a Comissão de Constituição e Justiça julgou inconstitucional ou não aqueles pedidos; sei porém, que o plenário considerou constitucional e concedeu as licenças por grande maioria.

A meu ver, o Senado, a esta altura, não poderia ou não deveria cassar essas licenças. Por esse motivo, Sr. Presidente, votei contra o projeto, entendendo que essas licenças por nós concedidas não deveriam ser cassadas.

O SR. MOURA ANDRADE — Senhor Presidente, Srs. Senadores, terminamos, neste instante, a votação de uma das matérias que

mais apaixonaram o espírito popular e também os nobres Senhores Senadores.

Eu, de modo especial, me senti inteiramente envolvido, no desejo desta conclusão; e talvez tenha, por este motivo, magoado os nobres Senadores Lino de Mattos, Moysés Lupion e Dinarte Mariz. Espero, entretanto que aqueles que foram atingidos hoje, em consequência de resolução do Senado, tomada por força de uma iniciativa que tive nesta Casa, compreendam que, em certos instantes, nós, os que temos responsabilidades públicas definidas, precisamos agir, implacavelmente.

Na realidade, Sr. Presidente, o equilíbrio da vida brasileira depende de uma obediência cega, constante e fiel ao espírito da Constituição. A subversão dos princípios constitucionais nunca representa um benefício, e as consequências da infração surgem imediatamente. Tumultua-se desde logo, pelo mau precedente, a vida política do País; repercute a má decisão em todos os setores da vida pública, e assistimos à repetição destes fatos não apenas nas Assembléas estaduais, mas até mesmo nas Câmaras Municipais.

Sr. Presidente, chega-nos a notícia de que uma Câmara Municipal concedeu licença, com base na decisão do Senado da República, a um seu vereador, para o efeito de exercer, ao mesmo tempo, o cargo executivo de zelador do cemitério!

Veja bem o Senado até onde se vai. Concedeu-se licença de toda ordem, e parlamentares acumulam, indiscriminadamente, postos do Poder Executivo, postos de autarquia e exercem ainda seu próprio mandato!

Assim, Sr. Presidente, saibam aqueles que acaso se sintam atingidos pelas minhas palavras e atos, que não foram elas dirigidas às suas pessoas. Eu as pronunciei e as pratiquei em função da convicção de que me achava plenamente imbuído, de que era meu dever, neste instante, servir à Constituição de olhos fechados para o indivíduo.

O Projeto de Resolução é aprovado em sessão secreta.

Aprovada a redação final, a matéria promulgada pelo Presidente do Senado, passou a constituir a Resolução n.º 5, de 1956.

Faço saber que o Senado Federal aprovou e, nos termos do art. 27, letra n, do Regimento Interno, eu promulgo a seguinte

**RESOLUÇÃO
N.º 5, de 1956 (22)**

Art. 1.º — Ficam revogadas as Resoluções que concederam licenças aos Senadores Di-

(22) D.C.N. (Seção II) de 14-4-56

narte Mariz e Moysés Lupion para que pudessem exercer, respectivamente, aos cargos de Governadores dos Estados do Rio Grande do Norte e do Paraná.

Art. 2.º — É concedido o prazo de 30 (trinta) dias para os referidos Senadores optarem entre os mandatos de que se acham investidos.

Art. 3.º — Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 13 de abril de 1956.
— *João Goulart*, Presidente do Senado Federal.

Aos Senadores Moysés Lupion e Dinarte Mariz foi comunicada a deliberação do Senado por meio de telegrama de 13 de abril de 1956.

**RENUNCIA DOS SRS. SENADORES
MOYSÉS LUPION E DINARTE
MARIZ**

Na sessão de 11 de maio do mesmo ano foram lidos ofícios dos Senhores Moysés Lupion e Dinarte Mariz, renunciando aos seus mandatos de Senadores.

CÓPIA (23)

Curitiba, em 3 de maio de 1956.

Senhor Presidente:

O Senador Moysés Lupion, adiante assinado, dando cumprimento à Resolução de 14 de abril do ano fluente, dessa ilustre Casa do Parlamento Nacional, pela qual lhe foi cassada a licença de 60 meses antes concedida, vem manifestar, dentro do prazo que lhe foi fixado, a sua opção pelo mandato de Governador do Estado do Paraná, em cujo exercício se encontra, e, de consequência, renuncia ao mandato de Senador da República, para o exercício do qual foi eleito a 3 de outubro de 1954, isto porque o povo paranaense, elegendo-o para a governança do Estado, manifestou expressamente o desejo de que o signatário, durante o prazo de seu mandato, permaneça à testa da administração estadual.

Esta renúncia, entretanto, é formulada sob protesto de, se julgar conveniente o signatário recorrer ao Judiciário para ver reconhecido o direito que tem à licença cassada.

Nesta oportunidade, reitera a V. Excia. e aos seus ilustres pares dêsse alto Colégio Legislativo, a expressão do seu aprêço e elevada consideração, lamentando a perda do eminente convívio de que desfrutou por tão curto lapso de tempo.

Respeitosas saudações, *Moysés Lupion*.

Ao Excelentíssimo Senhor Senador Apolônio Salles, Digníssimo Presidente do Senado da República, em exercício.

Rio de Janeiro — D.F. — 8.º Tabelionato.

Reconheço a firma retro, de Moysés Lupion.

Curitiba, em 3 de maio de 1956.

Em testemunho (sinal público) da verdade. — *Otávio Alencar de Lima*, 6.º Tabelião.

CÓPIA (24)

Rio Grande do Norte.

Gabinete do Governador.

Natal, em 7 de maio de 1956.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal.

Em virtude da decisão do Senado Federal, revogando a licença que me concedeu para exercer o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, sem prejuízo do mandato de Senador, determinando, ainda, prazo para optar por um desses cargos, venho, em cumprimento da aludida decisão, expressamente declarar perante Vossa Excelência que renuncio ao mandato de Senador da República, para continuar governando o meu Estado. Mais do que nunca o Rio Grande do Norte está carecendo, hoje, de devotamento, espírito público e disposição de luta, para reerguer-se, sobretudo no setor moral e financeiro da sua administração, que encontrei envenenado e despedaçado.

Ficarei no Rio Grande do Norte a seu serviço e do seu povo.

A essa tarefa dedicarei todo o meu esforço e experiência dos fatos da minha terra. E porque no seu desempenho as dificuldades serão constantes, não posso vacilar, na opção que me impõe o Senado, para decidir entre os dois mandatos com que muito me honraram os meus conterrâneos.

Além, peço vênha para dizer a Vossa Excelência e ao Senado, sem discutir o acerto do que foi decidido, que considere findo o meu mandato de Senador desde o instante da revogação da licença. A opção entre os dois mandatos, no que diz respeito ao Governo do Rio Grande do Norte, em face do art. 37 da Constituição do Estado, ensejava um atentado à escolha do povo. E tal atentado se praticaria sob o beneplácido da alternativa que me deferira o Senado, que, ao invés de revogar pura e simplesmente a licença, permitiu a opção entre os mandatos.

(23) D.C.N. (Seção II) de 12-5-56, pág. 983

(24) D.C.N. (Seção II) de 12-5-56, pág. 985

Estas considerações devem ser entendidas menos como um desapeço ao Senado — e de mim nunca poderia partir, pelas amizades que no seu selo conquistei e pela veneração que me merece essa alta Casa do Congresso Nacional — mas como humilde colaboração de quem deseja comprovar que as lições do Senado não concorrerão jamais para desnaturar o nosso regime democrático e o respeito à Constituição brasileira.

Manifesto a Vossa Excelência e aos dignos Senadores da República os meus agradecimentos cordiais, pela deferência com que me distinguiram durante o tempo em que exerci o mandato de Senador, que ora renuncio, como é do meu dever para com os meus conterrâneos. — *Dinarte de Medeiros Mariz.*

Reconheço firma supra Dinarte de Medeiros Mariz.

Natal, em 8 de maio de 1956.

Em test.^o da verdade — *Armando de Lima Fagundes*, Tabelião Público.

Firma Tab. Carlos Pessoa — Quitanda, 17 — Rio.

Armando de Lima Fagundes, 3.^o Notário.

Praça Sete de Setembro, 42 — Natal — Rio Grande do Norte.

Isento de Sêlo, *ex vi*, do n.^o 106, nota 2.^o das Tabelas anexas à Lei do Sêlo.

Lidos os officios dos Senadores Moysés Lupion e Dinarte Mariz, o Senhor Senador Othon Mader suscitou duas questões de ordem — a primeira, sustentando que a cadeira deixada pelo Sr. Moysés Lupion ficara vaga porque o seu Suplente, Sr. Aló Guimarães, perdera a suplência ao ser empossado como Senador em outra cadeira; e a segunda indagando da Mesa se a renúncia do Sr. Lupion era definitiva, dados os seus termos, em que se condicionava o ato a acontecimentos futuros.

A Mesa respondeu não haver no Regimento a figura de renúncia condicional. O ato era, pois, definitivo, embora não fôsse possível recusar ao interessado recurso ao Judiciário em defesa de seus interesses se assim o entendesse.

O Sr. Othon Mader (*Pela ordem*) — "Sr. Presidente, de acôrdo com o officio que o Sr. Moysés Lupion acaba de dirigir ao Senado, Sua Excelência não renuncia ao mandato, pois condiciona a renúncia a acontecimentos futuros.

Assim, consulto a Mesa sobre se considera o officio renúncia ou, apenas, comunicação,

uma vez que o signatário se reserva o direito de, futuramente, pleitear sua volta a este Plenário. É portanto, uma renúncia temporária, provisória, condicional.

Poderá a Mesa recebê-la nestes termos, como definitiva, a exemplo do que fez com a do Sr. Dinarte Mariz?

Indago: em que situação ficará o Senado, se amanhã vier o Sr. Moysés Lupion a reclamar um lugar já ocupado pelo seu Suplente Aló Guimarães?"

O Sr. Presidente — "Cumpre-me informar ao nobre Senador que a figura de renúncia condicional não existe no Regimento Interno do Senado.

Os termos do officio do Sr. Moysés Lupion são de tal ordem que não admitem qualquer interpretação quanto à sua renúncia. Ressalva S. Excia. o direito de recorrer ao Judiciário, se achar conveniente. Quanto aos efeitos da licença cassada não era necessário que o dissesse.

O direito de recorrer à Justiça assiste a qualquer cidadão brasileiro."

IV — COMPATIBILIDADE DO MANDATO DE SENADOR COM O CARGO DE VICE-GERENADOR DE ESTADO

Caso do Senador Bernardes Filho

Em 15 de dezembro de 1955 o Senhor Arthur Bernardes Filho, Senador pelo Estado de Minas Gerais, enviou à Mesa o seguinte

REQUERIMENTO N.^o 579, DE 1955 (25)

Senhor Presidente:

Baseado no art. 62, letra c, do Regimento Interno do Senado, *requeiro seja ouvida a sua douda Comissão de Constituição e Justiça, sobre se o art. 48, letra c, da Constituição Federal, se estende aos mandatos de vice-governador de qualquer Estado da Federação, mesmo não tendo os eleitos para o referido mandato substituído os respectivos Governadores.*

Como sabe o Senado, o requerente foi eleito e está diplomado Vice-Governador do Estado de Minas Gerais, que tem a honra de representar nesta Casa do Poder Legislativo.

Ex vi do art. 43 da Constituição do seu Estado, ao Vice-Governador do Estado apenas compete substituir, no caso de impedimento, ou, suceder, em caso de vaga, o Governador do Estado.

Na vedação de acumular mandatos, inscrita no art. 48, letra c, da Constituição Federal, diz-se:

"exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal".

Além de referir-se a mandatos legislativos, o que o preceito constitucional proíbe é o exercício simultâneo de mandatos legislativos.

No caso do requerente, não se trata dum mandato legislativo, mas executivo.

Nem muito menos pretende o requerente acumular o exercício de dois mandatos — um, legislativo, outro, executivo.

Eleito e diplomado Vice-Governador de Minas Gerais, o requerente, apenas, pela eleição e pela diplomação, não val exercer mandato algum.

Tem, apenas, a possibilidade de exercer um mandato executivo, substituindo no impedimento, ou, sucedendo, na vaga, o titular efetivo para Governador.

Só assumindo esse mandato, é que se poderá verificar a acumulação de mandatos, que a Constituição proíbe.

Mas, se for chamado a substituir ou a suceder o Governador, certamente, só poderá fazê-lo se obtiver licença do Senado, sob pena de perda do seu mandato de Senador.

A espécie do requerente, reclama, pois, uma manifestação da Douta Comissão de Constituição e Justiça e do próprio Senado, interpretando-se o art. 48, letra c, da Constituição Federal.

Dai, a razão da consulta que ora dirige à Vossa Excelência com esse objetivo.

Sala das Sessões, em 15 de dezembro de 1956. — *Bernardes Filho*.

Sobre o assunto se pronunciou a Comissão de Constituição e Justiça através de Parecer lido na sessão de 23 de janeiro de 1956, verbis:

PARECER

N.º 72, DE 1956 (26)

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Requerimento n.º 579, de 1955, em que se consulta a Comissão de Constituição e Justiça sobre se o artigo 48, letra "c" da Constituição Federal, se estende aos mandatos de vice-governador de qualquer Estado da Federação, mesmo não tendo os eleitos para o referido mandato substituído os respectivos governadores.

Relator: Sr. *Lourival Fontes*

O Ilustre Senador Sr. *Bernardes Filho*, eleito e diplomado Vice-Governador do Es-

tado de Minas Gerais, que representa nesta Casa, pede, baseado no artigo 62, letra c, do Regimento Interno do Senado, pelo Requerimento ora submetido ao nosso exame, seja ouvida esta Comissão:

"sobre se o artigo 48, letra "c" da Constituição Federal, se estende aos mandatos de vice-governador de qualquer Estado da Federação, mesmo não tendo os eleitos para o referido mandato substituído os respectivos governadores".

Em seu Requerimento, depois de reportar-se ao artigo 43 da Constituição de Minas Gerais, onde se estatui que

"ao vice-governador compete apenas substituir, no caso de impedimento, ou suceder, em caso de vaga, o Governador do Estado", o Senador *Bernardes Filho* refere-se ao artigo 48, letra c, da Constituição Federal, que veda ao Senador e ao Deputado:

exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal, para depois de outras considerações, dizer que o que o preceito constitucional proíbe, é o exercício simultâneo de mandatos legislativos.

A seguir, o representante mineiro acentua que, "pela eleição e pela diplomação, não vai exercer mandato algum", pois "tem, apenas, a possibilidade de exercer um mandato executivo", e que "só assumindo esse mandato é que se poderá verificar a acumulação de mandatos, que a Constituição proíbe", mas termina advertindo que, "se for chamado a substituir ou suceder o Governador, só poderá fazê-lo se obtiver licença do Senado, sob pena de perda do seu mandato de Senador".

Por tudo isso, que tem sido objeto de tantas controvérsias, solicita o brilhante colega o pronunciamento, a respeito da Comissão de Constituição e Justiça.

Pela maneira como foi redigido o Requerimento, e pelos argumentos nêle expedidos pelo autor, parece-nos que o assunto não pode ser estudado em função, apenas, do artigo 48, letra c, da Constituição, mas também de outros dispositivos da Carta Básica, uma vez que a análise pura e simples daquele artigo não alcançaria a possibilidade, latente no caso em tela, de o Senador, eleito Vice-Governador, licenciar-se do Senado para eventualmente, assumir o governo do Estado.

Assim pensando, devemos, antes do mais, considerar o artigo 36, § 1.º da Constituição, que reza:

“Art. 36 — São Podéres da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1.º — O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição”.

Esse dispositivo estabelece, liminarmente, em termos claros e positivos que, salvo exceções expressas, que a Carta taxativamente prevê, não pode o representante do povo numa Casa Legislativa exercer funções do Executivo ou do Judiciário pelo que, em princípio, o Senador eleito vice-governador de Estado estaria, enquanto Senador, incompatibilizado para o exercício do novo cargo.

A essa interpretação se chegaria tanto mais depressa quanto se tivesse em mente as exceções dos artigos 49 e 51.

De fato, estatui o artigo 49:

“É permitido ao Deputado ou Senador, com prévia licença da sua Câmara, desempenhar missão diplomática de caráter transitório, ou participar, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais”.

E o artigo 51:

“O Deputado ou Senador investido na função de ministro de Estado, interventor federal ou secretário de Estado não perde o mandato”.

De maneira que, além de não poder acumular o seu mandato legislativo de Senador com outro da mesma natureza, seja federal, estadual ou municipal (artigo 48, letra c), o Senador está impedido de exercer outro cargo ou função, salvo as exceções mencionadas.

É em correspondência com esses artigos — 36, § 1.º, 49 e 51 — que a espécie deve ser examinada e não do artigo 48, letra c, pois este estabelece que os Deputados e Senadores não poderão, desde a posse, exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal, e o mandato de vice-governador não é, evidentemente, de natureza legislativa, mas executiva, donde ser preciso relacionar a hipótese com aqueles artigos da Constituição, que são os reguladores da matéria.

Isso, é claro, sem esquecer o artigo 185, proibitivo da acumulação de quaisquer cargos, aplicável, por extensão, à hipótese do

Requerimento, e de fundamento ético de grande alcance.

Fica, dessa maneira, firmado, desde já, que, o Senador não pode, enquanto Senador, exercer o cargo de vice-governador de Estado.

Não é esta, no entanto, a situação do Sr. Bernardes Filho, que se declara, no Requerimento, apenas *eleito e diplomado* Vice-Governador do Estado de Minas Gerais.

Ora, o Vice-Governador é um mero suplente de governador, e, assim como o suplente de Senador ou Deputado, não sofre, em suas atividades, as limitações destes, também não pode ele ficar sujeito às mesmas restrições do governador.

Pela Constituição de Minas Gerais, (Título IV — Do Poder Executivo — Capítulo I — Do Governador e do Vice-Governador) o Vice-Governador tem uma função exclusiva: a de substituir o Governador. Só exerce seu cargo quando governa, ou melhor, quando já é governador. Fora dessa posição, não tem, praticamente, nenhuma função. A vice-governadoria é, pois, simples expectativa de uma função; só vale, em realidade, quando o seu titular deixa de ser vice-governador para ser o governador mesmo. Só então, ela é exercida.

O ilustre Senador Argemiro de Figueiredo, no voto que proferiu sobre o Requerimento 232 de 1955, relativo à licença concedida ao Senador Lino de Mattos para assumir a Prefeitura de São Paulo, teve expressivos comentários, que se ajustam ao presente caso. Escreveu o representante da Paraíba:

“Quando é que o mandatário de qualquer dos Podéres da República está investido nas funções do cargo? A resposta é uma só: — com o ato da posse. Isso pôsto, se o Senador empossado aceita mandato de outro Poder e passa a exercê-lo, incide, evidentemente, na sanção da perda do primeiro mandato. E nem se diga que a proibição só atinge os três Podéres da União.

Isso seria interpretação viciosa e falseante, certo como é que, pelo sistema constitucional vigente, a regra é a vedação geral da acumulação de mandatos, sejam eles da esfera federal, estadual ou municipal, como bem expressamente o diz o art. 48, n.º II, letra c, da Constituição da República.”

Tanto é esse o verdadeiro espírito da lei que nas exceções que admite, a Constituição inclui os cargos de interventor federal e secretário de Estado.

Dêse modo, enquanto vice-governador, na posição de mero suplente de governador, na qualidade de simples aspirante a um pósto, o Senador, não exercendo o cargo, não perde o mandato de Senador, mas, uma vez substituindo ao governador, automaticamente terá renunciado ao mandato de Senador. Esse modo de ver está, igualmente, amparado por PONTES DE MIRANDA, quando o eminente jurista ensina:

"Para que se dê a perda do mandato legislativo federal, seja de Deputado, seja de Senador, não basta a dupla expedição de diploma: é preciso o duplo exercício" ("Comentários à Constituição" — Pág. 42). É evidente portanto, que a simples diplomação do Senador Bernardes Filho como Vice-Governador não basta para causar-lhe a perda do mandato. A incompatibilidade só se verifica em relação ao exercício dos cargos. É esse, também, o ensinamento de CARLOS MAXIMILIANO: "O que exerce função incompatível com aquela que as urnas propiciam, é eleito e reconhecido; apenas fica obrigado a optar por um dos cargos". (Comentários à Constituição de 1946 — Pág. 69).

O elemento fundamental a considerar, na espécie, é, pois, o exercício do cargo. Nesse elemento é que assenta a proibição, pois dele é que nasce a incompatibilidade, incompatibilidade que é flagrante entre os mandatos legislativos e executivo.

Nem caberia falar em licença, pois o Senador licenciado não perde o mandato, e, investido neste, não poderia exercer o cargo de vice-governador, cargo que, em Minas Gerais, o seu titular só exerceria, exercendo o próprio governo do Estado.

A proibição das acumulações de mandatos resulta do respeito à harmonia e independência dos Poderes, princípio cardinal do sistema presidencialista. Se o titular de um mandato legislativo exercesse funções executivas, fora das exceções constitucionais admitidas, um Poder estaria se inserindo no outro, e, dêse modo, ficaria ferido aquêle princípio básico do regime presidencial.

Há, quem, atendo-se aos termos restritos do art. 48, II, letra c, insista em que a proibição só existe em relação a mandatos legislativos, não se aplicando aos mandatos relacionados com Poderes diferentes. Este ponto de vista carece, porém, de lógica e de legitimidade. Primeiro, porque o citado art. 36, § 1º, ao dispor que o cidadão investido na função de um dos Poderes da União, não poderá exercer a de outro, não deixa margem para nenhuma dúvida; segundo,

porque, como bem observa o Senador Argemiro de Figueirêdo doc. cit.):

"não precisava o legislador constitucional estabelecer, expressamente, a mesma proibição, relativamente a mandatos ligados a Poderes diversos (Legislativo e Executivo), quando já o fizera no tocante ao do mesmo ramo constitucional. A lei que veda a acumulação de mandatos legislativos veda, com maior razão, implicitamente a acumulação de mandatos legislativos com o executivo. E dispensável se tornava a vedação expressa, que se afirma também no princípio constitucional da divisão e autonomia dos Poderes, consagrado claramente no art. 36 da Constituição da República e de que falaremos adiante. Adotar uma interpretação superficial em relação ao impedimento do art. 48, citado, sem se atentar para o espírito da lei e, sobretudo, para o sistema do regime, seria admitir-se o absurdo de um Senador Federal poder, sem prejuízo do mandato, investir-se nas funções de Presidente da República".

O assunto da consulta parece, assim, perfeitamente explanado e esclarecido, cabendo, apenas, fazer, ainda, uma referência ao Regulamento Interno do Senado, que, no seu art. 17, enumera, entre os casos em que o Senador perde o mandato, os do art. 48 e seu parágrafo primeiro da Constituição.

Diante do exposto, tendo em vista:

- a) que o Vice-Governador, em Minas Gerais, nessa qualidade, não está no exercício de nenhum cargo, pois sómente investido como substituto, no cargo de Governador, estará no exercício de suas legítimas funções; mas
- b) que o art. 50 da Constituição do Estado de Minas dispõe que

"O Governador e Vice-Governador do Estado perceberão subsídios fixados pela Assembléia Legislativa, no último ano da legislatura anterior".

Somos de parecer, atentos ao fato de que "quem aceita outro mandato perde aquêle que aceitou em primeira lugar" (Pontes de Miranda — Comentários à Constituição de 1946 — pág. 41) e que "a opção deve ser verificada no momento em que se toma posse do segundo mandato, de modo que o exercício dos dois pode acarretar a perda dos dois" (idem), que esta Comissão se defina, relativamente ao Requerimento nº 579, de 1955, nos seguintes termos:

Diante do disposto no art. 36, § 1º, combinado com os arts. 48, II, letra c, 49, 51 e

185, da Constituição Federal, esta Comissão é de parecer que o Senador eleito vice-governador de qualquer Estado da Federação não perderá o mandato, pelo fato, apenas, de ter sido eleito, diplomado e empossado vice-governador, mas somente quando exercer o cargo de Governador ou se, pela ocupação da Vice-Governadoria, aceitar qualquer subsídio, isto é, não havendo, na espécie, acumulação nem de funções nem vencimentos, uma vez que se trata de mera expectativa, o Requerente só ficará privado do mandato de Senador quando fôr chamado a exercer, e efetivamente exercer, como substituto legal, o cargo de Governador do Estado de Minas.

Sala das Comissões, em 17 de janeiro de 1956. — *Cunha Mello*, Presidente — *Lourival Fontes*, Relator — *Fernandes Távora* — *Kerginaldo Cavalcanti*, nos termos do art. 36, § 1º combinado com o art. 48, II, c, da Constituição Federal, o Senador eleito para mandato outro, que não o legislativo, não perde o mandato. Apenas, a fim de assumir o exercício de outro mandato, como seja o de governador ou prefeito, terá de pedir licença do Senado. Se assumir sem obtê-la, então, sim poderá o mandato. — *Attilio Viacqua*, reportando-me às razões expostas na minha declaração de voto. — *Paulo Fernandes*, concluindo de acordo com o voto formulado pelo Senador Kerginaldo Cavalcanti — *Sylvio Curvo*, vencido — *Novaes Filho*, vencido, de acordo com a minha declaração de voto. — *Oswaldo Moura Brasil*, com o voto do Senador Kerginaldo Cavalcanti.

A Comissão de Constituição e Justiça, por maioria de votos, delibrou que:

- a) um Senador eleito, diplomado e empossado Vice-Governador de um Estado pode exercer esse cargo sem perda do mandato e independentemente de licença;
- b) que ficará privado do mandato de Senador quando efetivamente exercer, como substituto legal, o cargo de Governador. — *Cunha Mello*, Presidente.

O Parecer foi submetido à deliberação do Plenário na sessão de 26 de janeiro de 1956.

Na discussão, usou da palavra o Sr. Senador Kerginaldo Cavalcanti, concordando com a orientação da Comissão no tocante ao item a das conclusões e discordando quando ao item b, pois entendia que, mesmo no caso de vir a assumir o Governo de Minas, não devia o Sr. Senador Bernardes Filho perder o mandato.

Anunciada a votação, o Sr. Senador Apolônio Sales (Líder da Maioria) requereu se

fizesse ela destacadamente em relação a cada item das conclusões. Contra isso se manifestou o Sr. João Vilasbôas.

Submetido a votos, foi aprovado o item a, cuja votação teve o encaminhamento favorável do Sr. Senador Apolônio Sales.

Anunciada a votação do item b, ocupou a tribuna, encaminhando-a, o Sr. Senador Apolônio Sales, que combateu essa parte da conclusão do Parecer, invocando o pronunciamento dado pela Comissão de Constituição e Justiça no caso do pedido de licença do Sr. Senador Lino de Mattos, para exercer o cargo de Prefeito da Capital do Estado de São Paulo.

Colhidos os votos, verificou-se haver sido rejeitado o item b.

Fizeram declarações de voto os Srs. Senadores Domingos Velasco e Juracy Magalhães, a favor, e Moura Andrade, contra.

DEBATES DA ORDEM DO DIA (27)

Discussão única do Parecer nº 72, de de 1956, da Comissão de Constituição e Justiça, sobre a consulta constante do Requerimento nº 579, de 1955, do Sr. Senador Bernardes Filho, no sentido de se esclarecer se o artigo 48, letra 'c', da Constituição Federal se estende aos mandatos de Vice-Governador de qualquer Estado da Federação, ainda que os eleitos não exerçam a substituição dos respectivos Governadores (Parecer no sentido de que: a) o Senador sendo eleito, diplomado e empossado Vice-Governador de um Estado pode exercer o cargo sem perda de mandato e independentemente de licença; b) ficará privado do mandato de Senador, quando efetivamente exercer, como substituto legal, o cargo de Governador).

Na discussão do parecer da Comissão de Constituição e Justiça, o Senador Kerginaldo Cavalcanti pronuncia o seguinte discurso:

“Sr. Presidente, sou membro da egrégia Comissão de Constituição e Justiça desta Casa. Quando se discutiu a consulta, convertendo-nos num órgão consultivo *sui generis* que, *data venia*, me parece não ser atribuição específica nossa, divergi, contudo, das considerações expandidas pelo eminente e preclaro Relator.

Divergi, repito, não só invocando precedente vitorioso, no seio daquela Comissão, como, também, por decisão deste Plenário, quando debatíamos amplamente, lá e aqui, o caso da licença do nosso eminente cole-

ga, Senador Lino de Mattos, que hoje ocupa o lugar de Prefeito da Capital do Estado de São Paulo.

Entendeu o Relator que o Senador eleito vice-governador poderia investir-se na função sem perda do cargo de Senador da República, mas, desde que, por um momento sequer, estivesse no exercício do cargo de Governador, automaticamente alijaria de si o mandato.

E para isso, Senhor Presidente, foi preciso chegar, através de processo lógico, que não compreendo muito claramente, a admitir que o vice-governador de Estado, não tendo função, e enquanto não chamado a funcionar como governador, em nada afrontaria os cânones constantes do art. 36, § 2.º, e art. 48, inciso II, alínea c, da Constituição Federal.

Por que, então, admitir-se que o Senador eleito vice-governador do Estado e empossado nessa função não perde o mandato? E por que se acietar, ainda, que exercitando ele o governo do Estado, só por este fato despiria de si o mandato de senador da República, perdendo-o, conseqüentemente?

Sr. Presidente, por mais brilhantes que tenham sido as alegações produzidas na última reunião da Comissão de Constituição e Justiça pelo nosso preclaro colega e mestre, Senador Atílio Vivacqua, há uma certa incongruência na apresentação desses fatos, o que salta logo à vista de todo o Senado. Ou a tese é certa, ou não é, Senhor Presidente; ou admitimos, através dos raciocínios lógicos, um ponto de vista, ou não o acolhemos. O que não podemos fazer, é criar essa gradação interpretativa, que não satisfaz a ninguém e acaba por confundir os espíritos.

Alegou nosso nobre colega Senador Atílio Vivacqua a diferença existente entre as duas situações. Estabelecia, porém, para elucidar a matéria e justificar, inclusive, o voto dado a favor do Sr. Lino de Mattos, uma situação realmente singular no nosso Direito Constitucional, que seria a divergência a estipular entre as funções executivas estaduais e as funções executivas municipais. Através de exposição, das mais brilhantes mas que não me convenceu, encontrava S. Ex.^a as justificativas que arazoaram seu voto no caso do Senador Lino de Mattos.

Sr. Presidente, quanto à situação do Senador Bernardes Filho, a Comissão de Constituição e Justiça — digo-o com todo o respeito e acatamento — além de não ter ficado estritamente dentro do espírito da Constituição, foi ilógica nas suas conseqüências. A meu ver, ou repeli-la a consulta a respeito da possibilidade de licença, formulada pelo

Senador Bernardes Filho, ou, então, chegaria às mesmas conseqüências a que nós outros chegamos — admitir que o Senador Bernardes Filho, investido nas funções de Vice-Governador do Estado de Minas Gerais, não perdesse, meramente, por esse fato, seu mandato de Senador da República.

E por que, Sr. Presidente? Como definimos, na nossa organização constitucional, a função de Vice-Presidente da República?

Sabe V. Ex.^a que o vice-presidente da República, entre nós, e dentro da Constituição, tem função clara e explícita, além daquelas que lhe são imanentes, porque, em virtude do próprio cargo, ainda exercita a de presidente do Senado Federal.

Sabe, também, V. Ex.^a, Sr. Presidente, que os vice-governadores de Estado, em obediência às leis constitucionais de cada uma das nossas unidades federativas, tanto podem exercer como não a função de presidente das Assembléias Legislativas.

Admitamos, para seqüência lógica das nossas considerações, que um vice-governador não tenha a função de presidente da Assembléia Legislativa o que ocorre, talvez, em alguns Estados do Brasil. Tenho memória de que o fato foi encontrado, até mesmo no meu Estado natal. Que conseqüências daí devemos tirar? Em que se investiu o Vice-Presidente da República? De que tomou posse o Vice-Presidente?

A admitir a tese de que o Vice-Presidente da República não tem função, chegaríamos ao absurdo de admitir que alguém se empossou em nada, que alguém se empossou em coisa alguma.

A situação do Vice-Presidente, como a de Vice-Governador, dentro da nossa sistemática constitucional, tem configuração especial, tem, realmente, uma instituição que não é a comum. Com efeito, o vice-governador de Estado, ou o vice-presidente da República, ainda mesmo quando não exerçam a função de Governador ou a de Vice-Presidente da República, nem por isto está desvestido das mais altas prerrogativas constitucionais, e se encontra, de fato, — presidindo ou não as Assembléias Legislativas, presidindo ou não o Senado — no exercício de uma das mais altas funções, de cujas prerrogativas todos nós temos conhecimento, através dos estudos de Direito Público Constitucional.

A instituição, portanto da vice-presidência da República, não quero dizer seja um capítulo *sui generis* de nossa existência, mas é, irrefragavelmente, modalidade *sui generis* de investimentos público, que é preciso con-

siderar, se quisermos, realmente, examinando casos dessa natureza, chegar a conclusões objetivas, de natureza prática.

Por isto, Sr. Presidente, não achei razoável aceitar o ponto de vista da douta Comissão de Constituição e Justiça. Nem mesmo esta decisão correspondeu, a meu ver, a lógica irrefragável. Creio mesmo que teria sido mais consentâneo se fôra rejeitado pela Comissão a sugestão da possibilidade de licença ao Senador Bernardes Filho.

Declarar, porém, que o Sr. Bernardes Filho, como Senador, invista-se da função — porque o é, incontestavelmente, a de Vice-Governador do Estado de Minas Gerais — sem que, com isso, perca o mandato, é levar o raciocínio às raias do absurdo. E em seguida, proclamar que, se por 24 horas fôr chamado ao Governo daquele Estado, deixará S. Ex.^ª estarecido quase sem saber como se decida, porque terá, então, que sacrificar para sempre seu mandato de Senador da República. Por 24 horas, Senhor Presidente, o Senador Bernardes Filho, eleito ainda há pouco, lançará às chamas do inferno o seu mandato de Senador da República!

Não é possível que a Constituição leve a um dislate desta natureza. Temos de procurar resolver na pragmática constitucional, uma equação desta espécie, encarar frontalmente os problemas, não nos deixando levar pelas opiniões, muitas vezes contraditórias, jungidas a interesses que não se podem definir, mas que são, realmente, o preço que todos nós pagamos pelo exercício da vida pública.

Ora, Sr. Presidente, creio mesmo que o Senado, examinando o caso da consulta do Senador Bernardes Filho, se quiser respondê-la, terá que escolher uma fórmula ou outra: conceder ou negar. Conceder, porém, negando não é conceder coisa alguma; e não é outra a consequência a que se chega, com a adoção do parecer sufragado, pela maioria da douta Comissão de Constituição e Justiça.

Não vejo razão para recusarmos ao Senador Bernardes Filho, com sua posse na Vice-Governadoria do Estado de Minas Gerais, o direito a uma eventual investidura nas funções de Governador, sem a perda de mandato de Senador.

Quem deseja ser lógico, irredutivelmente lógico, até suas últimas consequências, deve proclamar que o Senador Bernardes Filho não pode, em nenhuma hipótese, ter permissão do Senado para ocupar, por um instante que seja, o lugar de Vice-Governador de Minas Gerais, sob pena de, automaticamente, perder seu mandato nesta Casa. Só

assim se compreenderia a oposição que se faz à consulta formulada pelo nobre representante.

Quem, porém, como eu, entende, pensa, julga e acredita que está certo, concedendo ao Senador Bernardes Filho licença, não só para empossar-se no cargo de Vice-Governador, mas, possivelmente, exercer a mais alta magistratura daquele grande Estado, não tem como recuar diante de consequência tão lógica como a da concessão de licença plena àquele representante, para que conforme as necessidades públicas, venha a exercer o cargo de Governador de Minas Gerais, sem perda de mandato de Senador.

Sr. Presidente, podemos errar na interpretação dos textos constitucionais. A infalibilidade só existe para o Papa, em matéria de dogma. Nós os mortais, adstritos à nossa própria condição, erramos a cada passo. Pode ser que estejamos oferecendo uma tese errônea, mas inconstetavelmente, uma tese como outra qualquer, sufragada já pelos votos não só da Comissão a que pertence, como pela decisão deste Plenário.

Bem vê o Senado que não é uma aventura sustentar, como sustentamos, a orientação — que não é de hoje porque já foi de ontem — em derredor da matéria. Não quero saber de onde vem a pretensão.

Aqui está o Senador Dinarte Mariz, meu adversário político, de quem defendo os direitos, neste momento; aqui está o Senador Moysés Lupion, do Partido Social Democrático — também, portanto, meu adversário político, — cujos direitos igualmente advogo. Mostro, assim, perfeita coerência neste terreno e que não me deixo levar por sentimentos outros que não os ditados pela justiça.

Um erro, como disse, pode ser meu; mas a virtude de sentimento também se deve reconhecer como minha — consequentemente, a justeza do propósito; e não quereria dizê-lo, Sr. Presidente, mas sob certo aspecto, bem caberia a frase cediça — a nobreza da insipiração.

Concito, portanto o Plenário a que responda à consulta operando uma cisão na mesma; de modo a que o Sr. Bernardes Filho, caso venha a empossar-se também no Governo de Minas Gerais, nem por isso perca o mandato de senador que lhe foi conferido pelo nobre povo do seu Estado. Estou certo de que, com isto, não haverá demérito, nem as instituições não se abastardarão. Os males nacionais são outros, e muito mais graves.

As vezes, nesta Casa, pela força da própria lei, no revestimento constante que a

Constituição nos permite, vemos deixar esse recinto figuras de homens públicos de excepcional capacidade moral e intelectual. Mas o Senado permanece. Outros vêm para a substituição respectiva, exercer, como podem, as suas atividades, dando alto exemplo de probidade e dignidade. Recebem injustiças, mas nem por isso o Senado se torna menor; antes, sobressai pela virtude e pela equanimidade.

Eis a razão por que, quando aqui penetra um suplente de senador, nem por isso o Senado diminui; é mais um valor nacional que vem, sob a tutela desta alta Câmara, encontrar as forças construtivas em que nos fundamos para erguer uma grande nacionalidade. Os que por aqui passam e desfrutam o nosso convívio, saem reconfortados pelo exemplo e pela dedicação à causa pública.

Alguém virá prosseguir o Senador Bernardes Filho, possivelmente, outro mineiro de boa cêpa, enérgico, dedicado e consciente; outro valor aprimorado ocorrerá o lugar de S. Ex.^a, nesta trincheira. Poderá ter maior ou menor brilho intelectual; nada importa. O que tem importância é o valor moral do homem, a consciência republicana e democrática do indivíduo, a certeza de bem servir ao Brasil.

Dai por que nada temos a perder. A Nação nada sofre com isso.

Volva o País os olhos para os grandes problemas que aí estão, desafiando a dedicação dos nossos homens públicos.

Volte-se a Imprensa para as questões imediatas as quais já não comportam qualquer procrastinação, a pique, como estamos, de um socôbro, de mergulharmos, todos, numa noite infinda, como o verbo — um tanto apressado mas, incontestavelmente, cintilante — do Senador Assis Chateaubriand vaticinou, entre ondas de pessimismo, no último discurso.

Sr. Presidente, espero que o Senado Federal, ponderando nestas minhas obscuras palavras, permita ao nobre Senador Bernardes Filho, de acôrdo com o precedente a que me referi, prestar a Minas Gerais tranquilamente os seus serviços como Vice-Governador, ou, mesmo, como Governador daquele Estado e, em qualquer caso, enquanto não se lhe esgotar a licença que venha a obter, tranqüillo esteja de poder voltar ao nosso convívio, aceito por deliberação da Casa.

Para este ponto peço a atenção dos meus dignos pares.

Sr. Presidente, objeto desta sessão extraordinária, são também os casos dos Senhores

Dinarte Mariz e Moysés Lupion. Que os examinemos, não com olhos de político no sentido restrito ou partidário, mas, com a visão dos que encaram os problemas do Direito Constitucional para resolvê-los, segundo os ditames da consciência. Nenhum de nós pode ter a pretensão do "magister dixit", isto é, de dar a última palavra sobre a matéria tão complexa e delicada. Mas, de uma coisa, todos estamos certos: anima-nos o interesse de bem servir e de contribuir, com a nossa opinião, para a segurança de um rumo ou de uma tese em que assentaremos os trilhos, por onde correrá a máquina das interpretações deste Plenário.

Eis o motivo porque requeri esta sessão."

Encerrada a discussão do Parecer, é lido o requerimento abaixo transcrito:

REQUERIMENTO

N.º 50, de 1956

Nos termos do art. 126, letra d, do Regulamento Interno, requiro votação separada de cada um dos itens do pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça sobre o Requerimento n.º 579-55.

Sala das Sessões, em 26 de janeiro de 1956.
— Apolônio Salles.

O SR. APOLONIO SALLES — "Sr. Presidente, o requerimento em votação, de minha autoria, é no sentido de que o Senado, ao decidir sobre a consulta do nobre Senador Bernardes Filho, cijnja a sua deliberação aos itens finais do parecer vencedor da Comissão de Constituição e Justiça, o qual passo a ler, para que o Plenário possa bem julgar a espécie.

"A Comissão de Constituição e Justiça por maioria de votos, deliberou que:

a) um Senador eleito, diplomado e empossado Vice-Governador de um Estado, pode exercer esse cargo, sem perda do mandato, e independente de licença;

b) que ficará privado do mandato de Senador quando efetivamente exercer, como substituto legal, o cargo de Governador."

Vêem os prezados colegas que a ilustrada Comissão dividiu a consulta do nobre Senador Bernardes Filho em dois itens.

No primeiro, assentiu em que o Senador, apenas eleito, diplomado e empossado Vice-Governador, pode exercer esse cargo sem perda do mandato e, até independentemente de licença; no segundo, em que perde o mandato se exercer o cargo efetivo de Governador.

A simples aprovação, pelo Plenário, desse parecer importará aceitação dos dois itens.

A meu ver, para que o pronunciamento da Casa seja consciente e claro, preciso é que ela se manifeste duas vezes — primeiro, quanto ao item *a*, isto é, se o Senador eleito, diplomado e empossado Vice-Governador de um Estado, pode exercer este cargo, sem perder o mandato, e independentemente de licença. Aprovado esse item, passará a votar o segundo, quanto à possível perda do mandato de senador que exercer o cargo de governador.

Com esse intento apresentei o requerimento.

Solicito do Senado que, primeiro, aprove o requerimento. Voltarei então à tribuna para encaminhar a votação do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, nos termos que faculta o Regimento.

Sr. Presidente, esta minha alocução tem apenas o objetivo de solicitar do Senado apoio ao requerimento, para votação consciente e clara da matéria.

Era o que tinha a dizer."

O SR. JOÃO VILLASBOAS — "Sr. Presidente, afigura-se-me não comportar o parecer da honrada Comissão de Constituição e Justiça a divisão proposta pelo ilustre Senador Apolônio Salles no requerimento, ora em votação.

Assim conclui o parecer daquele órgão, assinado pela maioria de seus membros:

"a) Um senador eleito, diplomado e empossado Vice-Governador de um Estado, pode exercer esse cargo sem perda de mandato, independentemente de licença."

O item *b* é consequência do item *a*. Refere-se exclusivamente à figura do Governador:

"b) ficará privado do mandato de Senador, quando efetivamente exercer como substituto legal, o cargo de Governador."

A conclusão é, pois, uma, apenas distribuída em dois itens, que se não podem desligar para votação.

O item *a* estabelece que o Vice-Governador de Estado não perderá o mandato de Senador; o item *b* conclui com uma condição: se exercer efetivamente como substituto o cargo de Governador, perderá o mandato.

O Sr. Apolônio Salles — Prezado colega, tanto me parece, que as decisões são divisíveis, que, de antemão, declaro concordar com a primeira parte do parecer e discordar da segunda.

O Sr. Alvaro Adolpho — Aliás, a própria Comissão fez a divisão.

O Sr. Apolônio Salles — A prova de que pode ser fracionado é que uma conclusão não repugna a outra.

O SR. JOÃO VILLASBOAS — A conclusão é uma; prende-se à consulta sobre o caso do Vice-Governador. Estabeleceu a Comissão que o eleito e empossado no cargo, não perderá o mandato.

O Sr. Kerginaldo Cavalcanti — A consulta foi sobre matéria comum.

O SR. JOÃO VILLASBOAS — Se, no entanto, o Vice-Governador, por vaga ou outro qualquer motivo, fôr chamado a substituir o Governador, perderá o mandato. É uma única conclusão, referente apenas, à figura do Vice-Governador.

Eis por que, Sr. Presidente, com a devida vênia do nobre autor do requerimento, solicito do Senado não concorde com a divisão proposta."

O requerimento, é aprovado. Assim, o Sr. Presidente coloca em votação a primeira parte do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça. O Senador Apolônio Salles, no encaminhamento da votação, assim se expressa:

"Sr. Presidente, honrado pelo Plenário desta Casa com a aprovação do meu requerimento, encaminharei à votação da primeira parte do Parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça que assim se expressa:

"Um senador eleito, diplomado, investido vice-governador de Estado pode exercer esse cargo, sem perda de mandato, independente de licença."

Sr. Presidente, o ponto de vista da douta Comissão de Constituição e Justiça concorda absolutamente — como se dizia outrora — quando se estudava latim — em gênero, número e caso, com aquilo que se passou aqui há tempos, quando concedida a licença ao nobre Senador Lino de Mattos. Mas, vai um pouco além, porque acrescenta: "independente de licença". De modo que, o Plenário não terá qualquer restrição em dar seu apoio a esta primeira parte do Parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça. E, falando em Plenário, refiro-me à maioria que votou, há pouco, o meu requerimento.

Entretanto, devo dizer a V. Ex^{ca}, Sr. Presidente, ser possível que alguém pense de outro modo, e assim é evidentemente necessário que o Plenário se pronuncie.

Este é meu pensamento."

Posta em votação a primeira parte da conclusão do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, é a mesma aprovada:

a) um Senador eleito, diplomado e empossado Vice-Governador de um Estado pode

exercer esse cargo sem perda do mandato e independentemente de licença.

O Sr. Presidente coloca, então, em votação a segunda parte da conclusão do referido Parecer. O Senador Apolônio Salles pronuncia o seguinte discurso, para encaminhar a votação:

"Sr. Presidente, não posso pronunciar-me de igual forma quanto à segunda parte do parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça.

A Casa conhece meu pensamento quando, de outra feita, aqui, acompanhei o brilhante parecer do nobre Senador Benedito Valadares, em que S. Ex.^a, como relator, da Comissão de Constituição e Justiça, do pedido de licença do nobre Senador Lino de Mattos, se pronunciou favoravelmente à tese de que exercer um senador o mandato de prefeito de uma cidade, *ipso-facto* não importava perda de seu mandato legislativo.

Sr. Presidente, não desejo privar o Senado de reportar-me à síntese do parecer do douto Senador por Minas Gerais, quando S. Ex.^a, resumindo um arrazoado completo e seguro, expunha aos dignos membros da Comissão de Constituição e Justiça como não se incluía nas proibições constantes da letra e do espírito da Constituição, exercer um Senador um mandato executivo que não fôsse dos poderes da União.

E esta a síntese a que me referi:

- "a) que o Senador Juvenal Lino de Mattos não pede licença para exercer funções de um dos outros dois Poderes da União, caso em que seu pedido encontraria obstáculo no art. 38, § 1.º, da Constituição;
- b) que pretende exercer o cargo eletivo de Prefeito Municipal e não "comissão ou emprego remunerado", de nomeação de qualquer autoridade legislativa, executiva ou judiciária, caso em que incidiria seu pedido na vedação do art. 48, I, b, da Constituição;
- c) que não se propõe ocupar cargo demissível *ad nutum*, hipótese em que não poderia obter a licença, *ex vi* do art. 48, III, b;
- d) que também não pretende exercer outro mandato legislativo o que lhe seria vedado pelo artigo 48, II, c".

Sr. Presidente, esta síntese é perfeita, porque mostra, de um lado, que, na verdade, o Senador requerente não incide em nenhuma das proibições da Carta Magna do País. Ao

mesmo tempo, não pode o requerente, pela norma comum da interpretação da Constituição, ser coibido de exercer mandato que não incide em nenhuma das suas vedações ou proibições.

Assim, Sr. Presidente, a meu ver, em que pese a modéstia dos meus conhecimentos em assuntos tão elevados — falo com o coração na mão — tenho tranqüilidade de consciência para dizer ao Senado, que nenhum argumento me convence de que se vá ferir de frente a Constituição; claras razões convencem-me do contrário.

E digo mais: quando da primeira feita, aqui no Senado, fui consultado pelo Senador Lino de Mattos sobre a possibilidade e viabilidade do seu requerimento, minha imediata reação foi a de que não seria possível conceder-se a licença que S. Ex.^a iria requerer. Tinha em mente, não a letra da Constituição, mas, talvez, o pensamento do constituinte, quando quis impedir o exercício de dois mandatos legislativos e na verdade estava pensando em dois mandatos eletivos. Na redação da Constituição Brasileira de 1946, a letra é, porém, clara, claríssima. Não se fala em dois mandatos eletivos, mas, sim, em dois mandatos legislativos; excluída, portanto, qualquer interpretação mais ampla que admita proibição para o mandato executivo.

E verdade é ainda que a Constituição — o que não é mais da letra, mas do pensamento — faz distinção muito clara entre os poderes da União, quando diz ser vedada a acumulação de mandatos dos aludidos Poderes, que são harmônicos. Mas, os poderes, da União são bem diferentes e definidos: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, e não, Sr. Presidente, um executivo estadual ou municipal.

Não me parece, de forma alguma, que se encontre amparo em letra ou dispositivo algum da Constituição. Nestas condições, não vejo como o Senado tenha o arbítrio de conceder a licença a um Senador e, mais tarde, negá-la a outro.

Esta a razão por que, com a consciência tranqüila, apesar das críticas que possam advir, voto contra a segunda parte do Parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça."

O Sr. Presidente coloca em votação a segunda parte do parecer, sendo a mesma rejeitada:

- "b) que ficará privado do mandato de Senador quando efetivamente exer-

cer, como substituto legal, o cargo de Governador." (28)

DECLARAÇÕES DE VOTO

O SR. DOMINGOS VELASCO — Sr. Presidente, coerente com o ponto de vista que manifestei na oportunidade da apreciação do pedido de licença do nobre Senador Lino de Mattos, votei a favor do inciso a, e contra o inciso b do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça.

Na ocasião, tive o prazer de expor ao Senado as razões que me haviam levado a votar favoravelmente àquela licença. Evidentemente, não vou reproduzi-las neste instante. Sempre defendi, no entanto, desta tribuna o ponto de vista de que, não sendo explícita a Constituição no impedimento à prática de quaisquer atos pelos Senhores Senadores e Deputados, ficava eu na posição de permitir que os membros do Parlamento os praticassem.

Não me parece lógico, restrinja o Poder Legislativo, sobretudo o Senado, as prerrogativas de seus integrantes, quando a Carta Magna, explicitamente não as limita.

Como V. Ex.^a sabe, Sr. Presidente, a Constituição proíbe os Senadores e Deputados exercer desde a posse outro mandato legislativo, seja federal, estadual, ou municipal. Adjetiva o mandato: legislativo.

Se se tratasse de mandato eletivo, evidentemente estaria eu em ponto de vista contrário. Dado, no entanto, o texto constitucional, não vejo razões que impeçam o exercício de mandato eletivo pelos Senadores e Deputados, que não o do Poder Legislativo.

É verdade, Sr. Presidente, que o § 1.º do artigo 36 da Carta Magna declara:

"O cidadão investido na função de um deles — dos Poderes da União — não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição."

O art. 36, referente aos Poderes da União estabelece:

"São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si".

Evidentemente, a Constituição alude aos Poderes da União e, não, a poderes do Estado ou do Município.

Assim, se não há proibição expressa de que o Deputado e Senador exerçam função eletiva, que não as do Poder Legislativo estadual, municipal e federal, não vejo por que negar licença ao Senador, quando eleito, como no caso vertente do Vice-Governador

do Estado de Minas Gerais e, anteriormente, do Prefeito da Cidade de São Paulo.

O SR. MOURA ANDRADE — Sr. Presidente, não estava em Plenário durante a discussão, pois, por duas vezes, fui requisitado, tendo, assim, perdido a oportunidade de pronunciar-me sobre esse assunto. Alcancei, todavia, a fase da votação, e votei contrariamente ao que acaba de ser decidido. Devo, portanto, ser incluído entre aqueles que foram vencidos hoje nesta Casa.

Tomo conhecimento de que V. Ex.^a colocará, em esguida, em discussão e votação, requerimentos semelhantes se não quase idênticos, de outros Senadores, que desejam licenciar-se, a fim de exercer a chefia do Executivo, para a qual foram eleitos, em Estados. Por esta razão, e diante da confirmação de S. Ex.^a de que estes novos requerimentos entrarão em discussão ainda hoje, reservar-me-ei para fundamentar o voto, que ora pronuncio, na mesma oportunidade em que discutir a matéria que ainda vai ser oferecida à nossa apreciação.

Desejo, pois, que V. Ex.^a me honre, concedendo-me a oportunidade, durante a discussão do assunto de usar da palavra.

O SR. JURACY MAGALHAES — Sr. Presidente, a minha condição de leigo em assunto constitucional, leva-me, talvez, a decidir estes problemas à simples luz do senso comum, que é aquela mercadoria com a qual todos estão satisfeitos, porque todos se supõem detentores de bom senso.

Lendo a Constituição, vejo no artigo 49:

"É permitido ao deputado ou senador, com prévia licença da sua Câmara, desempenhar missão diplomática de caráter transitório ou participar, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais".

Reza o art. 51:

"O deputado ou senador investido na função de ministro de Estado, interventor federal ou secretário de Estado, não perde o mandato".

Ora, se a Constituição especificou, expressamente, os casos em que os senadores e deputados poderiam exercer outras funções, parece-me que, apenas, nessas hipóteses, deixam os representantes de perder seu mandato, isto é, no caso de serem investidos em outras funções.

(28) Até o término do seu mandato de Senador (31-1-1959) o Sr. Bernardes Filho não teve oportunidade de substituir o Governador do Estado de Minas Gerais.

Assim, votei contra o requerimento que acabou de ser discutido, e votaria contra os outros em pauta, se não fôsse o meu desejo de, não podendo fazer justiça, estabelecer, pelo menos, equidade.

Entendo, como declarei na Comissão de Constituição e Justiça, que, desde que o Senado se orientou para eximir de perda do mandato alguns dos seus componentes, não vejo razão para votar contra o meu ilustre companheiro de bancada, Senador Dinarte Mariz que vai exercer o governo do Rio Grande do Norte.

Somente por esta razão, isto é, pelo antecedente, concedo a licença pedida pelo nosso ilustre colega.

COMPATIBILIDADE E INCOMPATIBILIDADES DO MANDATO COM O EXERCÍCIO DE MISSÕES DIPLOMÁTICAS

1 — Não pode o Senador, sem perder o mandato, exercer, ainda que a título interino, missão ordinária ou permanente, isto é, missão que tenha "por objeto manter relações normais e correntes entre os Estados".

Pode, entretanto, com licença prévia da respectiva Câmara, desempenhar missões transitórias, de caráter especial, como as que tenham por objeto uma ou mais negociações determinadas ou a representação do País, quer em congressos ou conferências internacionais, quer em certas cerimônias ou etiquetas, como a coroação de monarca, a posse de chefe de Estado, comemorações, etc.

Manifestação do Senado de caráter geral, provocada pela Indicação n.º 5, de 1951, do Sr. Senador Mozart Lago.

Em 17 de outubro de 1951, o Sr. Senador Mozart Lago enviou à Mesa a

Indicação N.º 5, de 1951 (29)

Indico, para posterior audiência do Plenário, manifeste-se a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal sobre se, além das permissões que lhes defere o art. 49 da Carta Magna vigente, para desempenharem missões diplomáticas de caráter transitório, e para participarem, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais — podem os senadores ou os deputados, sem incorrerem na perda dos respectivos mandatos:

"Aceitar e exercer funções de embaixadores ou de ministros plenipotenciários nos países para os quais, em regra, são

designados diplomatas de carreira, em caráter permanente."

Justificação

Estão em grande voga as designações de senadores e de deputados e os convites aos mesmos para missões diplomáticas. Não tardará, portanto, que as seduções da *carrière* subtraia do exercício no Congresso Nacional algum de seus componentes que pretenda permanecer mais duradouramente em qualquer das brilhantes embaixadas e plenipotenciárias, sobretudo da Europa e da América do Norte. O Senado, cumprindo seu dever constitucional, terá de pronunciar-se sobre as nomeações que ocorrerem. É conveniente, portanto, que previamente se estudem as hipóteses, para evitar decisões apressadas ou menos justas. Quanto às missões diplomáticas de caráter transitório, a Constituição vigente é claríssima, mas quanto às de caráter permanente, ainda há controvérsias que não devem persistir.

Sala das Sessões do Senado Federal, em 17 de outubro de 1951. — *Mozart Lago*.

Encaminhada ao estudo da Comissão de Constituição e Justiça, esta ofereceu sobre o assunto o Parecer n.º 396, de 1952, relatado pelo Sr. Senador Clodomir Cardoso, assim formulado:

PARECER N.º 396, de 1952

Da Comissão de Constituição e Justiça — sobre a Indicação n.º 5, de 1951.

Relator: Sr. Clodomir Cardoso.

Pela indicação n.º 5, de 1951, o eminente Sr. Senador Mozart Lago pediu o parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre a questão seguinte:

Podem os senadores e deputados, sem incorrer na perda do mandato aceitar e exercer, além das funções que lhes são permitidas pelo artigo 49, da Constituição, as de embaixador ou ministro plenipotenciário nos países para os quais, em regra, são designados diplomatas de carreira em caráter permanente?

II

As funções a que alude o art. 49, isto é, as que o deputado ou senador pode desempenhar sem perder o mandato, desde que tenha licença prévia da respectiva câmara, são as cometidas em missão diplomática de caráter transitório e as que, no estrangeiro, se devam exercer em congressos, conferências e missões culturais.

Quais as que constituem objeto da consulta e que a Comissão deve dizer se são ou não vedadas?

A indicação não as determina propriamente; pois, tudo quanto diz respeito delas, é que são funções que deverão ser exercidas por *embaixadores ou ministros plenipotenciários nos países para os quais, em regra, são designados diplomatas de carreira em caráter permanente*.

A caracterização, como se vê, não diz respeito às funções, mas ao lugar em que elas serão desempenhadas e à qualidade em que as deverá desempenhar o nomeado. Ora, o que importa conhecer é a natureza das funções ou o seu objeto.

Pode com efeito suceder que o deputado ou senador seja nomeado para exercer, com o caráter de embaixador ou ministro plenipotenciário, nos países a que alude a indicação, quer funções compatíveis com o seu mandato, quer funções que com ele se não coadunem e pelo exercício ou aceitação das quais o venha a perder.

III

A questão está em saber o que vem a ser a missão transitória que constitui objeto da exceção constitucional.

No direito internacional público, dividem-se as missões diplomáticas em duas grandes categorias: a das missões ordinárias e a das extraordinárias.

As ordinárias, como diz Bevilacqua, são as que têm por objeto manter as relações *normais e correntes* entre Estados amigos. São também denominadas permanentes.

Essas é claro que o senador e o deputado não as podem exercer sem perder o mandato, *ex vi* não só de *argumento a contrario*, oferecido pelo citado art. 49, quando permite o desempenho de missões transitórias, mas, também, do art. 48, que firma a incompatibilidade entre o mandato de deputado ou senador e as funções públicas não excetuadas pelos arts. 49 e 51.

Quanto às missões extraordinárias, são de duas espécies, das quais uma, como se vê dos autores, é constituída por missões que verdadeiramente não são extraordinárias senão no nome.

São missões na realidade ordinárias, porque têm por objeto as relações ordinárias e correntes entre os Estados; e, conquanto se denominem ministros plenipotenciários os que as exercem, a verdade é que para praticarem atos especiais, precisam de ser especialmente autorizados.

Essa denominação de enviado *extraordinário* vem de antigo costume. Perdeu, porém,

a sua razão de ser, de modo que hoje não passa de mera tradição.

Antigamente, os enviados extraordinários gozavam de precedência sobre os ordinários, e, por isso, passaram os Estados a dar a designação de embaixador extraordinário aos seus embaixadores permanentes, estendendo depois esse qualificativo aos enviados de inferior categoria. Presentemente, já ele quase não é dado a tais embaixadores, mas ainda o vemos designando, embora sem o mesmo efeito, os ministros plenipotenciários, em casos nos quais são permanentes as suas missões (H. ACCIOLY; RUBENS F. DE MELO; AN-TOKOLETZ).

IV

Ao lado porém, dessa espécie de missão extraordinária, assim indevidamente qualificada, há outra que é a missão extraordinária *propriamente dita* ou *especial*, que pode ser exercida quer por chefes de missões ordinárias, em virtude de poderes especiais, quer por estranhos à diplomacia.

São missões que têm por objeto: a *realização de uma ou mais negociações determinadas*, ou a *representação do país quer em congressos e conferências internacionais, quer em certas cerimônias, como a do coroamento de um soberano, a da posse de um chefe de Estado, a de casamentos, funerais, comemorações, etc.*, (C. BEVILACQUA; H. ACCIOLY; BLUNTSCHLI).

A essas é que se refere o art. 49 da Constituição.

Tratando delas, diz PONTES DE MIRANDA: "A missão diplomática pode ser de simples cortezia, cultural, de caráter plenipotenciário, comercial ou político, desde que se não trate de embaixada permanente ou legação".

A autorização constitucional, diz, por sua vez TH. CAVALCANTI, "é ampla, mais excepcional e sempre de caráter transitório. O caráter transitório da função imprime feição especial à missão, tirando-lhe qualquer sentido que possa confundir-la com cargos ou missões rotineiras, dentro das atribuições normais dos funcionários diplomáticos".

Este é, aliás, um ponto que precisa de ser acentuado, e talvez esteja nêlo o objeto da questão suscitada pela indicação em exame. As missões especiais, que se podem cometer aos senadores e deputados, não é possível dar por objeto, determine-se, embora, o tempo do seu exercício, matérias que normalmente fazem parte das missões permanentes.

Uma missão interina, como observa Bluntschli, é, pela sua natureza, não *permanente*, nada importando que o seu objeto seja o mesmo das missões permanentes ou ordinárias.

rias. Não obstante, se o seu objeto for esse, não a poderemos considerar compreendida entre as missões transitórias a que alude a Constituição.

Por outros termos, se é certo que não há distinguir entre missão permanente e missão ordinária, pode, entretanto, suceder que missão não permanente deixe de enquadrar-se entre as missões que a Constituição denomina transitórias. Para que, em suma, se possa dizer transitória a missão, no sentido em que vem o epíteto no texto constitucional, não basta que ela não tenha caráter permanente: é necessário mais que a sua transitoriedade resulte da especialidade do seu objeto.

V

Mas, dir-se-á, sem embargo de ser especial e, por isso, transitória, pode a missão necessitar de longo tempo para o seu cumprimento. Será também de mister que não seja de duração excessiva?

Eis aqui um pormenor em que a Constituição não entrou, e que deverá ser considerado em cada caso pelo prudente arbitrio do Senado ou da Câmara.

O art. 49, citado, foi inspirado pela idéia de que pode a Nação ter interesse em que o desempenho de uma missão diplomática seja cometido a um ou mais de um dos seus representantes no Congresso. Essa missão não deve ter caráter permanente. Mas, quanto a poder ou não o seu objeto ser matéria que a deva estender por longo prazo, questão é que a Câmara competente para a licença decidirá, nos casos concretos, como lhe parecer melhor para os interesses nacionais.

VI

Relativamente à denominação ou título sob que os senadores ou deputados poderão exercer a missão diplomática, não há distinguir aqui, em face da Constituição, entre eles e as demais pessoas, o que, certamente, não quer dizer que este particular deva ser sempre indiferente a uma ou outra Casa do Congresso, ou que não possa influir, conforme as circunstâncias, na deliberação delas sobre o pedido de licença.

Recapitulando, diremos que, no nosso parecer, o senador ou deputado:

1.º) não pode, sem perder o mandato,

exercer, ainda que a título interino, missão ordinária ou permanente, isto é, missão que tenha "por objeto manter as relações normais e correntes entre os Estados", para nos servirmos das palavras de Bevilacqua;

2.º) pode, entretanto, com licença prévia da respectiva câmara, desempenhar missões transitórias, de caráter especial, como as que tenham por objeto uma ou mais negociações determinadas ou a representação do País, quer em congressos ou conferências internacionais, quer em certas cerimônias ou etiqueta, como a coroação de monarca, a posse de chefe de Estado, comemorações etc.

Sala Rui Barbosa, em 30 de abril de 1952.
— Dario Cardoso, Presidente — Clodomir Cardoso, Relator — Aloysio de Carvalho — Carlos Gomes de Oliveira — Joaquim Pires — Anísio Jobim — Atílio Vivacqua, com restrições.

VOTO EM SEPARADO DO
SENADOR ANÍSIO JOBIM

Tendo pedido vista do processo ao ser discutido o assunto na Comissão de Constituição e Justiça, nada tenho a acrescentar ao douto parecer do eminente Senador Clodomir Cardoso, relator da indicação n.º 5, de 1951.

Essa indicação resume uma consulta do digno Senador Mozart Lago, consubstanciada nos termos seguintes:

"Indico para posterior audiência do Plenário manifesta-se a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal sobre se, além das permissões que lhes defere o art. 43 da Carta Magna vigente, para desempenharem missões diplomáticas de caráter transitório e para participarem, no estrangeiro de congressos, conferências e missões culturais — podem os senadores ou os deputados, sem incorrerem na perda dos respectivos mandatos:

Aceitar ou exercer funções de embaixadores ou de ministros plenipotenciários nos países para os quais, em regra, são designados diplomatas de carreira em caráter permanente."

2. A resposta, segundo o preclaro relator, é de que só é permitido nas representações a senadores e deputados aquelas missões, que não se revistam de caráter permanente, e neste sentido, faz o parecer distinções.

3. Não é outra a lição dos autores.

ISIDORO RUIZ MORENO (El Derecho Internacional Público — Buenos Aires, 1940) escreve que os agentes diplomáticos, são encarregados de representar os governos em suas relações políticas, que eles atuam em embaixadas, legações e missões especiais.

Hoje, acrescenta o autor, "todos os ministros de segunda categoria são plenipotenciários, e nenhum deles é extraordinário, sobre receberem uma designação especial para determinadas cerimônias."

Além da classificação do Congresso de Viena (12 de março de 1913): — embaixadores, legados e núncios enviados extraordinários, ministros plenipotenciários e internúncios; encarregados de negócios e ministros residentes (Congresso de Aix-la-Chapelle de 1818), o escritor argentino refere-se a agentes confidenciais que se enviam reciprocamente os chefes de Estado, agentes que não são diplomáticos, agentes secretos, observadores, ministros de etiqueta, de condolências ou congratulações comissionados para celebrar acôrdo sobre exercícios fiscais, fixação ou retificação de fronteiras, alguns dos quais são considerados diplomáticos e gozam de prerrogativas ou imunidades (obra cit.).

MÁRIO PESSOA (Direito Internacional Moderno — 1947) diz que "os agentes diplomáticos ordinários são os de caráter permanente. Acontece excepcionalmente, o envio de um ministro público, para os fins especiais de representar o Estado em festa, comemorações, posses presidenciais, coroações, casamentos, funerais etc. Estes últimos são denominados *extraordinários*".

RAUL PEDERNEIRAS, em seu livro "Direito Internacional Compendiado", nona edição — 1947, declara que o regulamento do Congresso de Viena estabeleceu ainda que somente os de primeira classe — embaixadores e legados ou núncios do Vaticano — têm o caráter representativo.

Os enviados diplomáticos em missão extraordinária não têm pelo título nenhuma superioridade.

4. Aceito o parecer do eminente senador Clodomir Cardoso, apesar de que a Constituição no art. 49 se refere ao desempenho de missão diplomática de caráter transitório ou particular no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais.

Sala Rui Barbosa, em 30 de abril de 1952 — Anísio Jobim.

Na sessão de 15 de maio de 1952 figurou em Ordem do Dia do Senado o Parecer. (30)

DEBATES

O SR. PRESIDENTE — O parecer da Comissão de Constituição e Justiça tem duas conclusões.

"Não pode, sem perder o mandato, exercer, ainda que a título interino, missão ordinária ou permanente, isto é, missão que tenha "por objeto manter as rela-

ções normais e correntes entre os Estados", para nos servirmos das palavras de BEVILAQUA;

A segunda conclusão é a seguinte:

"Pode, entretanto, com licença prévia da respectiva Câmara, desempenhar missões transitórias, de caráter especial, como as que tenham por objeto uma ou mais negociações determinadas ou a representação do País, quer em congressos ou conferências internacionais, quer em certas cerimônias ou etiquetas, como a coroação de monarca, a posse de Chefe de Estado, comemorações etc...".

A consulta do Senador Mozart Lago foi esta:

"Podem os Senadores e Deputados, sem incorrer na perda do mandato, aceitar e exercer, além das funções que lhes são permitidas pelo art. 49 da Constituição, as de embaixador ou ministro plenipotenciário, nos países para os quais, em regra, são designados diplomatas de carreira em caráter permanente?"

O Sr. Ivo D'Aquino, pela ordem, assim se expressa:

"Sr. Presidente, a Comissão de Constituição e Justiça chegou a conclusões precisas, e, a meu ver, o que temos a votar são estas conclusões. Não lhes posso deixar de dar meu voto, pois se trata de exata interpretação do pensamento constitucional. Na primeira parte, quando se fala em desempenho interino da missão, deve-se entender, evidentemente, que é das missões contidas na primeira conclusão do Parecer.

Sr. Presidente, observa-me o nobre Senador Waldemar Pedrosa — e considero inteiramente procedente sua observação — que o que nos toca é apreciar o assunto em relação aos Senadores e não aos Deputados. A Câmara a que estes pertencem dará, se provocada, a interpretação que julgar conveniente.

Quanto à parte referente aos Senadores, estou inteiramente de acôrdo com as conclusões do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, e considero que são elas que devemos votar para que não reste dúvida a respeito do assunto.

DECISÃO DO SR. PRESIDENTE

A indicação do nobre Senador Mozart Lago refere-se a Deputados e Senadores. O Parecer da Comissão de Constituição e Justiça refere-se, também, a Deputados e Senadores. O Parecer deve ser votado tal como se encontra. Só através de emenda ou des-

(30) D.C.N. (Seção II) de 18-5-52, pág. 3.971

taque será possível a exclusão da palavra Deputados.

O Senador Flávio Guimarães levanta a questão de ordem abaixo transcrita: "Sr. Presidente, o Parecer do eminente jurista Senador Clodomir Cardoso é dos mais brilhantes. Parece-me, todavia, que o Senado não pode aprovar um Parecer, que constitui apenas matéria de ilustração e consulta. O art. 120 do Regimento Interno esclarece que tais matérias, uma vez dadas ao conhecimento do Senado, devem ser arquivadas, quando não possam ser transformadas em projeto de lei.

O Senado não pode ficar solidário com um Parecer, embora brilhante e de alta sabedoria, como o que está em foco, da lavra de eminente jurista, porque o direito evolui dia a dia e amanhã ou depois será outra a interpretação. Não devemos ficar presos a um simples parecer jurídico.

Consultaria V. Ex.^a se não seria mais interessante dar conhecimento ao Senado apenas do Parecer e arquivar a indicação. Esta a questão de ordem que levanto, e desejava fôsse solucionada por V. Ex.^a por considerar que o Plenário não pode aprovar o Parecer."

DECISAO DO SR. PRESIDENTE

O Regimento no art. 120 determina:

"As Comissões poderão propor o arquivamento das sugestões e indicações recebidas pelo Senado, desde que não as aproveite para formular projeto.

Parágrafo único — Quando as Comissões encarregadas do exame de qualquer assunto concluírem os seus pareceres, apresentando projeto de lei ou de resolução, tais pareceres serão considerados como razões dos projetos, que com eles entrarão em discussão."

Este o texto regimental.

A Comissão de Constituição e Justiça não conclui, apresentando projeto de lei ou de resolução. Fixa em torno da indicação, o princípio interpretativo do texto constitucional. Parece à Mesa que, quanto às conclusões, deve ser ouvido o Plenário.

É lido e aprovado o seguinte

REQUERIMENTO Nº 157, DE 1952

Requeiro sejam excluídas da expressão que antecede as conclusões as palavras "ou Deputado", no Parecer nº 396, de 1952.

Sala das Sessões, em 15 de maio de 1952.
— Waldemar Pedrosa.

O SR. PRESIDENTE — Submeto ao voto do Plenário as conclusões do parecer da Comissão de Constituição e Justiça, salvo o destaque já aprovado, mandando excluir a expressão: "ou Deputado", que são aprovadas.

2 — Caso do Senador Assis Chateaubriand, nomeado Embaixador Especial e Plenipotenciário junto ao Governo da Grã-Bretanha.

Em data de 14 de novembro de 1957 o Sr. Francisco de Assis Chateaubriand Bandeira de Melo, Senador pelo Estado do Maranhão, remeteu à Mesa a seguinte comunicação:

"Exmo Sr. Presidente do Senado Federal.

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que, nesta data, me ausento do País, a fim de assumir o exercício da missão que me confiou o Exmo Senhor Presidente da República, de representar o Brasil, em Comissão, como Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário junto ao Governo da Grã-Bretanha, considerando compreendida, na aprovação dada ao meu nome para essa função, a licença do Senado, para o seu desempenho, de acordo com o estabelecido no art. 49 da Constituição e art. 24 do Regimento.

Tratando-se de ausência de mais de três meses, rogo se digne Vossa Excelência de convocar o meu Suplente.

Sala das Sessões, 14 de novembro de 1957.
— Assis Chateaubriand.

Lido o ofício, o Sr. Presidente (Senador Apolônio Salles) fez a seguinte declaração:

"O SR. PRESIDENTE — A presente comunicação será encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça, para que a examine devidamente." (31)

Na sessão de 30 do mesmo mês (novembro de 1957) foi lido, no expediente, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, que concluiu pela incompatibilidade entre o exercício do mandato de Senador e o cargo a que se referia a sua comunicação.

Foi o seguinte o pronunciamento da Comissão:

PARECER

Nº 1.195, DE 1957 (32)

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Ofício nº S.F. — 7, do Sr. Assis Chateaubriand, comunicando ausentar-se do País, a fim de assumir o cargo de Embaixador junto ao Governo da Grã-Bretanha e solicitando a convocação do respectivo Suplente.

Relator: Sr. Gaspar Veloso.

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal é chamada a opinar sobre o requerimento formulado pelo ilustre Senador Assis Chateaubriand, o qual, considerando como licença, a deliberação do Plenário desta Casa, aprovando a sua designação para Embaixador do Brasil na Corte Real Inglesa, pede a convocação do seu Suplente, em caráter transitório. Vale dizer: Sua Excelência considera-se, mesmo depois de empossado em função de caráter permanente, como a que exerce na atualidade, com as prerrogativas do mandato que lhe foi conferido nas urnas. Não há a opinar, nem a decidir no que já se encontra antecipadamente resolvido pela douta Comissão de Justiça desta Casa do Congresso, no Parecer nº 396, de 1952, relatado pelo nobre Senador Clodomir Cardoso, parecer esse que transcrevemos e endossamos, com o voto em separado do Senador Anísio Jobim.

O Sr. Relator reproduz, a seguir, o Parecer nº 396-52 da Comissão de Constituição e Justiça e as considerações do Senador Anísio Jobim (no seu voto em separado), quando da apreciação da Indicação nº 5, de 1951 (supra-transcrita). E finaliza:

O parecer citado tira o caráter personalíssimo que porventura pudesse influir na decisão do caso em tela. Lastimamos a ausência do nosso convívio de um personalidade do alto nível intelectual e do acendrado espírito público do atual Embaixador brasileiro na Corte de Saint James.

Opinamos, porém, pesar nosso, com o apoio unânime dos tratadistas, ter incidido o nosso ilustre colega, Senador Assis Chateaubriand, na incompatibilidade prevista no art. 48, II, alínea b, com a sanção prevista no § 1º do artigo citado da Constituição Federal.

Sala das Comissões, em 29 de novembro de 1957. — *Cunha Mello*, Presidente — *Gaspar Veloso*, Relator — *Benedicto Valladares* — *Lourival Fontes* — *Lima Guimarães* — *Daniel Krieger* — *Attílio Vivacqua* — *Gilberto Marinho*.

VOTO EM SEPARADO

Do Sr. Senador Lineu Prestes ao Ofício S.F.-7, do Sr. Assis Chateaubriand, comunicando ausentar-se do País, a fim de assumir o cargo de Embaixador junto ao Governo da Grã-Bretanha e solicitando a convocação do respectivo Suplente.

A primeira Constituição republicana, aquela a cuja sombra viveu a Nação longos anos de paz e prosperidade, assim dispunha no seu art. 23:

"Nenhum membro do Congresso, desde que tenha sido eleito, poderá celebrar contratos com o Poder Executivo nem dele receber comissões ou empregos remunerados.

§ 1.º — Excetuam-se desta proibição:

1.º as missões diplomáticas

O Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, instituindo o Governo Provisório, suspendeu o funcionamento das instituições democráticas, mantendo, todavia, aquela permissão. A 16 de julho de 1934, restauradas aquelas prerrogativas, a Constituição assim regulava a matéria, no seu § 2.º do art. 31:

"É permitido ao Deputado, mediante licença prévia da Câmara, desempenhar missão diplomática, não prevalecendo, neste caso, o disposto no art. 34."

Em 10 de novembro de 1937 ruíram, outra vez, as instituições democráticas. Mas a Carta política outorgada pelo saudoso Presidente, Getúlio Vargas, conservando quase todos os dispositivos da Constituição de 34, fez uma restrição ao exercício, pelo parlamentar, de missão diplomática, estabelecendo, na letra b do seu art. 44:

"Aos membros do Parlamento Nacional é vedado:

Aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprego público remunerado, salvo missão diplomática de caráter extraordinária."

A Constituição vigente no seu art. 49, assim dispõe:

"É permitido ao Senador ou Deputado, com prévia licença de sua Câmara, desempenhar missão diplomática de caráter transitório, ou participar, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais."

Muito de propósito, acompanhei a evolução do pensamento do legislador brasileiro através da elaboração de nossas diversas Cartas Magnas. Verifiquei, assim, que a Carta

de 91 não opunha embargos à aceitação pelo membro do Poder Legislativo, de missão diplomática.

É foi, de certo, ao abrigo daquele inciso constitucional, que vultos ilustres do Parlamento chefiaram missões no estrangeiro. Note-se que a Constituição de 91 falava, apenas, em Missão Diplomática. A Constituição de 34 conservou a mesma permissão.

O Estatuto de 1937, com o objetivo evidente de obstar que o Deputado ou Senador exercesse missão diplomática normal, tal como lhe era permitido na Constituição anterior, declarou expressamente que o membro do Parlamento só poderia exercer missão diplomática extraordinária. Estavam, assim, sem sombra de dúvida, na vigência da Carta de 37, os Deputados e Senadores impedidos de aceitar, sob pena de perda do mandato, missão diplomática, simples. Peço a atenção de meus colegas para a *equivalência perfeita, na técnica entre missão diplomática simples e extraordinária*, porque ambas são missões transitórias e de comissão. Mas o legislador de 37, apesar disso, restringiu a aceitação pelo parlamentar de *missão apenas extraordinária*.

Velo, porém, a Constituição atual. Quisesse o legislador de 46 manter a proibição prevista na Carta de 37, isto é, no Estatuto outorgado pelo Presidente Vargas, no qual se fazia expressa menção de que a única missão diplomática que poderia ser exercida pelo membro do Parlamento seria aquela de caráter extraordinário, e manteria a proibição. Mas não o fez. Antes, restaurou a permissão anterior. Ora, sabido que o cargo de Embaixador é função transitória, que se extingue com a saída do Presidente que faz a nomeação, de vez que implica confiança, não tenho dúvidas em proclamar que o nosso eminente colega Assis Chateaubriand pode exercer as funções de Embaixador em Londres sem perda de seu mandato. E busco superfície para meu voto nos próprios termos expressos e inequívocos do art. 49 da Constituição vigente.

Sala das Comissões, em 29 de novembro de 1957. — *Lineu Prestes*.

O Parecer n.º 1.195/57, figurou na Ordem do Dia da sessão de 3 de dezembro de 1957.

Anunciada a discussão, usou da palavra o Sr. Senador Vivaldo Lima, que justificou requerimento enviado à Mesa (n.º 689/57), no sentido de que voltasse a matéria à Comissão de Constituição e Justiça, a fim de verificar a possibilidade de ser concedido ao Sr. Assis Chateaubriand o prazo de um mês para optar entre o mandato de Senador e o cargo de Embaixador, a exemplo do que fôra feito em

relação aos Senadores Moisés Lupion e Dinarte Mariz, que se haviam investido no Governo dos Estados do Paraná e Rio Grande do Norte, respectivamente, com licença do Senado que veio a ser posteriormente cancelada.

Ocuparam a tribuna, em seguida, encaminhando a votação do requerimento, a favor dele, os Srs. Lino de Mattos e Kerginaldo Cavalcanti e, contra, os Srs. Gaspar Veloso, Cunha Mello, Novaes Filho, Lourival Fontes, Daniel Krieger e Nereu Ramos, que entendiam que o Sr. Assis Chateaubriand perdera o mandato de Senador ao tomar posse do cargo de Embaixador.

Rejeitado o requerimento, passou-se à discussão do Parecer, que foi, afinal, aprovado.

Apenas usou da palavra para discuti-lo o Sr. Senador Lima Guimarães, que entendia estar incompleto o Parecer, pois não encarrara a questão da perda do mandato, em que incidira o Senador Chateaubriand. Achava o orador que o Senado, antes de convocar o Suplente, devia declarar a perda do mandato, a qual, na forma do Regimento, podia ser provocada por um Senador, ou por Partido Político ou pelo Procurador da República.

Fizeram declarações de voto os Srs. Sebastião Archer (contra o Parecer); Alencastro Guimarães (contra); — Kerginaldo Cavalcanti (contra) e Cunha Mello (favorável).

(DEBATES (33))

Discussão única do Parecer n.º 1.195, de 1957, da Comissão de Constituição e Justiça sobre o Ofício n.º S.F.-7, de 1957, em que o Sr. Senador Assis Chateaubriand comunica a sua ausência dos trabalhos do Senado, a fim de assumir o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário junto ao Governo da Grã-Bretanha, e solicita a convocação do seu Suplente — (parecer concluindo pela existência, no caso da incompatibilidade prevista no art. 48, item II, alínea b, com a sanção estipulada no § 1.º do mesmo artigo, da Constituição Federal).

REQUERIMENTO

N.º 689, de 1957

Tendo em vista que nos casos dos Senadores que se haviam investido em cargos de Governadores de Estados o Senado, ao cancelar-lhes a licença concedida para que os aceitassem, lhes concedeu o prazo de um mês para optarem entre os mandatos e os cargos, requero volte à Comissão de Justiça, o

Parecer n.º 1.195, de 1957, a fim de que examine a possibilidade de se adotar igual orientação relativamente ao Sr. Senador Assis Chateaubriand.

Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 1957. — *Vivaldo Lima*.

Para encaminhar a votação do requerimento em tela, usam da palavra os Senadores Vivaldo Lima, Gaspar Veloso, Novaes Filho, Lino de Mattos, Lourival Fontes, Daniel Krieger, Nereu Ramos, Cunha Meilo e Kenginaldo Cavalcanti:

O SR. VIVALDO LIMA — “Sr. Presidente, reveste-se de suma importância a decisão que proferirá, em sua alta sabedoria, o Plenário desta Casa, escudado no parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça, da lavra do seu nobre Relator Senador Gaspar Veloso. Apenas uma voz dêbe discordou entre os presentes em número de 9, que exteriorizou sua contrariedade em trabalho elucidativo de seu ponto de vista, à guisa de voto em separado, a do Senador Lineu Prestes.

Aprecia dêsse jeito esta Casa tal assunto guiado por um parecer que mereceu o apoio dos maiores constitucionalistas integrantes daquela egrégia Comissão.

Assim sendo, nos termos em que está vassado, concluindo de forma fulminante e inexorável, pouco deixa ou nada mesmo permite ao mais leve esboço de defesa, quando estatut peremptoriamente ter “com o apoio unânime dos tratadistas incidido o nosso ilustre colega Senador Assis Chateaubriand na incompatibilidade prevista no art. 48, item II, alínea b, com a sanção prevista no § 1.º do artigo citado da Constituição Federal”.

Tudo isso em resultado de consulta da Mesa sobre o requerimento formulado em que, julgando-se, dentro do seu ponto de vista, com a Razão e o Direito se considera afastado apenas e como tal lembra que transitoria deve ser a convocação do seu Suplente.

Contrariando frontalmente tal pretensão, para o que recorre o parecer de autoria do saudoso e culto Senador Clodomir Cardoso, esposado pela então Comissão de Constituição e Justiça, pois contava entre outros luminares, com as figuras de consagrados juristas, como a de Dario Cardoso, Aloysio de Carvalho e Anísio Jobim, já lastima, a atual Comissão, de antemão “a ausência do nosso convívio de uma personalidade do alto nível intelectual e do acendrado espírito público do atual Embaixador brasileiro na Corte de Saint James”.

Nesse passo da tramitação se antevê na desolada despedida o inevitável repúdio da premissa, com o que, inapelavelmente se convocará o suplente para o usufruto do mandato até seu término. É o que tudo leva a crer, dentro dos precedentes e da obediência aos textos constitucionais.

Assim incisivo, sem oferecer outra alternativa evitará o Senado repetir o exemplo de reconsiderações anteriores, como no caso dos senadores governadores...

Certo, certíssimo, parece, andar com a atitude correta sem transigências ou contempções inspiradas por interesses subalternos.

Há, contudo, que apreciar o problema sob outros ângulos.

É aplicado o preceito constitucional específico, ou os textos peculiares têm tido integral execução em todo o País em outros casos?

Haverá, porventura, representantes estaduais ou federais investidos em funções de confiança, de cargos permanentes dos quais são demissíveis *ad nutum*, sem terem incorrido na perda do mandato? E em funções, sobretudo, não taxativamente permitidas pela Constituição?

No caso afirmativo poderão subsistir as licenças concedidas infringentes de claros preceitos constitucionais e na espécie a quem caberá adotar as providências compatíveis e a apuração das responsabilidades?

É o que resta saber.

Exige-se aqui, no entanto, respeito absoluto à Constituição, jamais o critério de dois pesos e duas medidas na interpretação dos seus textos, que não podem ser aplicados ao sabor das conveniências políticas ou de caprichos de maiorias ocasionais.

Delibera, pois, o Senado no sentido de cessar o mandato de um representante pelo Estado do Maranhão, por se ter investido nas funções de Embaixador do Brasil junto ao Governo da Grã-Bretanha.

No seu requerimento, porém, ao qual aneou longo parecer do renomado jurista consulto, deixou entender bem que esperava fôsse convocado o seu suplente, em caráter transitório, isto é, enquanto perdurasse a sua missão de confiança na Corte de Saint James.

Diante de tal fato, e considerando os precedentes, é que *data venia*, ousou apresentar o presente requerimento, a fim de que ainda se possibilite ao nobre Senador Assis Chateaubriand a alternativa de opção entre o

mandato de Senador e as funções de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, junto ao Governo de ua Majestade Elizabeth II da Inglaterra, nas quais não obstante, já se acha investido desde a entrega das credenciais."

O SR. GASPAS VELOSO — "Sr. Presidente, sei da vida pública do Senador Assis Chateaubriand desde 1930, quando S. Ex.^a acompanhou as Forças Revolucionárias que, partindo do Rio Grande do Sul, chegaram vitoriosas a esta capital na manhã de 24 de outubro daquele ano.

Lastimo não tê-lo conhecido de perto em data anterior a esse movimento, quando S. Ex.^a perlustrava com brilho a Faculdade de Direito do Recife.

Acompanhei S. Ex.^a na época, formando opiniões a respeito da revolução vitoriosa. Li, com prazer, seus artigos, que modificavam a política inicial do movimento para uma orientação de caráter social e econômica. Dai minha admiração por S. Ex.^a, a qual se cimentou nesta Casa, com o convívio ameno de uma amizade por esse grande parlamentar, *doublié* de jornalista, que é o nosso colega, cujo mandato hoje se discute.

Se não houvesse na vida de Assis Chateaubriand, a sua luta, como Professor de Direito Público, se lhe faltassem os tributos que o jornalismo lhe deu e que a campanha movida pelos seus jornais granjeou em torno do seu nome; se não existisse nada disso, sobravam a S. Ex.^a as campanhas meritórias que vem travando na Imprensa e no Parlamento: a da aviação, a da criança, a da recuperação do solo, a do reflorestamento, e (por que não dizê-lo?) também a defesa, que tem feito nesta Casa, da iniciativa privada.

Sou contrário, em tese, a S. Ex.^a na questão da iniciativa privada, em relação ao petróleo nacional, porque acho que, no momento, não interessa ao capital estrangeiro descobrir petróleo na nossa terra.

Não fôra isso, Sr. Presidente, e o petróleo, jorrasse no território nacional, nas mesmas condições econômicas em que jorra no Oriente próximo, eu estaria de mãos dadas com o Senador Assis Chateaubriand, aplaudindo sua campanha em prol da iniciativa privada.

A admiração que tenho por esse homem público que, como disse no meu parecer, é de acendrado espírito público, só poderia fazer com que eu procurasse, por todos os meios, manter esse ilustre homem público no nosso convívio. Infelizmente, pesar meu, não encontrei nos Tratadistas, nos doutrinadores, aqueles que estudam a legislação,

nem naqueles que a aplicam, uma só voz que viesse em abono da tese de que o Senador Assis Chateaubriand não havia perdido seu mandato.

Nessas condições, emiti o parecer que não é meu, que não é da atual Comissão de Constituição e Justiça — porque o assunto já estava prejudgado no parecer do ilustre jurista consulto Clodomir Cardoso, adotado por aquela Comissão numa consulta do nobre Senador Mozart Lago.

O Sr. Cunha Mello — Como Vossa Excelência, sou grande admirador do nobre Senador Assis Chateaubriand. Tenho até mais motivos para considerá-lo, porque minha admiração por S. Ex.^a começou quando, na infância, estudávamos em Pernambuco. Sou mesmo devedor de grandes atenções e favores pessoais ao Senador Assis Chateaubriand; mas votarei com a Constituição e com a minha consciência jurídica. Entendo que a Mesa não precisaria consultar, tão definida e clara é a sua ação nos preceitos Constitucionais. Somente por alta deferência e pela homenagem que ela presta à douta Comissão de Constituição e Justiça, resolveu ouvir esse órgão. O parecer da Comissão de Constituição e Justiça é a própria Constituição, e esta não pode ser desrespeitada.

O SR. PRESIDENTE (*Fazendo soar os tímpanos*) — Pondero aos nobres Senadores que a matéria em votação não é ainda o parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça, e sim o requerimento de autoria do nobre Senador Vivaldo Lima.

O SR. GASPAS VELOSO — Antes de terminar, agradeço o apoio que deu às minhas palavras o ilustre Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, Senador Cunha Mello.

Feitas estas ligeiras considerações, Sr. Presidente, em torno dos motivos apresentados na Comissão de Constituição e Justiça sobre a matéria de que fui Relator, volto a tratar do assunto em pauta, ou seja o requerimento firmado pelo nobre representante do Amazonas, Senador Vivaldo Lima, no qual S. Ex.^a solicita prazo para que o nobre Senador Assis Chateaubriand possa optar pela cadeira no Senado ou pelo cargo de Embaixador.

Não encontro motivos para que volte à Comissão uma resolução já soberanamente decidida.

Não se trata de cassar o mandato do ilustre Senador Assis Chateaubriand; não se

trata de impôr punição a S. Ex.^a Trata-se apenas do seguinte:

Ao assumir o lugar de Embaixador junto à Corte de Saint James, optou o Senador Assis Chateaubriand por esse cargo, de vez que a vedação constitucional impedia que ocupasse, cumulativamente os dois cargos — o de Embaixador e o de Senador. Aceitando aquêle, recusou este; aceitando aquêle, demitiu-se deste.

Não se diga que é o mesmo caso havido, nesta Casa, com os Governadores Dinarte Mariz, Moisés Luplon e o nosso ilustre colega Senador Lino de Mattos, porque no caso presente ninguém nos consultou previamente; aqueles, requereram uma licença que o Senado concedeu.

O Sr. Cunha Mello — No caso, a opção já está declarada pelo fato de o Senador Assis Chateaubriand haver assumido a Embaixada em Londres. A opção está clara.

O SR. GASPARETTO — Agradeço o aparte de V. Ex.^a

Na questão dos Governadores, o Senado concedeu uma licença. Baseados, nessa licença assumiram eles os cargos para os quais foram eleitos, confiantes na decisão desta Casa. Posteriormente, o Senado a cassou. Era justo, pois, que tendo cassado a licença, se desse, como se devera dar, de início, a oportunidade de optar pelo lugar de Senador ou pela função para a qual haviam sido eleitos.

O Sr. Vivaldo Lima — O Senado reconsiderou a posição dos Governadores já investidos da função e ainda lhes deu trinta dias para que decidissem. Durante esse tempo continuariam no exercício do mandato de Governador; depois, então, poderiam voltar ao Senado. Mais: V. Ex.^a deve ter sentido pelas minhas palavras, no encaminhamento da votação do requerimento, que estou de acordo com o parecer de V. Ex.^a; apenas por equidade, devia ser dado ao Senador Assis Chateaubriand o mesmo tratamento, dispensado a outros Senadores.

O SR. GASPARETTO — Agradeço o aparte de V. Ex.^a, e declaro que ninguém mais do que eu gostaria de atender a todas as solicitações que viessem beneficiar ao meu ilustre amigo, Senador Assis Chateaubriand.

Entretanto, quero fique bem claro que o caso dos governadores e o do Senador Assis Chateaubriand não são idênticos. No primeiro, houve licença prévia, houve consulta. Os dois governadores e o prefeito solicitaram licença ao Senado; consultaram sobre se podiam exercer as duas funções; e a resposta foi afirmativa.

Não seria, pois, justo não se lhes desse oportunidade para optarem. O caso do Sr.

Assis Chateaubriand é inteiramente diferente. A simples assunção do cargo, por parte do Senador Assis Chateaubriand, tornou-se incompatível com o seu mandato de Senador. Nessas condições, concluo dizendo que sou contrário ao requerimento formulado pelo ilustre colega, Senador Vivaldo Lima, representante do Amazonas, com meu protesto da mais alta estima em que tenho S. Ex.^a e a causa que defende."

O SR. NOVAES FILHO — "Sr. Presidente, aproveito o ensejo do requerimento do nobre representante do Estado do Amazonas para render, desta tribuna, as homenagens do meu apreço e de minha admiração ao eminente companheiro nosso que foi o Senador Assis Chateaubriand.

Filho espiritual de minha terra, em Pernambuco é que S. Ex.^a formou a sua mentalidade. Na velha escola de Direito alicerçou sua consciência jurídica e, no *Diário de Pernambuco*, aprimorou sua pena jornalística.

O Sr. Cunha Mello — Na Faculdade de Direito de Recife, prestou belo concurso para a cátedra de Direito Público.

O SR. NOVAES FILHO — Diz V. Ex.^a muito bem. Tornou-se, depois, mestre naquela velha escola, de tão altas tradições nas letras jurídicas do Brasil.

Descendente de velha estirpe pernambucana, foi na minha terra que Assis Chateaubriand pôde temperar seu caráter, para as grandes lutas em que se tem empenhado.

Amigo seu e admirador de longo tempo, por várias vezes concitei-o a que renunciasse à sua pretensão à diplomacia para continuar abrilhantando este Plenário com aquela movimentação, que a todos nos encantava, no debater os diferentes problemas da nacionalidade.

Não vejo, porém, Sr. Presidente, como poderia o Plenário, nesta hora, dar o seu voto ao requerimento do eminente Senador Vivaldo Lima, cujo alto intuito, de mais uma homenagem ao companheiro que vai deixar esta Casa, louvo.

O Sr. Vivaldo Lima — Agradeço a V. Ex.^a as palavras gentis e aproveito para frisar que o meu requerimento não tem objetivo protelatório.

O SR. NOVAES FILHO — Absolutamente. Compreendi bem a intenção de V. Ex.^a: é a de render merecida homenagem a brasileiro, que tanto brilho tem dado à vida

pública nacional, representando nesta Casa o seu Estado natal — a gloriosa Paraíba — e, depois, a terra da inteligência e da poesia — o Maranhão.

Tive, entretanto, ensejo de assistir, na Comissão de Constituição e Justiça, muito embora a ela não pertença, os debates em torno do assunto, os quais reputo dos mais interessantes e dignos de ser acompanhados.

Ouvi, naquela Comissão, Sr. Presidente, o voto alto e insuspeito do eminente representante do Estado de Minas Gerais, Sr. Benedicto Valladares que, todos sabemos, é dos amigos mais íntimos do Senador Assis Chateaubriand. O ilustre Senador mineiro fundamentou pronunciamento em elementos colhidos nos trabalhos da própria Assembléa Nacional Constituinte, declarando-se contrário à permanência do Sr. Assis Chateaubriand no Senado, desde que S. Ex.^a aceitara o cargo de Embaixador do Brasil em Londres. Ouvei, depois, o voto conciso e fulgurante do eminente Senador Daniel Krieger, sem favor, um dos membros da Comissão de Constituição e Justiça que sempre vota com autoridade, serenidade e alto senso jurídico.

O Senador Daniel Krieger, ao fundamentar seu voto, leu, para que todos ouvissem, o artigo da Constituição que diz respeito aos casos, sobre os quais o Sr. Presidente da República é obrigado a pedir a anuência do Senado. Dentre esses, está bem configurado o de Chefe de Missão Diplomática, em caráter permanente. É o de que se trata.

Se o Sr. Presidente da República nos enviou Mensagem solicitando aprovação do Senado para a indicação do Senador Assis Chateaubriand, o cargo é de natureza permanente, muito embora em comissão, de confiança do Chefe da Nação.

Além desses, outros brilhantes votos foram dados naquele órgão técnico, porque sobre a matéria, manifestaram-se, individualmente, todos os seus membros. Houve apenas uma discrepância do eminente representante do Estado de São Paulo, Senador Lineu Prestes.

Sr. Presidente, a conclusão da Comissão de Constituição e Justiça já é bem conhecida do País inteiro: o nobre Senador Assis Chateaubriand ao aceitar a Embaixada do Brasil em Londres perdeu o mandato de representante do Estado do Maranhão. Como poderia agora a mesma Comissão que assim resolveu receber o requerimento do nobre Senador Vivaldo Lima e formular uma consulta? Consulta sobre que, se já declarou, através do voto do Relator, aprovado por

aquêle órgão, que o eminente Senador maranhense havia perdido seu mandato? Se o perdeu não há mais consulta que fazer. Seria até desprimor — considero eu — dêste Plenário, para com a douta Comissão de Constituição e Justiça, se aceitasse o requerimento do nobre Senador Vivaldo Lima, apresentado, como já disse e repito, com os melhores propósitos, como traço da fidalguia que acompanha sua personalidade.

O Sr. Vivaldo Lima — Muito agradecido a V. Ex.^a.

O SR. NOVAES FILHO — Sr. Presidente, só há uma resposta que dar ao eminente e nobre representante do Amazonas, a quem tanto prezo e a quem sempre procurei distinguir com a minha admiração e com meu aprêço; é exclamar como Mont'Alverne, naquela célebre sermão que todos os brasileiros conhecem: "É tarde; é muito tarde já."

O SR. LINO DE MATTOS — "Sr. Presidente, o eminente colega, Senador Assis Chateaubriand ao deixar o Brasil para assumir a Embaixada Extraordinária Plenipotenciária na Grã-Bretanha, apresentou requerimento de licença e fez divulgar parecer de conhecido tratadista, o ilustre jurista Justo de Moraes.

Não há dúvida de que S. Ex.^a deixou a Pátria convencido de conseguir licença para exercer a missão diplomática de que está investido. Acontece, porém, que a douta Comissão de Constituição e Justiça concluiu pela perda do mandato.

Deseja o nobre Senador Vivaldo Lima que o processo volte àquêle órgão a fim de, em certo prazo, ter o eminente Senador Assis Chateaubriand o direito de opção.

O nobre Senador Gaspar Veloso declarou com acêrto, que o caso difere daquele outro em que fui parte, como licenciado pelo Senado, para assumir a Prefeitura de São Paulo e dos Governadores do Rio Grande do Norte e do Paraná. Vamos aceitar, para argumentar, que está tudo muito certo e que é isso mesmo.

Parece-me seria ato de delicadeza...

O Sr. Alencastro Guimarães — Muito bem.

O SR. LINO DE MATTOS — ... de compreensão e de solidariedade voltar o Requerimento à Comissão...

O Sr. Sebastião Archer — Muito bem.

O SR. LINO DE MATTOS — ... quando não seja, para exame da possibilidade ou não do prazo de opção, pelo menos, ao Senador Assis Chateaubriand, que está na Inglaterra, honrando nossa Pátria, a fim de que S. Ex.^a, sabedor de que a causa está ir-

remediavelmente perdida, porque a posição da Maioria já se definiu pela perda do mandato...

O Sr. Vivaldo Lima — Como no caso dos Governadores.

O SR. LINO DE MATTOS — ... no sentido de que se lhe permita, repito, pelo menos conhecer, exata e precisamente, em que condições se encontra o seu requerimento no Senado da República. Haverá sempre a possibilidade do Senador Assis Chateaubriand, inclusive reconhecendo a situação criada, desistir da licença, para considerar o seu mandato perdido por força do que dispõe o art. 48, nº II, letra b, da nossa Constituição.

S. Presidente, nos casos de controvérsia na interpretação constitucional prefiro adotar solução que prestigie o Congresso Nacional e amplie o direito dos seus membros.

Está em votação matéria de rigidez constitucional discutível e que oferece, portanto, ao Plenário do Senado ensejo de decidir pelo alargamento de prerrogativas dos seus membros.

Requer o eminente senador pelo Estado do Maranhão, hoje Embaixador Assis Chateaubriand, licença para desempenhar, em Londres, missão diplomática, na qualidade de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, junto à Corte de Sua Majestade a Rainha da Inglaterra.

Entende o douto Relator, o nosso preclaro colega Senador Gaspar Veloso, que estamos face à violação do disposto no nº II, alínea b do art. 48 da Constituição Federal, o que importa na perda do mandato, *ex vi*, do § 1º do mesmo artigo.

O voto, em separado, do meu nobre companheiro de bancada, o ilustre colega Senador Linneu Prestes, contraria frontalmente a conclusão do nobre Relator, para entender que a solicitação do eminente Senador Assis Chateaubriand encontra amplo agasalho constitucional no art. 49 da nossa Carta Magna.

O nobre Relator aplicou, nas suas conclusões, a regra geral do número II, alínea b do art. 48, a fim de dar solução a um caso que, na minha desvaliosa opinião, se excita, para constituir uma das exceções previstas pelo § 1º do art. 36, sempre da Constituição Federal.

Cargo público do qual o ocupante pode ser demitido *ad nutum*, no rigor do n.º II, alínea b do citado art. 48 é, também, o de Ministro de Estado ou de Interventor Federal.

O Sr. Alencastro Guimarães — Muito bem.

O SR. LINO DE MATTOS — São, todavia, cargos para os quais podem ser nomeados senadores e deputados sem perda de mandato, conforme está previsto no art. 51, uma das exceções asseguradas pelo § 1º do art. 36.

Trata-se, é verdade, de exceção expressa. Todavia, exceção expressa é o caso da missão diplomática transitória. Ao intérprete constitucional não cabe limitar o sentido da transitoriedade dessas missões diplomáticas para sustentar que só sejam aquelas destinadas à participação nas posses de Chefes de Estados, retribuição de visitas oficiais e outros iguais ou semelhantes. Missão diplomática transitória deve ser imperiosamente a que se caracteriza pela sua qualificação de extraordinária.

Alega-se que, embora transitória a investidura do Senador Assis Chateaubriand, nem poderia ser diferente visto não pertencer o mesmo à carreira diplomática, o cargo, porém, é de caráter permanente. Essa circunstância, na decisão dos doutos membros da maioria da Comissão de Constituição e Justiça, deu, à missão diplomática do nobre Senador pelo Maranhão, caráter diverso do previsto pelo art. 49, escudado no qual é requerida a licença.

O caráter da transitoriedade é do ocupante do cargo. O cargo em si pode ser de caráter permanente. Essa característica não se transfere ao ocupante nomeado para exercê-lo em caráter transitório.

Permanente é o cargo de Ministro de Estado. O art. 90 da Constituição Federal garante a sua existência com atribuições definidas, também, permanentemente.

A prevalecer o raciocínio que, pelo fato de ser permanente a representação diplomática, junto ao Governo da Grã-Bretanha, retira da investidura dos embaixadores extraordinários o caráter de transitoriedade, embora, transitória de fato o sejam, também, os Ministros de Estados se situariam, do mesmo modo, e não poderiam nêles se investirem senadores e deputados sob pena da cominação constitucional, visto tratar-se de cargo público do qual pode o senador ou o deputado ser demitido *ad nutum*.

Parece-me idêntica a situação com referência à ONU — Organização das Nações Unidas — de existência permanente, tão permanente que lhe construíram sede própria em um dos mais valiosos conjuntos arquitetônicos do mundo, nas cujas missões diplomáticas, que lá se reúnem, são de caráter transitório. Escudados no art. 49 da Constituição Federal lá se encontram, honrando o Brasil, como seus representantes e sem pr-

rigo da perda dos mandatos senatoriais, os nossos ilustres colegas Gomes de Oliveira e Victorino Freire. Lá estiveram, sob o mesmo amparo constitucional, entre outros, os nobres senadores Benedicto Valladares e Georgino Avelino.

Convém atentar-se para a situação de paradoxo a que as conclusões do nobre Relator conduzirão o problema se tivermos presente o axioma de "quem pode o mais, também pode o menos". Não seria assim, no caso do Senador Assis Chateaubriand que, podendo, constitucionalmente, ser nomeado Ministro das Relações Exteriores, sem perda do mandato parlamentar, não poderia, porém, para cargo subordinado ao Itamarati, consoante o é a missão diplomática em que se acha investido. Poderia o mais, não poderia o menos.

O Sr. Vivaldo Lima — Tanto pode ser considerada transitória a missão de Embaixador Plenipotenciário que, quando deixam o cargo, perdem o direito ao título. Legalmente, nenhum embaixador extraordinário, finda a missão pode usar o título de embaixador.

O SR. LINO DE MATTOS — O nobre e eminente Senador Assis Chateaubriand passou a ocupar, em caráter transitório, um cargo público de carreira diplomática que, à semelhança do cargo de Ministro de Estado, é de caráter permanente cujos ocupantes transitórios podem ser demitidos *ad nutum*.

Houve, conforme a mim me parece, um equívoco por parte do Chefe da Nação ao pedir a aprovação do Senado, a fim de nomear o Senador Assis Chateaubriand para a referida missão diplomática. O caso seria, apenas, de licença para o desempenho dessa missão nos termos claríssimos do art. 49, da Constituição Federal. Na licença estava implícita a aprovação do Senado, conforme se tem procedido com relação aos Senadores nomeados para representação junto à ONU.

Concedida que seja a licença, sanado ficará o engano do Sr. Presidente da República.

A dúvida quanto ao prazo da licença é de solução simples. Em não havendo prazo determinado pelo requerimento, tenho para mim, como correta a concessão do máximo previsto regimentalmente.

Esse máximo é o de seis meses, renováveis mediante novas solicitações.

Essa, Sr. Presidente, a minha desautorizada, porém, realíssima opinião.

Estou convencido de que, a esta altura, diante da posição inexorável da Maioria, a melhor solução — que chamaria até de solução de delicadeza, de cavalheirismo, de gentileza, de compreensão e de solidariedade —

seria a volta do requerimento à Comissão de Constituição e Justiça. Quando nada seja, apenas para que o nosso ilustre colega, Senador Assis Chateaubriand, tome conhecimento da situação em que se encontra o seu requerimento nesta Casa.

Sr. Presidente, é possível — e quase certo — que o nobre Senador Assis Chateaubriand, conhecedor desse estado de coisas, retire a licença e considere perdido o seu mandato."

O SR. LOURIVAL FONTES — "Senhor Presidente, Srs. Senadores, não me deixei vencer pelos imperativos da amizade. Tenho relações contínuas e tradicionais com o Embaixador Assis Chateaubriand e sou colaborador eventual de seus jornais, desde a fundação; mas não encontrei na Lei, nem no Direito, nem na interpretação, nada que lhe aproveitasse ou justificasse seus desígnios.

Examinando os Anais da Constituinte, na parte em que foi votado o artigo proibitivo, nada achei em favor da causa de S. Ex.^{ta}; ao contrário, um dos seus co-autores, o Deputado Hermes Lima, declarou que era situação corriqueira e rotineira essa divisão entre o ordinário e o extraordinário, entre o eventual e o especial.

Não encontrei, nos comentadores da Constituição, nem um só, por sinal, que advogasse esse direito; não deparei, na Legislação comparada dos Regimes Presidencialistas, nada que defendesse a causa de Sua Excelência; ao revés, no Congresso de Viena, capitaneado pelo estadista Metternich, ficou estabelecida a divisão entre o ordinário e o extraordinário; três anos depois, no Congresso de Utrecht, ficou esclarecido que o ordinário não prevalecia sobre a embaixada permanente.

Por outro lado, somos signatários da Convenção de Havana de 1928, na qual ficou declarada a divisão das missões diplomáticas em permanentes e extraordinárias.

Missão permanente é a de um Governo junto a outro. Missão extraordinária é a de caráter especial, isto é, para coroações, poses, festividades, enfim, para qualquer evento excepcional.

Na própria Constituição da República, encontramos a mesma contradição: um artigo trata das embaixadas extraordinárias; outro, das embaixadas permanentes. No primeiro, o senador ou deputado, pede licença à Câmara; no segundo, o Presidente da República solicita, em mensagem, a autorização. São dois artigos completamente definidos e, no rigor do termo, inteiramente contraditórios.

Não posso votar a favor do requerimento do nobre Senador Vivaldo Lima. Foi o Sr. Assis Chateaubriand convidado para Embaixador e, pedido *agreement* para seu caso, esteve aqui, na Comissão de Relações Exteriores conversando e debatendo o êxito de sua missão. Aprovou-se, depois, em Plenário, a nomeação. Não há mais escolha, não há mais alternativa, não há mais opção. S. Ex.^a, de *motu proprio* aceitou a categoria de embaixador, e a Comissão de Constituição e Justiça não poderá votar atrás da decisão que tomou quase por unanimidade. O mandato foi declarado extinto, e nenhum requerimento pode modificar a situação.

Por essas razões, voto contra o requerimento e a favor da declaração de perda de mandato, porque assim o quis o Sr. Assis Chateaubriand, e nós lhe desejamos bom êxito na sua missão."

O SR. DANIEL KRIEGER — "Sr. Presidente, Srs. Senadores, se a dúvida suscitada pelo eminente Senador Vivaldo Lima não pudesse ser resolvida, de plano, pela Comissão de Constituição e Justiça, eu votaria favoravelmente ao requerimento de S. Ex.^a. Não existindo, porém, a mínima dúvida, sendo claro o texto constitucional serei muito a contragosto obrigado a manifestar-me contra o requerimento do ilustre Senador pelo Estado do Amazonas.

Não tem similitude o precedente invocado nesta Casa, da licença concedida aos Governadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion, e ao Prefeito da cidade de São Paulo, o eminente Senador Lino de Mattos. Aquela posição era discutível: decorria da redação do art. 36 da Constituição, que assim prescreve:

"São Podêres da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1.º — O cidadão investido na função de um dêles não poderá exercer a de outro salvo as exceções previstas nesta Constituição".

O que na oportunidade se discutiu, em verdade sem procedência, mas com aparência de razão, era que se tratava de esferas diferentes; a federal, estadual e municipal. Assim a vedação do art. 36 da Constituição não poderia atingir o exercício no Poder Executivo de um Estado da Federação ou de um Município. O Senado que havia concedido a licença, não poderia voltar atrás sem dar o prazo de opção. Se assim não procedesse, sua atitude poderia ser acolmada de desleal, pois permitiria que Senadores fôsem, com uma sua licença, exercer um mandato, e, depois, sem um prévio aviso cassar o man-

dato que tinha assegurado ser compatível com o exercício do mandato de governador.

O mesmo não acontece com o eminente Senador Assis Chateaubriand.

O texto da Constituição é claro e a interpretação decorre sem esforço, como terei oportunidade de demonstrar.

O art. 36 ao qual aludi determina que a essa vedação são admitidas exceções. Lógicamente, portanto, só poderão exercer funções em outro Poder, desde que compreendidas entre as exceções.

A exceção invocada, Sr. Presidente, é a do art. 49 da Constituição que diz:

"É permitido ao deputado ou senador, com prévia licença, desempenhar missão diplomática de caráter transitório, ou participar no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais."

Toda dúvida, portanto, está no caráter da missão: se transitória, está compreendida na exceção constitucional; se permanente, está sanada com a perda do mandato.

É a própria Constituição Federal que nos demonstra o caráter permanente da missão exercida pelo eminente Senador Assis Chateaubriand quando, entre as atribuições privativas do Senador, estabelece no art. 63:

"I — aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos estabelecidos por esta Constituição, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente."

Todas as chefias de missão diplomática de caráter permanente são submetidas, como nem poderiam deixar de ser, à aprovação prévia do Senado da República. E por que são submetidas? Porque está caracterizada a sua condição de permanente.

O Sr. Presidente da República enviou mensagem ao Senado da República. O eminente Senador Assis Chateaubriand compareceu perante a Comissão de Relações Exteriores e o Plenário aprovou a indicação do seu nome. Portanto, nenhuma dúvida pode existir quanto à natureza permanente da missão que S. Ex.^a desempenha no exterior.

Todo o Senado é cioso na defesa das suas prerrogativas. Ninguém, conscientemente, abre mão de qualquer direito, porque quem abre mão de um direito não é digno dêle, na expressão feliz de Von Ihering.

O Sr. Filinto Müller — Muito bem.

O SR. DANIEL KRIEGER — Mas, por outro lado, não se pode criar direitos consagrados em lei, porque o uso de um direito suposto é atentado contra os direitos de outros.

O eminente Senador Assis Chateaubriand, cuja ausência desta Casa todos lamentam, optou, e optou conscientemente, pela Embaixada de Londres. Portanto, S. Ex.^a não pode receber a manifestação do Senado da República, como um desapeço ao seu nome, mas sim, no íntimo admirar mais a Casa a que pertenceu, pela integridade, pelo desassombro, pela coerência e pelo amor à Constituição e às leis com que sempre decide todos os casos submetidos ao seu julgamento.

O Sr. Vivaldo Lima — A opção a que V. Ex.^a alude, não consta do requerimento do nobre Senador Assis Chateaubriand.

O SR. DANIEL KRIEGER — Permita-me V. Ex.^a que o diga. Sempre aprendi que há duas qualidades de opção — a tácita e a expressa. O nobre Senador Assis Chateaubriand não optou expressamente, é verdade, mas optou tácitamente, em face do dispositivo claro da Constituição cujo desconhecimento não pode invocar.

O Sr. Vivaldo Lima — Eu procurei conhecer a opção expressa, e esta não há.

O SR. DANIEL KRIEGER — V. Ex.^a não pode exigir uma opção expressa quando a Constituição estabelece a pena de perda do mandato para aquele que assume um cargo incompatível com o exercício do mandato de Senador da República. Não há a menor dúvida de que existe uma incompatibilidade evidente entre o exercício de Chefe de Embaixada permanente e o mandato de Senador da República.

Sr. Presidente, eram estas as declarações que desejava fazer. Repito: se dúvidas tivessem eu votaria a favor do requerimento do eminente Senador Vivaldo Lima, mas como dúvidas não tenho, e nem se pode tê-las em assunto de tal clareza, votarei contra, Sr. Presidente."

O SR. NEREU RAMOS — "Sr. Presidente, tinha eu a honra de presidir o Senado, quando ocorreu o caso aqui lembrado, do eminente Senador Lino de Mattos. Sua Excelência apresentou requerimento, pedindo-lhe fosse concedida licença, a fim de assumir o cargo de Prefeito Municipal de São Paulo. Disse-lhe que, tendo dúvida sobre a constitucionalidade do pedido, encaminhá-lo-ia à Comissão de Constituição e Justiça, órgão competente para dirimir a questão.

Sabem alguns membros que então compunham aquela Comissão que meu pensamento

era o de absoluta incompatibilidade na investidura, por um Senador, no cargo de Prefeito Municipal e de Governador de Estado, visto não estarem entre aqueles excetuados pela Constituição. Entendeu, entretanto, a douta Comissão de Constituição e Justiça que eram casos de licença e concedeu-as, não só ao nobre Senador Lino de Mattos, como a outros Senadores, eleitos Governadores.

Pouco depois, reexaminando o assunto, o Senado modificou sua decisão; reconhecendo a absoluta incompatibilidade entre o exercício simultâneo da senatoria e de funções executivas. Assim entendendo, julgou melhor, no entanto, não surpreender a boa fé dos colegas empossados em cargos municipais e estaduais; e concedeu-lhes prazo para opção.

O caso de que se trata não é, por conseguinte, o mesmo. O eminente Senador Assis Chateaubriand, não o licenciou o Senado para assumir o cargo de Embaixador na Grã-Bretanha. Foi S. Ex.^a que requereu essa licença.

Tomando conhecimento do pedido, a Comissão de Constituição e Justiça entendeu que S. Ex.^a perdera o mandato, na conformidade de pronunciamentos anteriores do Senado.

A Constituição tem, sobre a espécie, duas disposições: uma relativa a missões de caráter provisório; outra, a comissões de caráter permanente. Se se confundissem, não haveria necessidade das duas normas. Para as missões de caráter provisório, basta simples licença do Senado — e o Senado as têm dado invariavelmente, a quantos a têm solicitado; para as de caráter permanente, não; é preciso que o Senado, deliberando em sessão secreta, conceda permissão para nomeação de um de seus membros.

Foi o que ocorreu com o Senador Assis Chateaubriand: Indicado pelo Chefe do Poder Executivo, foi aceito pelo Senado e assumiu o seu posto em Londres, perdendo, de logo, o mandato de Senador da República.

Não vejo como a aprovação dessa requerimento possa aproveitar a Sua Excelência. Fosse possível, eu lhe daria meu voto. O Senador Assis Chateaubriand é parlamentar dos que mais honram o Brasil e faz falta no Parlamento.

O requerimento não pode, entretanto, modificar situação jurídica consumada: o Senador Assis Chateaubriand perdeu o mandato na hora em que assumiu o cargo de embaixador. Por conseguinte, a aprovação do requerimento não lhe aproveitaria jurídica-

mente, em hipótese alguma. Nessas condições, não lhe posso dar meu voto."

O SR. CUNHA MELLO — "Senhor Presidente, o caso do nobre Senador Assis Chateaubriand nada tem de semelhança com o do nobre Senador Lino de Mattos, quando assumiu a Prefeitura de São Paulo, e do então Senador Moysés Lupion, quando se investiu na função de Governador do Estado do Paraná."

Com a protelação, por parte de quem quer que seja, da convocação do suplente do Senador Assis Chateaubriand, está sendo altamente prejudicada a representação do Estado do Maranhão.

O Senado representa os Estados com igual número de mandatários do povo. Não é justo, pois, se retarde a convocação do Suplente do nobre Senador Assis Chateaubriand.

A renúncia de Sua Excelência, é clara, manifesta, explícita. O nobre Senador Assis Chateaubriand assumiu o cargo de Embaixador em Londres, onde, acredito, representará o Brasil com dignidade, à altura de seu talento, de sua cultura e operosidade.

Por maiores que sejam os defeitos de Sua Excelência, os serviços que prestou no País compensam o entusiasmo, o apoio e a simpatia de todos nós, nesta Casa, pela sua personalidade.

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça é tão claro, tão concludente, tão definitivo, que nós, membros desse órgão técnico da Casa, não podemos votar pela aprovação do requerimento do nobre Senador Vivaldo Lima."

O SR. KERGINALDO CAVALCANTI — "Sr. Presidente, se de mim dependera, o Senador Assis Chateaubriand, retornaria, incontinenti, a esta Casa. Confesso que ele está me fazendo grande falta.

Por outro lado, conforme acentuaram os nobres colegas, Sua Excelência empresta à Corte de Saint James aquêl *savoir faire* que é uma das características do seu temperamento.

De lá para cá, Vossa Excelência, como todos nós, tem se deliciado com as crônicas que o nosso nobre colega nos envia, inclusive a em que nos dá as novas daquele ensaio excepcional para o comparecimento ao Palácio de Buckingham.

Sr. Presidente, se Sua Excelência retorna ao Senado, perderemos certamente sua verve jornalística à Corte de sua graciosa Majestade britânica e se Sua Excelência lá fica, peço eu meu velho contendor de muitos anos, com que tercei armas, é verdade que com uma

adaga insignificante, contra o espadão com que rabeava ostentadamente pelos salões do Senado. De qualquer forma, Senhor Presidente, Vossa Excelência sabe que quando se tratou, nesta Casa, da perda do mandato de prefeitos e de governadores, meu ponto de vista foi contrário. Manifestei-me nesse sentido e hoje ainda não tenho arrependimento. Reincindiria na mesma atitude se nova ocasião surgisse. A minha interpretação ao texto constitucional, que, àquela época, mereceu o aplauso da Maioria do Senado, continua a ser a mesma.

Quando me encontrava na Europa, entretanto, o Senado emendou a mão, esposou tese contrária à que sustentei e já encontrei, portanto, esse ponto de vista vitorioso, não me convido insurgir-me contra o que fôra decidido; mas o fato de assim ocorrer não significa, Senhor Presidente, que já esteja convencido. Poderia, quando muito, estar vencido. Daí por que me manifesto favorável ao requerimento do Senador Vivaldo Lima. Dou ao Senador Assis Chateaubriand um prazo, digamos, de vinte dias ou de um mês, como foram dados àqueles Governadores, para que opte ou não pela continuação da investidura no Senado, ou pela sua permanência na Corte de Saint James.

Declaro por antecipação que, se o nobre Senador Assis Chateaubriand não optar pelo Senado, votarei para que perca o mandato.

É neste sentido que dou apoio ao requerimento do ilustre Senador Vivaldo Lima. Espero que, vitorioso, a Comissão, fazendo-me a gentileza de tomar em consideração estas palavras, marque um prazo ao eminente Senador Assis Chateaubriand, para que retorne a esta Casa, onde tanto preciso da sua presença. Se Sua Excelência não quiser fazê-lo, posso, desde já asseverar que, por meu voto, continuará na Corte de Saint James, porquanto me manifestarei pela cassação do seu mandato."

O requerimento do Senador Vivaldo Lima é rejeitado.

Para discutir o parecer, da Comissão de Constituição e Justiça, o Senador Lima Guimarães assim se expressa:

"Sr. Presidente, Srs. Senadores, quando enfrentei a responsabilidade de proferir meu voto, como membro da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o caso que estamos discutindo, não tive em vista a pessoa do nobre Senador Assis Chateaubriand, colega que contou sempre com a minha admiração e a quem dediquei o maior aprêço, por ser dos elementos de destaque desta Casa, a qual ilustrou com seu verbo eloquente e vastos

conhecimentos dos nossos problemas. Tive em vista, somente, a questão constitucional. Pelos estudos que fiz, pela ilustração que me foi fornecida pelos mestres desta Casa, e por todos os argumentos oferecidos de que me pude valer, cheguei à conclusão de que o nobre Senador Assis Chateaubriand havia perdido o mandato de representante do Maranhão.

Sr. Presidente, o brilhante parecer formulado pelo nosso ilustre colega, Senador Gaspar Veloso, a meu ver foi incompleto.

De acôrdo com a ementa, o nobre Senador Assis Chateaubriand "comunica a sua ausência dos trabalhos do Senado, a fim de assumir o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário junto ao Governo da Grã-Bretanha, e solicita a convocação do seu suplente".

Assim, S. Ex.^a não pediu licença, entendeu que a escolha do seu nome, pelo Senado, já a compreendia. A verdade, entretanto, é que esta Casa apenas se pronunciou no sentido de que S. Ex.^a estava em condições de exercer o cargo de Embaixador em Londres.

Dai, Sr. Presidente, a consulta que se fez à Comissão de Constituição e Justiça, a qual, bem apoiada nos textos da Constituição, opinou no sentido de haver S. Ex.^a incluído na sanção do § 1º do art. 48.

Sr. Presidente, tendo o nobre Senador Assis Chateaubriand ocupado cargo público, do qual pode ser demitido *ad mutum*, incorreu S. Ex.^a na sanção do referido § 1º do art. 48 da Constituição que dispõe:

A infração do disposto neste artigo, ou a falta, sem licença, às sessões, por mais de seis meses consecutivos, importa perda do mandato, declarada pela Câmara a que pertença o Deputado ou Senador, mediante provocação de qualquer dos seus membros ou representação documentada de partido político ou do Procurador-Geral da República".

A perda de mandato, no entanto, não está consolidada. Para que esta se efetive, é indispensável, ainda nos termos do § 1º do art. 48, provocação de qualquer dos membros da

Câmara a que pertença o infrator — no caso o Senado — a fim de ser ela declarada.

O parecer, portanto, é incompleto porque o ilustre representante do Maranhão apenas solicita seja considerado em licença e que se convoque seu suplente. Este, no entanto, não poderá ser convocado antes de o Senado declarar, oficialmente, a perda do mandato. Se assim não o fizer, o Senador Assis Chateaubriand estará apenas ausente, o que poderá fazer durante seis meses, sem convocação de suplente. Antes, portanto, de declarada, por esta Casa, a perda de mandato, por provocação de um dos Srs. Senadores, de qualquer dos Partidos políticos ou do Procurador-Geral da República, não poderá ser convocado o suplente.

Esta parte do requerimento do Senador Assis Chateaubriand não foi apreciada no parecer da Comissão de Constituição e Justiça, razão por que peço a atenção do Plenário para esse aspecto, o qual deve ser resolvido preliminarmente, antes da convocação do suplente de S. Ex.^a.

O Parecer da Comissão de Constituição e Justiça é aprovado.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO SENADOR KERGINALDO CAVALCANTI

— Senhor Presidente, votei aprovando o parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça, porque, como declarei anteriormente, daria prazo de espera ou de opção ao nobre Senador Assis Chateaubriand. Desde, no entanto, que o Senado, pelo seu voto, entendeu de modo contrário, rejeitando o requerimento do Senador Vivaldo Lima, pre-opinei que votaria pela perda do mandato do ilustre representante do Maranhão.

Nesse ponto de vista não houve, na bancada do Partido Social Progressista, questão fechada. A nossa votação foi um caso de consciência.

O nobre Senador Lino de Mattos, que não se encontra no recinto, pediu-me transmitisse, neste ensejo, que, se presente, votaria contra o parecer. Eu, entretanto, não lhe dou apoio, e a única restrição que fiz foi a antecedente, de que se concedesse ao nobre colega prazo para optar.

O Senhor Jorge Maynard — Meu ponto de vista é idêntico ao de Vossa Excelência.

O SENHOR KERGINALDO CAVALCAN- TI — O ilustre Senador por Sergipe declara que seu ponto de vista é idêntico ao meu. Manifesto-me, portanto, com a maior insuspeição. Lamento que o Senhor Assis Chateaubriand deixe esta Casa, onde, durante cerca de quatro anos, mantivemos debates acalorados, defrontando-nos, muitas vezes, num antagonismo acirrado; não nos fizemos quaisquer concessões senão as da civilidade, da delicadeza, das boas normas parlamentares.

Não nutro por Sua Excelência — mínimo que seja — quaisquer ressentimentos; ao contrário, tenho a lembrança de um espírito combativo, esforçado, situado em pontos de vista que não os meus, e por isso mesmo, nossos entrevistos — permitam-me a maneira de dizer — foram dos que, em certo tempo, despertaram um tanto a atenção do público.

O Senador Assis Chateaubriand é homem brilhante, inteligência invulgar, esgrimista da palavra como poucos encontrei, um dos parlamentares sagacíssimos com que tive de jogar na tribuna desta Casa.

Para lutar com o Senador Assis Chateaubriand é preciso emboscá-lo. É homem tremendamente perigoso; seus saltos de onça paraibana são bruscos e suas fintas mortais. O adversário que não conhecer um pouco da psicologia desse grande jornalista receberá em cheio a ponta acerada do seu florete.

Na luta parlamentar que travei com o Senador Assis Chateaubriand, nesta Casa, desde logo verifiquei que deveria estudar-lhe a ação de modo a que, nos embates rijos e áspersos em que, por vezes, nos empenhamos, não pudesse eu ser, por um espadachim da-quele vigor, vencido nos primeiros golpes.

Quem escapa às iniciais e rudes investidas do Senador Assis Chateaubriand, poderá sobreviver, e por ter aprendido isso foi que não me dei por vencido nas pelepas cívicas em que nos esforçamos.

Prestando, assim, a Sua Excelência esta homenagem, Senhor Presidente, quero declarar que lhe daria o prazo sugerido neste Plenário, através da palavra de outros colegas. Uma vez, porém, não concedido esse termo, não tive outro caminho que o de cingir-me à interpretação da lei, isto é, julgar o mandato insubsistente, em face da aceitação iniludível do lugar de Embaixador, função permanente, na Córte de Sua Magestade Britânica.

3 — Constituição de 1967

Na vigência da Constituição de 1967, o Senado Federal (34) concede licença ao Senador Auro Soares de Moura Andrade para assumir a função de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, na Espanha, (35) nos termos dos pareceres abaixo transcritos:

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, QUE SE PUBLICA DE ACÓRDO COM DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO, NA SESSÃO SECRETA DE 14 DE AGOSTO DE 1968, AS 17 HORAS E 20 MINUTOS (36)

da Comissão de Constituição e Justiça, sobre a Mensagem n.º 252, de 1968 (n.º 472/68, na Presidência), que submete à consideração do Senado Federal o nome do Senhor Auro Soares de Moura Andrade para exercer a função de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, junto ao Governo da Espanha. Relator: Sr. Nogueira da Gama

Em Mensagem n.º 252, de 1968, o Sr. Presidente da República submete à aprovação do Senado Federal a nomeação, que deseje

(34) D.C.N. (Seção II) de 15-8-68, pág. 1.951

(35) D.C.N. (Seção II) de 28-10-69, pág. 47 divulga o telegrama enviado ao Presidente do Senado Federal pelo Senador Auro Moura Andrade: "Senador Gilberto Marinho — Senado Federal — Brasília — DF. Nos termos artigo 223 manual de serviço Ministério Relações Exteriores com término mandado Presidente Costa et Silva cessa automaticamente exercício embaixadores pt Acresce a circunstância de que uma nova ordem constitucional foi baixada para ter vigência partir próximo dia 30 pt Por imposição desses fatos vg de natureza regulamentar et constitucional respectivamente vg tenho a honra levar conhecimento Vossência e Senado Federal transmitirei chefia Missão Diplomática Madrid dia 29 corrente vg de acórdio minha comunicação ao Governo brasileiro através Ministério Relações Exteriores vg ultimando até aquela data atos oficiais devidos junto Governo espanhol pt Solicito Vossência dar ciência ao Plenário et comunicar que reassumo mandato Senador vg devendo apresentar-me tão logo haja procedido diligências indispensáveis transferência minha família para Brasil pt Agradeço sinceramente ao concluir esta missão honrosa licença concedida Senado Federal a fim de que pudesse aceitar pt Exercer vg por escolha eminente Presidente Costa et Silva vg tão elevado pósto pt Espero que serviços aqui prestados tenham sido úteis nossa política exterior estreitando relações com esta nação amiga et hajam estado conforme intenções et o voto de confiança por mim recebido da Câmara Alta do Congresso Nacional pt Atenciosamente Auro Moura Andrade."

(36) DCN (Seção II) 23-8-68, pág. 2.185

fazer, do eminente Senador *Auro Soares de Moura Andrade* para o exercício da função de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário, junto ao Governo da Espanha, de acordo com a exposição de motivos do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores.

2. Em sua reunião de 8 do corrente mês, a dita Comissão de Relações Exteriores aprovou requerimento do nobre Senador *Mário Martins* no sentido de se pronunciar, primeiramente, a Comissão de Constituição e Justiça em face do disposto no artigo 38, § 2.º da Constituição, atendendo a que "há, para alguns, determinado conflito de interpretação quanto à natureza da missão a ser exercida, isto é, se a mesma é de caráter permanente ou temporário."

3. A referida exposição de motivos do Sr. Ministro das Relações Exteriores fundamenta a solicitação no § 2.º do artigo 38 da Constituição, assim redigido:

"Com licença de sua Câmara, poderá o Deputado ou Senador desempenhar missões temporárias de caráter diplomático."

4. Vê-se, desde logo, que esse dispositivo é auto-aplicável e constitui uma exceção expressa da Constituição, quanto às incompatibilidades e proibições que atingem Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma (art. 36, I) e também da posse (art. 38, II), bem como no que se refere às sanções (art. 37). Ao mesmo tempo, verifica-se que a sua aplicação depende, tão-somente, da qualificação como *temporário* das missões a que alude.

5. A Constituição de 1946, no seu artigo 49, usava forma mais restritiva, estabelecendo que a missão deveria ter caráter *transitório* ou limitar-se a participação em *congressos, conferências e missões culturais*.

A Constituição de 1967 considerou a matéria mais objetivamente, tendo em vista, por certo, a realidade dos novos e sempre atualizados problemas da política internacional, que podem exigir a entrega de missões diplomáticas a homens altamente experimentados e de profunda integração na consciência política da Nação, os quais, em sua grande parte, compõem o Congresso Nacional.

Ampliou-se, desse modo, o conteúdo da exceção, a fim de autorizar a esses homens públicos o desempenho temporário de todas e quaisquer missões diplomáticas ou culturais.

6. É indispensável, por isso, reconhecer a distinção feita nos textos constitucionais de

1946 e 1967, quanto à *transitoriedade* e *temporalidade*, pois exatamente nesse ponto se situa a inovação contida no citado artigo 38, § 2.º

É muito claro o sentido legal de *transitoriedade*, admitido pela Carta de 1946: Ele não é outro senão o do *fato sem duração* ou de caráter meramente *passageiro*. O vocábulo *transitório*, na sua acepção vulgar ou jurídica, contém e exprime apenas a idéia de brevidade, significando aquilo que se considera fugaz, de eventualidade que se projeta e se desfaz rapidamente, num tempo de mínimas proporções. Pode-se mesmo dizer que a *transitoriedade* é um fato, circunstância ou ato de rápida manifestação com o sentido jurídico do que se chama *precário*, sem a *menor idéia de continuidade temporal*.

A *temporalidade* não tem esse caráter fugaz ou transitório, pois assenta a sua definição no fato de *ser por algum tempo*, embora não por todo o tempo, o que induziria à idéia de efetividade. Quando se diz *temporalidade* percebe-se que desse vocábulo ressumbra uma expressão ou uma qualidade do que é *temporal*, isto é, daquilo que é *durável por algum tempo*, sem ser fugaz, transitório, precário ou passageiro.

7. À luz desses conceitos, bem se vê que *temporária* é toda a função política ou administrativa, destinada, não a um tempo breve ou passageiro, mas de *certa duração*, que pode mesmo se alongar por meses ou anos, como se dá, por exemplo, no caso dos mandatos legislativos e de várias atividades de caráter administrativo. Não é inerente, por isso, à *temporalidade* a prévia delimitação de prazo, de vez que este resultará, em qualquer hipótese, da natureza dos serviços ou dos encargos respectivos, além do que, porventura, houver estabelecido a lei ou regulamento.

8. Convém registrar que a *temporalidade* se coloca entre a *transitoriedade* e a *efetividade*, como acentuam os escritores franceses, que se detêm na distinção quanto à investidura temporária e definitiva em cargos ou funções, o que também estendem ao conceito correlato da *desinvestidura* (Jèze, *Derecho Administrativo*, trad. cast. II, 2, pág. 175 e 196).

A *temporalidade* não se caracteriza pela maior ou menor duração da função, muito embora algumas não devam ser, em regra, demasiado prolongadas, como é o caso das eletivas, citado por Jèze (ob. e vol. cit. pág. 182). O que a caracteriza, seguramente, ou é a natureza das funções ou fatos, circuns-

tâncias, condições e exigências especiais que a recomendam.

Decorre dessa motivação, provavelmente, o alargamento dado pela Constituição de 1967 ao texto do artigo 38, § 2.º, que encontra todo o apoio nos comentários de TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, *in verbis*:

“Não estaremos longe da verdade considerando, de um modo geral, as posições dos indivíduos que exercem encargos ou funções públicas, em relação ao Estado, dentro das seguintes categorias:

- 1) quando as pessoas investidas de funções públicas o foram expressamente por ato da Administração Pública e se achem integradas nos quadros dos funcionários públicos;
- 2) quando essas pessoas, embora investidas de funções públicas, não se acham integradas, por lei, no quadro dos funcionários públicos;
- 3) quando o exercício da função pública se realiza independentemente de qualquer investidura ou intervenção do Estado, mas decorra de outras funções;
- 4) quando se trata de encargos públicos;
- 5) nos casos dos funcionários dos órgãos autárquicos (Trat. de Dir. Adm. 3.ª ed. vol. IV.)”

Acrescenta esse autorizado autor:

“Embora estranhos ao quadro da Administração, os indivíduos nessas condições, quando praticam esses atos integrados na função pública, revestem-se de uma autoridade peculiar, inerente aos órgãos do Estado.” (da Obra citada.)

9. Todos esses pressupostos dão sólido apoio ao propósito do Governo Federal em confiar a um Senador — e dos mais eminentes — missão diplomática como Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário junto a um Governo estrangeiro.

Pelo próprio *status* ou qualificação política do Senador, vê-se que o Governo teria se baseado em duas condições fundamentais ao interesse nacional, a saber:

- a) a missão deve ser cumprida temporariamente, em atenção a atuais e emergentes interesses do Brasil;
- b) a missão, pela categoria da representação, deve ser desempenhada com o credenciamento do escolhido na Chefia da Embaixada.

10. Cumpre assinalar que o caráter de *permanente*, atribuído às Embaixadas, não com-

prende nem a Missão nem o diplomata ou pessoa estranha à carreira que exerça essa missão, mas apenas a representação junto a determinado país.

É preciso, pois, distinguir o sujeito do objeto: o Chefe da Missão é o sujeito ativo, o Agente, o órgão de ação representativa, enquanto a representação, em si e por si, é o meio, o instrumento material permanente, a forma ou a sede onde se ordenam e se executam o conjunto de serviços e encargos atribuídos à Missão Diplomática.

HILDEBRANDO ACCIOLY, diplomata e jurista, corrobora essa definição ao dizer em sua obra:

“Os lugares de Embaixadores são cargos em comissão e podem ser preenchidos livremente por Ministros de primeira classe ou pessoas estranhas ao quadro dos funcionários diplomáticos”. (Trat. de Dir. Público Int. 2ª ed. vol. I n.º 711, pág. 454.)

Para TEMÍSTOCLES CAVALCANTI o agente de cargo em comissão ou é “encarregado de funções especiais e temporárias ou investido de *jurisdição ou atividades extraordinárias*.” (Obr. cit. pág. 172).

Observa ainda esse autor:

“Se a lei estipula, excepcionalmente, a condição de temporiedade para determinada investidura, a menor duração desta, ou a sua confirmação por novos atos administrativos, não é suficiente para torná-la permanente.”

11. Corresponde ao disposto no artigo 38, § 2.º, da Constituição, prescreve o artigo 28, § 1.º da Lei n.º 3.917, de 14 de julho de 1961, que reorganizou o Ministério das Relações Exteriores:

§ 1.º — Poderá ser designada, excepcionalmente, para exercer a função de Embaixador, pessoa estranha à carreira de Diplomata, brasileira, maior de trinta e cinco anos, de reconhecido mérito e com relevantes serviços prestados ao Brasil”.

Por seu turno, o Decreto n.º 62.154, de 19 de janeiro de 1968, estabelece a *temporiedade* das funções de Embaixador, como se vê do seguinte dispositivo:

“Art. 5.º — Após quatro anos de exercício cessará a Comissão de Chefe de Missão Diplomática ou de Chefe da Delegação de Representação junto a Órgãos Internacionais, salvo se expressamente prorrogados pelo Presidente da República.”

É evidente que o dispositivo estabelece o máximo de duração temporária ao desempenho da missão de que se trata, o que não impede tenha ela um tempo menor. De qualquer modo, o que a lei prescreve é a *temporariedade* da referida missão, permitindo, assim, que nela se enquadre a nomeação de um congressista, desde que autorizado pela Casa a que pertencer. (Const. art. 38, § 2.º)

O cargo de Embaixador, segundo a legislação citada, pela duração no exercício da função, é temporário, em comissão, demissível *ad nutum*. Não é, portanto, permanente, efetivo, vitalício, ou estável, nem transitório, interino ou a título precário.

12. É oportuno notar que o douto PONTES DE MIRANDA, em seus recentes comentários à Constituição de 1967, depois de reproduzir suas anotações à Carta de 1946, *somente ao texto desta aplicáveis*, acrescenta o seguinte:

"O artigo 45, I, no que se refere à aprovação das nomeações de Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente, e o art. 38, § 2.º, no que trata do desempenho de missões diplomáticas de caráter transitório, são relativos a dois conceitos complementares: onde se exigiria a aprovação do Senado Federal não pode ser escolhido deputado ou senador".

É óbvio, como está demonstrado, que o caráter permanente da Missão, no caso, alude unicamente, *ex vi legis*, à representação, na sua estrutura material e jurídica, não, porém, à pessoa física do Embaixador ou do seu Chefe que exerce cargo em comissão e temporário.

Aliás, mesmo esse eminente Mestre assim o reconhece, ao se referir, nos seus anteriores comentários:

"A missão diplomática pode ser a de simples cortesia, cultural, de conferência ou congressos, ou de caráter plenipotenciário, comercial ou político, *exceto quando se trate de embaixada permanente ou de legação.*"

Embaixada permanente ou *legação* definem, indiscutivelmente, sedes da representação diplomática, não, porém, a função de Chefe de Missão, pois o contrário disso seria frontal negação à letra indiscutível da Lei n.º 3.917, de 14 de julho de 1961, artigo 28, § 1.º, bem como o artigo 5.º do Decreto n.º 62.152, de 19 de janeiro de 1968, que expressa e taxativamente declara temporário e em comissão o cargo de Chefe de Missão Diplomática ou Embaixador.

Tudo isso demonstra, sem possibilidade de controvérsia aceitável, que não há Embaixador *permanente*, mas, sim, temporário, porque permanente é apenas a representação onde atuam esses titulares de Missões Diplomáticas.

13. Em tais condições, estando a solicitação do Sr. Presidente da República fundada na Constituição (cit. art. 38, § 2.º), não há dúvida quanto ao cabimento da licença prescrita nesse dispositivo, ressalvada a competência da dita Comissão de Relações Exteriores, podendo, assim, o Senador Auro Soares de Moura Andrade aceitar o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário em Madrid, sem perda do seu mandato.

Sala das Comissões, em 13 de agosto de 1968. — *Aloysio de Carvalho*, Presidente em exercício — *Nogueira da Gama*, Relator — *Petrônio Portella* — *Aurélio Vianna*, vencido, segundo declaração de voto — *Bezerra Neto* — *Argemiro de Figueirêdo* — *Carlos Lindenberg* — *Clodomir Millet* — *Arnon de Mello* — *Wilson Gonçalves*, nos termos do voto que proferi na reunião.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

30.ª Reunião Ordinária realizada em 13 de agosto de 1968.

As 10 horas do dia 13 de agosto de 1968, na sala da Comissão de Finanças do Senado Federal, sob a presidência do Senhor Senador Aloysio de Carvalho, Vice-Presidente no exercício da presidência, presentes os Senhores Senadores Aurélio Vianna, Camilo Nogueira da Gama, Argemiro de Figueirêdo, Clodomir Millet, Carlos Lindenberg, Wilson Gonçalves, Bezerra Neto, Arnon de Mello e Petrônio Portella, reúne-se a Comissão de Constituição e Justiça.

Deixam de comparecer os Srs. Senadores Milton Campos, Eurico Rezende, Antônio Carlos, Antônio Balbino e Edmundo Levi.

É dispensada a leitura das Atas das reuniões anteriores e, em seguida, aprovadas.

Com a palavra, o Sr. Senador Aloysio de Carvalho lê o ofício do Sr. Senador Josaphat Marinho, pedindo licença da Comissão, nos termos do art. 80 do Regimento Interno e comunica que na mesma data procurara o Sr. Senador Aurélio Vianna, como Líder da bancada do MDB, colocando-o a par da situação. O Sr. Senador Aurélio Vianna ofi-

ciou à Comissão de Constituição e Justiça, designando o Sr. Senador Nogueira da Gama, suplente, para substituir o Senador Josaphat Marinho durante o seu licenciamento, que será pelo prazo de 60 dias (meses de agosto e setembro). Assim sendo, não só o pedido de licença, como a substituição estão feitas de acordo com o art. 80 do Regimento Interno do Senado Federal.

A seguir, passa a palavra ao Sr. Senador Nogueira da Gama que apresenta parecer a Mensagem n.º 252/68 — Submete à consideração do Senado Federal o nome do Sr. Auro Soares de Moura Andrade, para exercer o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, junto ao Governo da Espanha, enviado à Comissão de Constituição e Justiça por Ofício da Comissão de Relações Exteriores, em vista do pedido de audiência feito pelo Senador Mário Martins. O parecer conclui pela concessão da licença, sem perda do mandato (art. 38, § 2.º, da Constituição).

Em discussão o parecer, usam da palavra os Senhores Senadores Arnon de Mello, Aurélio Vianna, Clodomir Millet, Petrólio Portella, Argemiro de Figueirêdo e Wilson Gonçalves.

Em votação, é o parecer aprovado com as seguintes declarações de voto: Senador Wilson Gonçalves: "nos termos do voto que proferi na reunião"; Senador Aurélio Vianna: vencido, segundo declaração de voto, a saber: "Contra o projeto de resolução concebido nos seguintes termos: art. 1.º — É autorizado o Senador Auro Soares de Moura Andrade, nos termos do art. 38, § 2.º, da Constituição do Brasil, a exercer a chefia da representação diplomática do Brasil, em Madrid, como Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário, junto ao Governo da Espanha. Art. 2.º: Esta resolução entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário", posteriormente retirado, por decisão da Comissão e concordância do Senhor Relator, porque se circunscreve, apenas, ao art. 38, § 2.º, da Constituição, não entrando no mérito se a missão será permanente ou temporária. Considero que esta mensagem é uma comunicação que o Senhor Presidente da República faz ao Senado de um convite ao Sr. Auro Soares de Moura Andrade, baseado no artigo acima citado, permitindo-lhe aceitar o convite sem a perda do mandato. Quanto a se pode um Senador exercer a função de caráter diplomático, sem perda de mandato: pode. Porém, há necessidade de uma definição clara sobre o que

seja missão de caráter temporário e missão de caráter permanente.

Devido ao adiantado da hora, o Senhor Presidente propõe aos senhores membros da Comissão levantar a sessão e continuar os trabalhos às 16 horas, a fim de ser apreciada a pauta, da qual constam diversos projetos. A proposta é aprovada por unanimidade."

PARECER DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DECLARAÇÃO DE VOTO DOS SRS. SENADORES ALOYSIO DE CARVALHO E MEM DE SA, QUE SE PUBLICAM DE ACORDO COM DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO, NA SESSÃO SECRETA DE 14 DE AGOSTO DE 1968, AS 17 HORAS E 20 MINUTOS. (37)

E prossegue:

Da Comissão de Relações Exteriores, sobre a Mensagem n.º 252, de 1968 (número 472/68, na Presidência), que submete à consideração do Senado Federal o nome do Sr. Auro Soares de Moura Andrade, para exercer a função de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil junto ao Governo da Espanha.

Relator: Sr. Antônio Carlos

Volta a esta Comissão a Mensagem n.º 252, de 1968, que submete à consideração da Casa o nome do Sr. Auro Soares de Moura Andrade para exercer a missão de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, junto ao Governo da Espanha.

Na reunião desta Comissão, realizada a 8 do corrente, quando a Presidência dava a palavra ao Relator da matéria, o Sr. Senador Mário Martins apresentou requerimento propondo que o processo, antes da leitura do parecer do Relator e, consequentemente, de sua apreciação nesta Comissão, fôsse encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, a fim de que a mesma se pronunciasse sobre a dúvida que no momento levantava.

De fato o requerimento, depois de assinalar que na exposição de motivos, que acompanha a mensagem, o titular das Relações Exteriores especifica que "esta designação será feita tendo em vista o art. 38, § 2.º, da

(37) D.C.N. (Seção II) de 22-8-68, pág. 2.138

Constituição”, destacou que, para alguns, havia nos dois documentos citados, isto é, a mensagem e a exposição de motivos, “determinado conflito de interpretação quanto à natureza da missão a ser exercida, isto é, se a mesma é de caráter permanente ou temporário”. E acrescentou o nobre representante da Guanabara: “como a definição da matéria é nitidamente de ordem jurídico-constitucional e, ainda, deverá firmar jurisprudência para hipóteses de casos congêneres futuros, envolvendo a doutrina da intangibilidade de mandatos parlamentares, consideramos ser conveniente, como preliminar, exclusivamente sob este detalhe, ser ouvida a Comissão de Constituição e Justiça.”

A Comissão, após a manifestação favorável ao requerimento do Relator e dos nobres Srs. Senadores Aloysio de Carvalho e Mem de Sá, acolheu a proposição preliminar.

No requerimento, o Sr. Presidente da Comissão, nobre Senador Benedito Valladares, exarou o seguinte despacho: “Aprovado por unanimidade na reunião de 8 de agosto de 1968. Encaminhe-se o processo à douta Comissão de Constituição e Justiça.”

Na Comissão de Constituição e Justiça a matéria foi distribuída ao nobre Sr. Senador Nogueira da Gama.

O parecer do nobre representante de Minas Gerais abrange quatro ordens de considerações. Inicialmente, faz um histórico da tramitação da matéria, até chegar àquela Comissão, referindo-se expressamente, ao requerimento do nobre Senador Mário Martins e à decisão deste órgão técnico.

Em seguida, detém-se na tarefa de fazer a distinção entre as expressões, transitória e temporária, para evidenciar as alterações operadas, quanto à matéria, pela Constituição de 1967 (art. 38, § 2.º) em relação à Carta de 1946 (art. 49).

Depois examina o conceito de missão permanente, assinalando:

“que o caráter de *permanente*, atribuído às Embaixadas, não compreende nem a

missão nem o diplomata ou pessoa estranha à carreira que exerça essa missão, mas apenas a representação junto a determinado país.”

“É preciso, pois, distinguir o sujeito do objeto: o chefe da missão é o sujeito ativo, o agente, o órgão de ação representativa, enquanto a representação, em si e por si, é o meio, o instrumento material permanente, a forma ou a sede, onde ordenam e se executam o conjunto de serviços e encargos atribuídos à missão permanente.”

Lembra, nesse passo, o que prescrevem a Lei nº 3.917, de 14 de julho de 1961 (art. 28, § 1º), e o Decreto nº 62.154, de 19 de janeiro de 1968 (art. 5º).

E conclui:

“Tudo isso demonstra, sem possibilidade de controvérsia aceitável, que não há Embaixador permanente, mas, sim, temporário, porque permanente é apenas a representação onde atuam esses titulares de missões diplomáticas.

Em tais condições, estando a solicitação do Sr. Presidente da República fundada na Constituição (cit. art. 38, § 2º), não há dúvida quanto ao cabimento da licença prescrita nesse dispositivo, ressalvada a competência da douta Comissão de Relações Exteriores, podendo, assim, o Senador Auro Soares de Moura Andrade aceitar o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário em Madri, sem perda de seu mandato.”

Presidiu a Comissão de Constituição e Justiça o nobre Sr. Senador Aloysio de Carvalho. Aprovaram o parecer os nobres Srs. Senadores Petrólio Portella, Bezerra Netto, Argemiro de Figueirêdo, Carlos Lindenberg, Clodomir Millet e Arnon de Mello. O nobre Sr. Senador Wilson Gonçalves votou favoravelmente às conclusões, nos termos do voto que proferiu na reunião, e o nobre Sr. Senador Aurélio Vianna manifestou-se ven-

cido, segundo declaração de voto. Os votos desses últimos não acompanham o processo.

Entendemos que não cabe a esta Comissão entrar no exame dos fundamentos do parecer da Comissão de Constituição e Justiça, prolatado pelo nobre Sr. Senador Nogueira da Gama.

Cumpra a este órgão técnico aceitar, ou não, a conclusão do referido parecer que é, em síntese:

a) pela compatibilidade da aceitação da função de Embaixador nos termos em que será provida conforme a colocação jurídica constante da mensagem presidencial e da exposição de motivos do titular da pasta do Exterior, e à manutenção do mandato de Senador;

b) consequentemente, pela concessão da licença;

c) pelo exercício da competência desta Comissão no exame da matéria, de acordo com a Constituição e nos termos do Regimento Interno.

Relativamente às letras a e b da conclusão acima, cabe a esta Comissão apenas acolhê-las ou não. Quanto à letra c, entendemos cumpre à Comissão decidir sobre se a designação, obedecendo à regra excepcional do parágrafo 2º do art. 38 da Constituição, deva a mesma estabelecer a tramitação que disciplina os casos de designação, com base exclusivamente no nº I, do art. 45 da Lei Fundamental.

Estas são as preliminares.

Face à conclusão do parecer da Comissão de Constituição e Justiça, a Comissão de Relações Exteriores opina, quanto às letras a e b, favoravelmente, pois que determina o Regimento Interno, no art. 86, letras a, nº 14, e c, que compete à Comissão de Constituição e Justiça:

"a) emitir parecer sobre as proposições relativas às seguintes matérias:

.....

14 — perda de mandato de Senador;

.....

c) opinar obrigatoriamente sobre a constitucionalidade e juridicidade de qualquer proposição sujeita ao pronunciamento do Senado, exceto às seguintes, em que a sua audiência depende de deliberação do Plenário:

....."

E, nas exceções, inscritas nos n.os I e II dessa letra, não se enquadra o caso em espécie.

Quanto à letra c das conclusões, entendemos que, tendo em vista o que dispõem o nº I, do art. 45 da Constituição, e a letra b, do art. 95 do Regimento Interno, cumpre a esta Comissão, adotar, para este caso, a tramitação determinada, de modo geral, para as mensagens que submetem ao Senado designação para Chefias de Missões Diplomáticas de caráter permanente.

A Comissão recomenda este procedimento, tendo em vista o texto expresso dos dispositivos citados (art. 45, nº I, da Constituição, e art. 95, letra b, do Regimento Interno) e, para firmar jurisprudência, no sentido de seja qual for o caráter que o Exmo Sr. Presidente da República entenda de atribuir à designação de Chefia de Missão Diplomática de caráter permanente, deva ela ser precedida da aprovação do Senado por voto secreto. No caso presente, opina, ainda, esta Comissão, que a aprovação do nome representa, concomitantemente, a concessão da licença a que se refere o § 2º do art. 38 da Constituição

Para que se alcancem esses últimos objetivos deve o presente parecer ser:

a) submetido à deliberação desta Comissão e do Plenário;

b) publicado.

Decidida a preliminar, passamos a cumprir o rito estabelecido no Regimento Interno para os casos de aprovação de nomes designados para Chefia de Missões Diplomáticas de caráter permanente.

A Lei nº 3.917, de 14 de julho de 1961, já citada, dispõe no seu art. 38, § 1º:

“§ 1º — Poderá ser designada, excepcionalmente para exercer a função de Embaixador, pessoa estranha à carreira de Diplomata, brasileira, maior de trinta e cinco anos, de reconhecido mérito e com relevantes serviços prestados ao Brasil.”

O nome submetido ao Senado para exercer a função de nosso Embaixador em Madrid, Sr. Auro Soares de Moura Andrade, preenche as condições do dispositivo legal a que acabamos de nos referir.

Filho do Sr. Antônio Joaquim de Moura Andrade e de dona Guilomar Soares de Andrade, nasceu o senhor Auro Soares de Moura Andrade, em Barretos, Estado de São Paulo, a 19 de setembro de 1915. Coursou o Liceu Franco-Brasileiro, o Liceu Nacional Rio Branco, o Instituto Caetano de Campos e a Faculdade de Direito de São Paulo. Enquanto universitário foi orador oficial do Centro Acadêmico XI de Agosto. Exerceu o jornalismo durante os anos de 1937 e 1938. Assessor Jurídico e Consultor Econômico da Presidência da Mobilização e Coordenação Econômica (1942-1943); Diretor da Associação Comercial de São Paulo (1944-1946); Diretor Superintendente da Revista especializada em assuntos econômicos, “DIGESTO ECONÓMICO” (1946-1948); Diretor Conselheiro e Presidente interino da Comissão Geral de Preços, órgãos da Coordenação e Mobilização Econômica em São Paulo (1943-1944); Assessor Jurídico e Consultor Técnico da Comissão de Estudos, Organização e Desenvolvimento da Lavoura Paulista, junto à Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo (1941); Advogado militante nos foros da Capital e do interior, no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no Tribunal de Segurança Nacional e no Supremo Tribunal Federal, até 1959; De-

putado à Assembléia Constituinte do Estado de São Paulo (1946 — 1947); Deputado à Assembléia Legislativa do mesmo Estado (1947-1950); Presidente da Comissão de Leis Complementares à Constituição; Membro da Comissão de Constituição e Justiça; Presidente da Comissão Especial de Defesa da Lavoura; Membro da Comissão de Finanças na Assembléia Legislativa; Deputado Federal pelo Estado de São Paulo (1950-1954); Membro da Comissão de Tratados e Diplomacia e Membro da Comissão de Finanças na Câmara dos Deputados; Senador pelo Estado de São Paulo (1954-1963, 1963-1971); Membro da Comissão de Constituição e Justiça, Membro da Comissão de Finanças, Membro da Comissão de Relações Exteriores do Senado; Membro da Comissão Mista do Congresso Nacional de Revisão da Consolidação das Leis do Trabalho; Vice-Líder da Maioria, Líder da Maioria, Vice-Presidente do Senado Federal, Presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional (1961-1967); Presidente do Senado Federal nas Sessões Legislativas 1962-1963-1964-1965-1966 e 1967; “Doctor Honoris Causa” pela Universidade de S. Paulo; Membro do Comitê de Honra do Patronato Assistencial Imigrantes Italianos; Membro da Associação dos Antigos Alunos da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo; Membro de Honra Grande Benfeitor da Cruzada Pró-Infância de São Paulo; agraciado com inúmeras condecorações e designações para representar o Brasil como Chefe de Delegação ou Enviado Especial a inúmeras conferências, Congressos Internacionais ou acontecimentos de projeção internacional. É casado com D. Beatriz Stella Prado de Moura Andrade.

Está, assim, o Senado habilitado a decidir sobre a indicação que fez o Exmo. Sr. Presidente da República do nome do Sr. Auro Soares de Moura Andrade para, com licença desta Casa e de acordo com o § 2.º do art.

38 da Constituição, exercer as funções de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, junto ao Governo da Espanha.

Sala das Comissões, em 14 de agosto de 1968. — *Benedicto Valladares*, Presidente — *Antônio Carlos*, Relator — *Arnon de Mello* — *Mello Braga* — *Mem de Sá*, vencido nos termos da declaração de voto. — *Carlos Lindenberg* — *Filinto Müller* — *Aurélio Vianna*, vencido nos termos do pronunciamento feito pelos Senadores Aloysio de Carvalho e Mem de Sá. — *Aloysio de Carvalho*, vencido nos termos da declaração de voto. — *Bezerra Neto* — *Fernando Corrêa* — *Mário Martins*, com restrições no que se refere à compatibilidade entre a invocação do art. 38, § 2.º da Constituição Federal e o artigo 45, sigla I do mesmo diploma constitucional.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Na Comissão, dos Senadores Aloysio de Carvalho e Mem de Sá

Por duas vezes reporta-se a Constituição Federal a "missão diplomática", embora utilizando locuções diversas e disciplinando por forma diferente as hipóteses. Uma é o § 2.º do art. 38, onde se declara que "com licença de sua Câmara, poderá o Deputado ou Senador desempenhar missões temporárias de caráter diplomático ou cultural". Insere-se esse parágrafo num artigo que assenta não perder o mandato o Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, Interventor Federal, Secretário de Estado ou Prefeito de Capital. Presume-se, pois, que se a Câmara a que pertence o distinguido para missão diplomática, contanto que de "caráter temporário", deferir a licença, o mandato não se extinguirá por força do exercício do encargo em apreço. A outra disposição é a do art. 45, mandando submeter à aprovação prévia do Senado, mediante voto secreto e escolha dos "chefes de missão diplomática de caráter permanente" (inciso I).

A Constituição distingue, portanto, dois tipos de "missão diplomática": a "temporária" (art. 38, § 2.º) e a missão diplomática "de caráter permanente" (art. 45, inciso I). Por seu turno, o Regimento Interno do Senado estabelece, no seu art. 341, as normas a que obedecerá a Casa, para o seu pronunciamento sobre as escolhas enumeradas no art. 63, n.º 1, da Constituição (leia-se agora art. 45, inciso I, que é o preceito da Constituição atual pertinente à espécie). Dentre essas escolhas, figura a de chefe de missão diplomática de caráter permanente.

Como se vê, num caso, o do exercício de "missão temporária de caráter diplomático" (art. 38, § 2.º), recaindo a escolha sobre parlamentar, seja Senador, seja Deputado, imprescindível se torna a licença prévia da Câmara respectiva. No outro caso, o de exercício de "missão diplomática de caráter permanente", o comum é a escolha de diplomata da carreira, e só excepcionalmente a de pessoa a ela estranha, cabendo, em qualquer ensejo, a aprovação prévia do Senado (art. 45, I). Certo é, entretanto, que, em se tratando de parlamentar, não subsistiria o mandato, um dia que fôsse, sobre a nomeação, do que, aliás, são muitos os precedentes, antigos e recentes, no Brasil. O ingresso em função permanente de diplomacia redundaria, destarte, no abandono do mandato eletivo. Vejamos, a esse propósito, o claro ensinamento de FONTES DE MIRANDA, comentando o § 2.º do art. 38: "A missão diplomática pode ser a de simples cortesia, cultural, de conferência ou de congresso, ou de caráter plenipotenciário, comercial ou político, *exceto quando se trata de embaixada permanente ou de legação*" (o grifo é nosso). E por fim: "O art. 45, I, no que se refere à aprovação das nomeações de chefes de missão diplomática de caráter permanente, e o art. 38, § 2.º, no que trata do desempenho de missões diplomáticas de caráter transitório, são relativos a dois conceitos complementares: *onde* (o grifo é do comentador) se exigiria a aprovação do Senado Federal, *não pode ser escolhido Deputado ou Senador* (o grifo é nosso). — Ver *Comentários à Const. de 1967* — tomo III — pag. 46.

Quer isso dizer que, escolhido Deputado ou Senador para "missão temporária de caráter diplomático", a ele cumprirá solicitar à sua Câmara a indispensável licença, indicando, sobretudo, o prazo de seu afastamento, visto que a expressão "missão temporária" pressupõe missão "que dura certo tempo" (é o significado que os dicionários registram para o termo "temporário") e, em verdade, só saberíamos se a missão é temporária conhecendo de antemão a sua duração.

Não é despidendo observarmos que entre o texto da Constituição de 1946 e o da de 1967

ocorre pequena diferença, que reforça, exatamente, o entendimento exposto: enquanto a Constituição de 1946 se reportava a desempenho de "missão diplomática de caráter transitório" (art. 49) a de 1967 menciona desempenho de "missão temporária de caráter diplomático". A dissonância não está na substituição do adjetivo "transitório" por "temporário", vocábulos perfeitamente sinônimos, mas na transposição do adjetivo, qualificando, agora, a própria "missão" ("missão temporária de caráter diplomático"), ou seja, qualquer comissão que se revista de "caráter diplomático", como há as comissões de "caráter" cultural, científico, comercial, político etc. e não mais como na Carta anterior, "missão diplomática de caráter transitório".

Efetivamente, a "missão diplomática" é, em regra, permanente, exercida, não obstante, por titular temporário, isto é, titular que só demora no posto o tempo em que o seu Governo entender necessário. Casos há, todavia, em que a missão é, por sua mesma essência e finalidade, "temporária", exercida, obviamente, por titular temporário, e das missões desse tipo é que cogita o § 2.º do art. 38 da Constituição.

A quem considere sutil a distinção, recomendamos a consulta ao "Dicionário de Direito Internacional Público", do erudito Embaixador RUBENS FERREIRA DE MELO. Aí está, no verbete "Missões diplomáticas", que elas podem ser *ordinárias*, quando têm caráter permanente, ou *extraordinárias*, quando se destinam ao desempenho de um encargo especial (posse de chefes de Estado, coroação de soberanos, casamento, entrega de condecorações, jubileus etc.) Não é outra a lição do Embaixador HILDEBRANDO ACIOLLI, à pág. 123 do seu "Manual de Direito Internacional Público" (8.ª edição — 1968): "os agentes diplomáticos podem ser *permanentes* ou *temporários*, isto é, são acreditados permanentemente junto a um governo estrangeiro, ou apenas enviados, em missão extraordinária, para fins especiais, tais como posses presidenciais, coroação, comemorações oficiais, congressos ou conferências diplomáticas".

Ora, a Mensagem Presidencial que submete à aprovação do Senado o nome do Senhor Auro Soares de Moura Andrade para a função de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, junto ao Governo da Espanha, não aponta a norma constitucional a que se arrima para a sua indicação. Apenas afirma que é feita "de acordo com a exposição de motivos do Sr. Ministro das Relações Exteriores". Nesta peça, em anexo, é que se declara, de fato, que a designação "será feita, tendo em vista, o art. 38, § 2.º da Constituição e o estabelecido na Lei n.º 3.917, de 14 de julho de 1961, nos seus arts. 22 e 23 e parágrafo 1.º desse mesmo artigo" (sic).

Como já anotamos, o parágrafo 2.º do art. 38 da Constituição vigente prevê a hipótese de "licença" a Deputado ou Senador, concedida pela Câmara a que pertença, para o exercício de "missão temporária de caráter diplomático". E os artigos 22 e 23 da Lei n.º 3.917, que reorganizou os serviços do Ministério das Relações Exteriores, dispõem, o primeiro, que "mediante prévia aprovação do Senado Federal, os chefes das Missões Diplomáticas serão nomeados pelo Presidente da República com o título de Embaixador ou de Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário, conforme se trata, respectivamente, de Embaixada ou de Legação", e o segundo, que "os Embaixadores serão escolhidos dentre os Ministros de 1.ª classe", estabelecendo, por sua vez, o parágrafo 1.º, invocado expressamente, pela Exposição de Motivos, que "poderá ser designado, excepcionalmente, para exercer a função de Embaixador pessoa estranha à carreira de Diplomata, brasileira, maior de 35 anos, de reconhecido mérito e com relevantes serviços prestados ao Brasil."

Apoiando-se nos dois preceitos, o da Constituição e o da lei ordinária, o Poder Executivo oferece, afinal, a singularidade de um "agente diplomático" que exercerá, ao mesmo tempo, e através do mesmo ato presidencial, "missão temporária de caráter diplomático" (Constituição) e missão diplomática de caráter permanente" (Lei), alguma coisa de novo que os tratadistas estrangeiros do direito internacional público

custarão, talvez, a compreender e acabarão, de certo, levando à conta de alguma originalidade dos nossos usos jurídicos.

Porque se a escolha de Senador para Embaixador é feita com base no § 2.º do art. 38 da Constituição, não há como submeter o seu nome à "aprovação" do Senado, como o faz a mensagem do Sr. Presidente da República, muito menos sujeitar o indicado aos incômodos de uma arguição por parte da nossa Egrégia Comissão de Relações Exteriores. O caso seria de mero requerimento do interessado ao Senado, para que este consentisse na aceitação da missão "temporária" oficial, sem perda do mandato, como tantos outros Senadores têm procedido e continuarão, naturalmente, procedendo. Mas se o Governo provoca a aprovação, que é formalidade fixada no artigo 45, I, da Constituição, dentre as hipóteses de competência "privativa" da Câmara Alta, então de missão temporária já não se trata, mas de "missão diplomática de caráter permanente", como no mesmo inciso é qualificada a missão diplomática cuja investidura depende de aprovação prévia do Senado.

Isto pôsto, não cabe, na emergência, a eventual licença, precisamente porque de "missão temporária" não se trata, ao ver do próprio Executivo, que silencia, em sua mensagem, sobre a tarefa específica e transitória que o Embaixador vai executar na Espanha, permitindo daí concluir-se que, ao revés, vai ele dedicar-se a trabalhos, e não para nos representar em posse de chefe de Estado, ou em coroação de monarca ou em comemorações jubilares, ou em congressos ou conferências diplomáticas ou em festival de hódas, ou em magnos funerais, tudo enfim, que, por seu sentido contingente, foge à rotina de uma função diplomática permanente. E se de "licença" não se trata, porque incabível, visto caracterizar-se o exercício de missão diplomática de caráter permanente não há contestar a consequência fatal da perda do mandato senatório.

Em suma, quiséramos "aprovar" a indicação do Senador Auro Moura Andrade para nosso Embaixador na Espanha, porque lhe não recusamos a posse de reais atributos pa-

ra um brilhante desempenho da importante dignidade. Mas a matéria, por efeito de parecer da Comissão de Justiça, não ficou posta, para a deliberação do Senado, em termos de "aprovação" porém de "licença". E como de "licença" não se pode cogitar, em face do cristalino mandamento constitucional, somos constrangidos a negá-la fléis, ainda nesta conjuntura, à letra e ao espírito da Lei Maior.

Brasília, 14 de agosto de 1968. — *Aloysio de Carvalho — Mem de Sá.*

Ata da Reunião da Comissão de Relações Exteriores, realizada no dia 14 de agosto de 1968.

Aos quatorze dias do mês de agosto, reúne-se, em caráter extraordinário, a Comissão de Relações Exteriores, sob a Presidência do Senhor Senador Benedicto Valladares, presentes os Senhores Senadores Bezerra Neto, Antônio Carlos, Filinto Müller, Milton Campos, Mello Braga, Mem de Sá, Aloysio de Carvalho, Arnon de Mello, Fernando Corrêa, Mário Martins, Petrónio Portella, Aurélio Vianna, Antônio Balbino e Carlos Lindenberg. (.....)

Em prosseguimento, o Senhor Presidente dá a palavra ao Senador Antônio Carlos, Relator da Mensagem n.º 252, de 1968, do Senhor Presidente da República, submetendo à aprovação do Senado a escolha do Senador Auro Soares de Moura Andrade para exercer a função de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil junto ao Governo da Espanha.

Lido o parecer, pede a palavra o Senhor Senador Aloysio de Carvalho, que emite voto em separado contrário ao ponto de vista da Comissão de Constituição e Justiça.

Em seguida, fala o Senhor Petrónio Portella, que defende o parecer do Senhor Senador Antônio Carlos, fazendo considerações de ordem doutrinária sobre o conceito legal de missão diplomática de caráter permanente, sua chefia e missão temporária de caráter diplomático.

Volta a falar o Senhor Senador Aloysio de Carvalho, para esclarecer ponto de seu voto.

O Senador Mário Martins concorda com o parecer, fazendo, contudo, a ressalva de que a perda ou não do mandato seria questão a ser examinada posteriormente.

O Senador Arnon de Mello manifesta-se favoravelmente à licença e à aprovação da indicação do Senhor Senador Auro Soares de Moura Andrade e lê declaração que será publicada juntamente com o parecer.

O Senador Aurélio Vianna ressalta as qualidades do indicado e manifesta-se contra o Parecer através do cotêjo entre as disposições do artigo 3.º parágrafo 2.º do artigo 45 n.º I da Constituição.

O Senador Milton Campos faz a seguinte declaração de voto: a matéria a ser apreciada pela Comissão de Relações Exteriores é a indicação feita pelo Senhor Presidente da República, do nome do eminente Senador Auro Soares de Moura Andrade para Embaixador na Espanha.

Sobre isso é que a Comissão tem de deliberar. Quanto a necessitar o Senhor Senador Auro Soares de Moura Andrade, para exercer a Chefia da referida missão diplomática, de obter licença do Senado, ou se, não sendo o caso de licença, ocorrerá perda de mandato, matéria é essa que deve ser apreciada separadamente, ainda que na mesma oportunidade, pelo Plenário. Isto, porém, não deve constituir embaraço a que esta Comissão se pronuncie sobre o que lhe é submetido, isto é, se aprova ou não o nome indicado.

O Senador Antônio Balbino, apoiando o ponto de vista do Senhor Senador Milton Campos, declarou que o pedido de licença poderia ser apreciado, concomitantemente, com a indicação.

Volta o Relator a falar para prestar os seguintes esclarecimentos: o brilhante voto do Senhor Senador Aloysio de Carvalho enfrenta questões de competência da Comissão de Justiça, que fôra ouvida e emitira parecer; o Relator, quanto ao aspecto jurídico, baseara-se no Parecer daquela Comissão; seu esforço fôra o de encontrar uma fórmula que, atendendo ao parecer da Comissão de

Justiça, preservasse as atribuições desta Comissão e do Senado.

Finalmente, o Senhor Presidente submete o parecer a votos, opinando pela sua aprovação os Senhores Senadores Petrólio Portella, Fernando Corrêa, Bezerra Neto, Filinto Müller, Carlos Lindenberg, Mello Braga, Arnon de Mello, com declaração de voto, Milton Campos, com restrições nos termos de sua declaração de voto, Mário Martins, com restrições, no que se refere à compatibilidade entre a invocação do artigo 38 § 2.º da Constituição Federal e do art. 45, sigla I, do mesmo diploma constitucional, Aloysio de Carvalho e Mem de Sá, vencidos nos termos da declaração de voto, Aurélio Vianna, vencido nos termos do pronunciamento feito pelos Senhores Senadores Aloysio de Carvalho e Mem de Sá.

Nada mais havendo a tratar, encerra-se a reunião lavrando eu, João Batista Castejon Branco, Secretário, a presente Ata, que uma vez aprovada, será assinada pelo Senhor Presidente.

VI — COMPATIBILIDADES

- 1 — A Comissão de Constituição e Justiça em reunião extraordinária de 6 de março de 1953, decide, por maioria de votos, não haver impedimento para os Senadores cursarem a Escola Superior de Guerra, entendendo que as únicas restrições às suas prerrogativas são as prescritas no art. 48 da Constituição Federal. Essa decisão é resultante de uma Consulta do Sr. João Café Filho.
- 2 — A Comissão de Constituição e Justiça pronuncia-se sobre a compatibilidade do mandato de Senador e a aceitação para integrar cargo consultivo e efetivo em instituição de caráter público. A questão é levantada mediante a Indicação n.º 3, de 1964, de autoria do Sr. Senador Josaphat Marinho. Vide a Indicação n.º 3 e o respectivo Parecer n.º 1.034, de 1964, na Revista de Informação Legislativa — Dezembro — Ano I — n.º 4 pág. 72/74.

A PROFISSÃO DE JORNALISTA

FERNANDO GIUBERTI NOGUEIRA

Orientador de Pesquisas Legislativas

Diretoria de Informação Legislativa

Em 1938, o Decreto-Lei n.º 910, de 30 de novembro, (1) no parágrafo único do art. 17, já exigia, para inscrição no Registro da Profissão Jornalística, o diploma do curso de Jornalismo. Para tanto "o Governo Federal, de acôrdo com os Governos Estaduais, promoveria a criação de escolas de preparação ao jornalismo, destinadas à formação dos pro-

fissionais da imprensa" (art. 17). E, para aqueles que já exerciam a profissão, foi estabelecido um prazo de 120 dias, a contar da data de instalação do Registro

(1) Dec.-Lei n.º 910, de 30 de novembro de 1938

"Dispõe sobre a duração e condições de trabalho em empresas jornalísticas"

Publicado no D. O. de 3-12-38, pág. 24.335

da Profissão Jornalística, para sua inscrição, sem a necessidade da apresentação do diploma (art. 18). Esse prazo foi prorrogado duas vezes, em 1939, pelos Decretos-Leis 1.341 (2) e 1.574 (3) e o Curso de Jornalismo só viria a ser instituído em 1943 pelo seguinte Decreto-Lei:

DECRETO-LEI N.º 5.480 (4)

DE 13 DE MAIO DE 1943

Institui o Curso de Jornalismo no sistema de ensino superior do país, e dá outras providências.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º — Fica instituído, no sistema de ensino superior do país, o Curso de Jornalismo.

Art. 2.º — O Curso de Jornalismo tem por finalidade ministrar conhecimentos que habilitem de um modo geral para a profissão de jornalista.

Art. 3.º — O Curso de Jornalismo será ministrado pela Faculdade Nacional de Filosofia com a cooperação da Associação Brasileira de Imprensa e dos sindicatos representativos das categorias de empregados e de empregadores das empresas jornalísticas.

Art. 4.º — Para a organização e funcionamento do Curso de Jornalismo nos estabelecimentos de ensino não federais, observar-se-á o disposto no Decreto-Lei n.º 421, de 11 de maio de 1938 (5).

Art. 5.º — A estrutura do Curso de Jornalismo e bem assim as condições de matrícula e o regime escolar regular-se-ão por decreto.

Art. 6.º — O Ministro da Educação baixará instruções, inclusive sobre as matérias referidas no artigo anterior, e dará providências, que possibilitem desde logo o início do Curso de Jornalismo da Faculdade Nacional de Filosofia.

Art. 7.º — Este Decreto-Lei entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 13 de maio de 1943, 122.º da Independência e 55.º da República. — **Getúlio Vargas** — **Gustavo Capanema**.

O Curso criado em 1943 só foi organizado em dezembro de 1946 pelo Decreto a seguir:

DECRETO N.º 22.245

DE 6 DE DEZEMBRO DE 1946 (6)

Dá organização ao Curso de Jornalismo

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, n.º I, da Constituição, e nos termos do art. 5.º do Decreto-Lei n.º 5.480, de 13 de maio de 1943, decreta:

Art. 1.º — O Curso de Jornalismo, instituído pelo Decreto-Lei n.º 5.480, de 13 de maio de 1943, compreenderá três seções:

- a) Seção de Formação;
- b) Seção de Aperfeiçoamento; e,
- c) Seção de Extensão Cultural.

Art. 2.º — O Curso será de três anos e obedecerá à seguinte seriação de disciplinas:

1.ª SÉRIE

- 1 — Português e Literatura;
- 2 — Francês ou Inglês;
- 3 — Geografia Humana;
- 4 — História da Civilização;
- 5 — Ética e Legislação de Imprensa;
- 6 — Técnica de Jornalismo.

(2) Dec.-Lei n.º 1.341, de 12 de junho de 1939 "Prorroga o prazo para o registro dos jornalistas profissionais, e dá outras providências."

Publicado no D.O. de 14 de junho de 1939, pág. 14.103

(3) Dec.-Lei n.º 1.574, de 8 de setembro de 1939

"Prorroga o prazo para o registro dos jornalistas profissionais nos Estados e Território do Acre."

Publicado no D.O. de 11 de setembro de 1939, pág. 21.725

(4) Publicado no D.O. de 20 de maio de 1943, pág. 7.745

(5) Dec.-Lei n.º 421, de 11 de maio de 1938 "Regula o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior"

Publicado no D.O. de 12 e retificado no de 20-5-38

(6) Publicado no D.O. (Seção I) de 9 de dezembro de 1946, pág. 18.231

2.ª SÉRIE

- 1 — Português e Literatura;
- 2 — Sociologia;
- 3 — Política;
- 4 — História do Brasil;
- 5 — História da Imprensa;
- 6 — Técnica de jornalismo.

3.ª SÉRIE

- 1 — Português e Literatura;
- 2 — Psicologia social;
- 3 — Economia Política;
- 4 — Noções de Direito;
- 5 — Organização e administração de jornal;
- 6 — Técnica de jornalismo.

Parágrafo único — Cada uma das séries será completada com duas disciplinas de livre escolha, dentre as que se seguem:

- 1 — Introdução à Filosofia;
- 2 — História contemporânea;
- 3 — História da América;
- 4 — História das Artes;
- 5 — História da Música;
- 6 — Direito Constitucional;
- 7 — Direito Administrativo;
- 8 — Educação Comparada;
- 9 — Estatística.

Art. 3.º — A disciplina de Técnica de Jornalismo compreende, também, estágio obrigatório em uma das organizações jornalísticas, conforme entendimento a ser estabelecido com uma das entidades de classe, mediante aprovação do Ministro de Estado da Educação e Saúde.

Art. 4.º — O candidato à matrícula como aluno regular na primeira série da Seção de Formação, deverá:

- a) apresentar certificado de curso secundário do 2.º ciclo;
- b) apresentar prova de identidade;
- c) apresentar prova de sanidade;
- d) apresentar prova de idoneidade moral;
- e) prestar exame vestibular.

Parágrafo único — Aos candidatos à matrícula na primeira série, nos anos letivos de 1947 e 1948 que sejam jornalistas inscritos na associação de classe, será dispensada a exigência referida na alínea e deste artigo.

Art. 5.º — Consiste a Seção de Aperfeiçoamento em conferência e trabalhos práticos que o Curso possa manter, dentro de suas cadeiras fundamentais, para os profissionais da imprensa.

Parágrafo único — Dois meses antes de cada ano letivo, o Ministro de Estado da Educação e Saúde baixará portarias fixando o programa da Seção de Aperfeiçoamento.

Art. 6.º — A matrícula na Seção de Aperfeiçoamento é franqueada a qualquer profissional de imprensa e a matrícula nos cursos de extensão é franqueada a qualquer interessado, independentemente de prova de habilitação. A frequência nos cursos é, entretanto, obrigatória aos matriculados.

Parágrafo único — Ao término do Curso, os alunos com frequência terão direito ao respectivo certificado.

Art. 7.º — Consiste a Seção de Extensão Cultural em curso de nível superior sobre os principais aspectos da cultura, nos seguintes ramos fundamentais: Filosofia, Geografia Humana, Psicologia e Sociologia, Teoria do Estado e Administração Pública, Direito (Constitucional, Internacional, Civil, Comercial e Criminal), História da Civilização, História da Cultura, (literatura, belas-artes, teatro, música, ciências, religiões, esportes, indústria e comércio), Economia Política e Finanças, educação, organização do trabalho e estatística.

Art. 8.º — As Seções de Aperfeiçoamento e as de Extensão Cultural serão montadas progressivamente e se poderão desdobrar.

Art. 9.º — Aplica-se, no que couber, ao Curso de Jornalismo, o regime escolar previsto para a Faculdade de Filosofia a que se subordinar.

Art. 10 — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 6 de dezembro de 1946, 125.º da Independência e 58.º da República. — **Eurico G. Dutra** — **Ernesto de Souza Campos**.

Posteriormente, mais três decretos viariam a dispor sobre o Curso de Jornalis-

mo: o Decreto n.º 24.719, de 29 de março de 1948 (7), que alterou o Decreto n.º 22.245/46, o Decreto n.º 26.493, de 19 de março de 1949, (8) que reorganizou o Curso, revogando, em seu art. 10, os Decretos n.ºs 22.245/45 e 24.719/48, e o Decreto n.º 28.923, de 1.º de dezembro de 1950 (9), que reestruturou o Curso de Jornalismo da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil.

Em 1961 saíria o 1.º regulamento ao Decreto-Lei n.º 910, de novembro de 1938, que dispôs sobre o exercício da profissão de jornalista:

DECRETO N.º 51.218

DE 22 DE AGOSTO DE 1961 (10)

Regulamenta o Decreto-Lei n.º 910, de novembro de 1938, que dispõe sobre o exercício da profissão de jornalista.

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o artigo 87, n.º 1, da Constituição, e

Considerando a necessidade de cumprir o disposto no Decreto-Lei n.º 910, de novembro de 1938, que determinou a criação de escolas de preparação ao jornalismo destinadas à formação dos profissionais da imprensa;

Considerando que a falta de devida regulamentação da lei vem prejudicando sensivelmente o funcionamento das Escolas de Jornalismo já existentes, as quais, por não constituírem curso obrigatório para o ingresso na profissão, não despertam o interesse que seria de desejar, com sérios reflexos sobre o nível profissional da classe;

Considerando que a regulamentação da lei não prejudicará os Jornalistas Profissionais filiados, nesta data, ao Sindicato dos Jornalistas Profissionais ou à Associação Brasileira de Imprensa ou que, efetivamente exerçam a profissão há mais de 2 (dois) anos, devidamente registrados no Ministério do Trabalho e da Previdência Social e nos respectivos Departamentos de Pessoal das empresas para as quais trabalhem, decreta:

Art. 1.º — Só poderá exercer, nas empresas jornalísticas, de rádio e televisão, a profissão de Jornalista Profissional,

quem fôr portador de diploma ou certificado de habilitação expedidos pelas Escolas de Jornalismo, devidamente reconhecidas pelo Governo Federal.

§ 1.º — O diploma a que faz referência este artigo dá ao seu portador o direito ao respectivo assentamento em sua carteira profissional, que é indispensável.

§ 2.º — O diploma a que faz alusão este artigo, confere ao seu portador o título de Bacharel em Jornalismo, o qual continua regido pela legislação própria.

§ 3.º — O certificado a que faz referência o artigo 1.º deste Decreto não confere ao seu portador o título a que faz alusão o parágrafo anterior.

§ 4.º — Não se exigirá o diploma ou certificado para o exercício das atividades de revisor, fotógrafo, arquivista e outras, de natureza puramente técnico-materiais.

5.º — Não são dispensadas as exigências legais para o assentamento e o devido registro das categorias mencionadas no parágrafo anterior na Carteira Profissional do Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

§ 6.º — Aos profissionais das categorias mencionadas no parágrafo 4.º ao serem eventualmente promovidos pelas empresas a cargos de exercício específico de jornalista, de redação, para os quais são exigidas condições especiais, não é dispensada a exigência do diploma ou certificado mencionados no artigo 1.º deste Decreto.

Art. 2.º — Os sindicatos da categoria profissional, a Associação Brasileira de

(7) Decreto n.º 24.719, de 29 de março de 1948 "Altera o Decreto n.º 22.245, de 6 de dezembro de 1946, que deu organização ao Curso de Jornalismo."

Publicado no D.O. de 31 de março de 1948, pág. 5.123

(8) Decreto n.º 26.493, de 19 de março de 1949 "Reorganiza o Curso de Jornalismo."

Publicado no D.O. de 22 de março de 1949, pág. 4.142

(9) Decreto n.º 28.923, de 1.º de dezembro de 1950

"Reestrutura o Curso de Jornalismo da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil."

Publicado no D.O. de 4 de dezembro de 1950, pág. 17.350

(10) Publicado no D.O. (Seção I, Parte I) de 22 de agosto de 1961, pág. 7.668

Imprensa e entidades outras que congreguem elementos da classe ficam impedidos de admitir em seus quadros aqueles que não possuem os documentos referidos no artigo anterior, ressalvada a exceção do parágrafo 4.º deste Decreto.

Art. 3.º — A exigência contida no artigo 1.º do presente Decreto não será imposta àqueles que, na data da publicação desta Regulamentação, estejam filiados ao Sindicato dos Jornalistas Profissionais, à Associação Brasileira de Imprensa ou entidade congêneres nos Estados, devidamente reconhecidas ou, ainda, os que, embora não pertencentes a qualquer dessas entidades, exerçam a profissão há mais de 2 (dois) anos, devidamente registrados no Ministério do Trabalho e da Previdência Social e nos respectivos Departamentos de Pessoal das empresas para as quais trabalham.

Art. 4.º — Os que aspirarem ao ingresso na profissão de jornalistas nos termos do parágrafo único do artigo 17, do Decreto-Lei n.º 910, de novembro de 1938, só poderão obter o devido registro no Ministério do Trabalho e da Previdência Social mediante a apresentação do certificado a que faz alusão o artigo 1.º deste Decreto, comprobatório de aprovação em exame regular.

§ 1.º — O Ministério da Educação e Cultura organizará programas das matérias exigidas para os exames referidos neste artigo, ficando estabelecido que constituirão disciplinas básicas:

- a) Português
- b) Inglês
- c) Taquigrafia
- d) Datilografia

§ 2.º — Aos que obtiverem o Registro Profissional no Ministério do Trabalho e da Previdência Social, através do exame previsto no parágrafo único, do artigo 17, do Decreto-Lei n.º 910, de novembro de 1938, igualmente não será conferido o título a que faz referência o parágrafo 2.º do artigo 1.º deste Decreto.

Art. 5.º — As empresas jornalísticas, de rádio e televisão, ficam impedidas, sob as sanções legais, de admitir, em seus quadros, profissionais não devidamente habilitados, nos termos deste Regulamento.

Art. 6.º — Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 22 de agosto de 1961; 140.º da Independência e 73.º da República.
— Jânio Quadros — Romero Costa.

O Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 51.218/61, no entanto, pouco durou e foi revogado em janeiro de 1962, pelo Decreto n.º 527-A, (11) datado de 18 e assinado pelo Presidente do Conselho de Ministros, que também instituiu dois Grupos de Trabalho a fim de reexaminar a regulamentação (12) do Decreto-Lei n.º 910/38 e elaborar o Estatuto do Jornalista (13).

O texto da nova regulamentação que se seguiu foi aprovado pelo Decreto transcrito abaixo:

DECRETO N.º 1.177,

DE 12 DE JUNHO DE 1962 (14)

Aprova o Regulamento sobre o registro de Jornalista Profissional.

O Presidente do Conselho de Ministros, usando da atribuição que lhe confere o art. 18, item III, do Ato Adicional à Constituição Federal, decreta:

Art. 1.º — Considera-se jornalista profissional aquele cuja função, remunerada e habitual, compreenda a busca ou documentação de informações, inclusive fotográficas, a redação de matéria a ser publicada, contenha ou não comentário; a revisão de matéria quando já composta tipograficamente; a ilustração, por desenho ou por outro meio, do que for publicado; a recepção radiotelegráfica e telefônica de noticiário nas redações de

(11) Decreto n.º 527-A, de 18 de janeiro de 1962 "Revoga o Decreto n.º 51.218, de 22 de agosto de 1961, que regulamentou o Decreto-Lei n.º 910, de 30 de novembro de 1938, que dispõe sobre o exercício da profissão de jornalista"

Publicado no D.O. de 2-2-62, pág. 1.446

(12) Decreto n.º 528-A, de 18 de janeiro de 1962 "Institui Grupo de Trabalho para reexaminar a regulamentação do Decreto-Lei n.º 910, de 30 de novembro de 1938, e dá outras providências."

Publicado no D.O. de 2 de fevereiro de 1962, pág. 1.446

(13) Decreto n.º 1.176, de 12 de junho de 1962 "Institui Grupo de Trabalho para elaborar o Estatuto do Jornalista"

Publicado no D.O. de 12-6-62, pág. 6.495

(14) Publicado no D.O. (Seção I, Parte I) de 12 de junho de 1962, pág. 6.495

empresas jornalísticas; a organização e conservação, cultural e técnica, do arquivo redatorial; bem como a organização, orientação e direção de todos esses trabalhos e serviços.

Art. 2.º — Empresas jornalísticas são aquelas que têm a seu cargo a edição de jornais, revistas, boletins e periódicos, ou a distribuição de noticiário e, ainda, a radiodifusão e televisão em suas seções destinadas à transmissão de notícias e comentários e que estejam legalmente registradas de acordo com as normas da Consolidação das Leis do Trabalho e da Lei de Imprensa.

Parágrafo único — Para os efeitos deste regulamento, equiparam-se às empresas jornalísticas as seções ou serviços de outras empresas nas quais se exerçam as atividades mencionadas neste artigo, bem como as de propaganda comercial, em suas seções destinadas à redação de notícias, comentários ou publicidade.

Art. 3.º — Somente poderão ser admitidos ao serviço das empresas jornalísticas, como redator, redator-auxiliar, revisor, desenhista, ilustrador, fotógrafo, arquivista, locutor, radiotelegrafista ou telefonista, as pessoas que exibirem prova de sua inscrição no Registro da Profissão Jornalística, a cargo do Serviço de Identificação Profissional do Departamento Nacional do Trabalho e das Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social, seja no Registro dos Jornalistas Profissionais ou pelo de Estagiários de Jornalismo.

Parágrafo único — Além do Registro dos Jornalistas Profissionais, já existente, fica criado no Serviço de Identificação Profissional do Departamento Nacional do Trabalho e das Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social, o Registro dos Estagiários do Jornalismo para atender o que determina o art. 10 deste Regulamento.

Art. 4.º — Para os fins deste Regulamento, as categorias profissionais enumeradas no art. 3.º correspondem as seguintes atribuições;

- a) Redator — aquele que, além das incumbências de redação comum, tem o encargo de escrever originais, redigir matéria de crítica ou orientação, através de editoriais ou crônicas;
- b) Redator-auxiliar — aquele que tem o encargo de redigir matéria

de caráter informativo, que contenha apreciações ou comentários;

- c) Noticiarista — aquele que, coadjuvando nos trabalhos comuns de redação, tem o encargo de redigir informações, desprovidas de apreciações ou comentários;
- d) Repórter — aquele que tem o encargo de colher, segundo determinação que receba, notícias ou informações, preparando-as para publicação;
- e) Repórter de Setor — aquele que tem o encargo de colher notícias ou informações sobre assuntos pré-determinados preparando-as para publicação;
- f) Repórter-Auxiliar — aquele que tem o encargo de colher e transmitir notícias ou informações, segundo determinação que receba ou conforme designação prévia;
- g) Revisor — aquele que tem a seu cargo a revisão das provas tipográficas de matéria jornalística;
- h) Ilustrador ou desenhista — aquele a quem compete, pelo desenho artístico ou técnico, ilustrar ou planejar graficamente as páginas do periódico;
- i) Fotógrafo — aquele a quem compete, fotograficamente, registrar os fatos jornalísticos ou documentar o noticiário;
- j) Arquivista — aquele que se encarrega da organização e conservação cultural e técnica do arquivo redatorial;
- k) Locutor — aquele a quem incumbe a transmissão oral, lida ou improvisada, de matéria jornalística, nas emissoras de radiodifusão e televisão;
- l) Radiotelegrafista e Telefonista — aquele que tem como encargo específico a recepção ou transmissão de matéria jornalística destinada a divulgação.

Art. 5.º — Não se considera Jornalista Profissional aquele que, como colaborador, sob qualquer forma, exerça o jornalismo sem caráter de emprego.

Art. 6.º — Para fins de inscrição, como Jornalista Profissional ou Estagiário de Jornalismo, não haverá incompati-

bilidade entre o exercício da profissão jornalística e o de qualquer função remunerada, ainda que pública.

Art. 7.º — O pedido de inscrição no Registro da Profissão Jornalística, mencionada no art. 3.º, na condição de Jornalista Profissional, será instruído para os diplomados, com os seguintes documentos:

- a) prova de nacionalidade brasileira;
- b) fôlha corrida;
- c) diploma de Curso de Jornalismo realizado em escola oficial ou reconhecida, de nível universitário, sujeito à competente revalidação, quando expedido por escola estrangeira.

Art. 8.º — Os não diplomados instruirão o referido pedido com os seguintes documentos:

- a) prova de nacionalidade brasileira;
- b) fôlha corrida;
- c) prova de estágio de trinta e seis meses consecutivos, ou de quarenta e dois meses interrompidos e limitados no período total de quarenta e oito meses, em empresas jornalísticas, nos termos do artigo 2.º e nos cargos objeto deste Regulamento;
- d) Carteira profissional preenchida como Estagiário, nos termos do art. 10;
- e) prova de contribuição para o ... IAPC, ressalvados os casos de dispensa na forma da lei;
- f) comprovante de pagamento do imposto sindical.

§ 1.º — O período de estágio de que trata a alínea e se documentará por atestados fornecidos pelas empresas jornalísticas onde houver sido ele realizado e em concordância com as anotações da Carteira Profissional;

§ 2.º — O período de estágio se contará a partir da concessão do Registro de Estagiário de Jornalismo.

Art. 9.º — Apresentado o requerimento acompanhado dos documentos exigidos no artigo anterior, subirá o processo à autoridade administrativa com-

petente (art. 3.º), para que sejam ordenadas as diligências necessárias à sua completa instrução.

§ 1.º — Determinada a diligência, o funcionário que receber esse encargo verificará "in loco", principalmente através de fôlhas de pagamento, do registro de empregados, do livro "Caixa", das guias de contribuição para a previdência e da atinente ao cumprimento da Lei dos dois terços, toda a documentação que comprove o efetivo exercício do emprego e da correspondente remuneração durante o período do estágio documentado.

§ 2.º — Completa a instrução, subirá o processo à apreção da autoridade competente, para, uma vez deferido, ser feita a declaração de jornalista profissional na Carteira do interessado.

Art. 10 — Somente poderão atestar a condição de estagiário de jornalismo as empresas legalmente registradas de acordo com as normas da Consolidação das Leis do Trabalho e da Lei de Imprensa.

Art. 11 — As empresas jornalísticas poderão manter estagiários, pelo prazo máximo de trinta e seis meses, os quais obterão sua inscrição no Registro da profissão jornalística, como estagiários de jornalismo, em função determinada nos termos do art. 3.º

§ 1.º — Os interessados requererão o registro de que trata este artigo, juntando os seguintes documentos:

- a) fôlha corrida;
- b) atestado de jornalista estagiário passado por empresa jornalística onde trabalhe, do qual constem a função e o ordenado que percebe.

§ 2.º — O "SIP" oficiará às entidades de classe, comunicando os pedidos formulados para registros de estagiários.

§ 3.º — Findo o prazo máximo permitido para o estágio, cessará automaticamente a admissão provisória, devendo o Jornalista requerer, imediatamente, a sua inscrição como Jornalista Profissional.

§ 4.º — O período compreendido entre o término do estágio e a ultimação do processo de registro de Jornalista Profissional será justificado, nas anotações patronais, com o cartão de protocolo do requerimento do registro referido, não podendo o requerente abandonar o processo por mais de 15 dias.

§ 5.º — O "SIP" realizará inspeções anuais para verificação do prescrito neste artigo aplicando as sanções cabíveis na hipótese de infração, da qual dará ciência às entidades de classe.

Art. 12 — Os salários percebidos pelos Estagiários serão os mesmos dos Jornalistas Profissionais.

Art. 13 — O registro dos diretores-proprietários de jornais ou revistas será feito com atendimento das seguintes exigências:

- a) prova de nacionalidade brasileira;
- b) fôlha corrida;
- c) prova de profissão.

§ 1.º — A prova de profissão consistirá da apresentação de certidões dos registros a que se refere o art. 2.º.

§ 2.º — Aos diretores-proprietários regularmente inscritos será fornecido um certificado, do qual deverão constar o livro e a fôlha em que houver sido feito o registro.

Art. 14 — As autoridades competentes para conceder registro de jornalistas profissionais ou de estagiários de jornalismo, também o serão para determinar seu cancelamento, quando, em processo regular, ficar provado que o registro foi feito em desacôrdo com este Regulamento ou obtido fraudulentamente. Dessa decisão serão informadas as entidades de classe.

Art. 15 — Fica concedido o prazo de 60 dias para o registro de jornalista profissional, satisfeitos os requisitos exigidos até a data da publicação deste Regulamento.

Art. 16 — As dúvidas suscitadas na execução deste Regulamento serão resolvidas pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, ouvido o Departamento Nacional do Trabalho.

Art. 17 — Este Regulamento entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 12 de junho de 1962; 141.º da Independência e 74.º da República. — Tancredo Neves — Alfredo Nasser.

Ainda em 1962, o Decreto n.º 51.535, de 16 de agosto ⁽¹⁵⁾, no seu parágrafo primeiro, exigia, para efeito de percepção da gratificação de nível universitário, do Redator do Serviço Público Fe-

deral ou Autárquico, comprovante perante o respectivo órgão de pessoal da condição de Jornalista Profissional, mediante a apresentação do diploma de Curso de Jornalismo de Faculdade oficial ou oficializada ou de registro de Jornalista Profissional há mais de cinco anos e devidamente anotado na Carteira Profissional expedida pelo Ministério do Trabalho.

Nova regulamentação, porém, seria aprovada em 1963 pelo seguinte Decreto:

DECRETO N.º 53.263

DE 12 DE DEZEMBRO DE 1963 ⁽¹⁶⁾

Aprova o Regulamento sôbre o registro de Jornalista Profissional.

Art. 1.º — Considera-se Jornalista Profissional aquêle que exerce a sua atividade profissional básica na busca ou documentação de informações, inclusive fotográficas e cinematográficas; a redação de matéria a ser publicada, contenha ou não comentários; a revisão de matéria quando já composta tipograficamente; a ilustração, por desenho ou por outro meio, do que for publicado; a organização e conservação, cultural e técnica do arquivo redatorial, a recepção radiotelegráfica e telefônica de noticiário nas redações de empresas jornalística bem como a organização, orientação e direção de todos êsses trabalhos e serviços.

Art. 2.º — Empresas jornalísticas são aquelas que têm a seu cargo a edição de jornais, revistas e periódicos e as agências de notícias que estejam legalmente registradas, de acôrdo com as normas da Lei de Imprensa e da Consolidação das Leis do Trabalho.

(15) Decreto n.º 51.535, de 16 de agosto de 1962 "Altera o Decreto n.º 50.562, de 8 de maio de 1961 (16)"
Publicado no D.O. de 16 de agosto de 1962, pág. 8.585

(16) Decreto n.º 50.562, de 8 de maio de 1961 "Regulamenta a aplicação do art. 74 da Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960 (17), e dá outras providências."
Publicado no D.O. de 9-5-61, pág. 4.225

(17) Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960 "Dispõe sôbre a Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, estabelece os vencimentos correspondentes, e dá outras providências."

Publicada no D.O. de 12 e ret. no de 18-7-60

— Dispositivos mantidos pelo Congresso, após veto.
D.O. de 21-12-60

(18) Publicado no D.O. de 16-12-63

Parágrafo único — Para os efeitos deste regulamento, equiparam-se às empresas jornalísticas as seções ou serviços de outras empresas, nas quais se exerçam as atividades mencionadas neste artigo.

Art. 3.º — Sòmente poderão ser admitidos ao serviço das empresas jornalísticas como Redator, Redator-Auxiliar, Noticiarista, Repórter, Repórter de Setor, Repórter-Auxiliar, Revisor, Ilustrador ou Desenhista, Fotógrafo, Arquivista, Rádio-repórter ou Repórter Cinematográfico, as pessoas que exhibirem prova de sua inscrição no Registro da Profissão Jornalística, a cargo do Serviço de Identificação Profissional, do Departamento Nacional do Trabalho e das Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social, seja no Registro dos Jornalistas Profissionais ou pelo de Estagiários do Jornalismo.

Parágrafo único — Além do Registro dos Jornalistas Profissionais, serão mantidos no Serviço de Identificação Profissional, do Departamento Nacional do Trabalho e nas Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social, os Registros dos Estagiários do Jornalismo e o dos Diretores Proprietários.

Art. 4.º — Para os fins deste Regulamento às categorias profissionais enumeradas no art. 3.º correspondem as seguintes atribuições:

- a) Redator — aquêle que, além das incumbências de redação comum, tem o encargo de escrever originaes, redigir matéria de crítica ou orientação, através de editoriais ou crônicas;
- b) Redator-Auxiliar — aquêle que tem o encargo de redigir matéria em caráter informativo, que contenha apreciações ou comentários;
- c) Noticiarista — aquêle que coadjuvando nos trabalhos comuns de redação tem o encargo de redigir informações desprovidas de comentários;
- d) Repórter — aquêle que tem o encargo de colhêr, segundo determinação que receba, notícias ou informações, preparando-as para publicação;
- e) Repórter de setor — aquêle que tem o encargo de colhêr notícias ou informações sòbre assuntos

pré-determinados, preparando-os para publicação;

- f) Repórter-Auxiliar — aquêle que tem o encargo de colhêr e transmitir notícias ou informações, segundo determinações que receba ou conforme designação prévia;
- g) Revisor — aquêle que tem a seu cargo a revisão das provas tipográficas de matérias jornalísticas;
- h) Ilustrador ou Desenhista — aquêle a quem compete, pelo desenho artístico ou técnico, ilustrar ou planejar gráficamente as páginas do periódico;
- i) Fotógrafo — aquêle a quem cabe fotograficamente registrar os fatos jornalísticos ou documentar o noticiário;
- j) Arquivista — aquêle que se encarrega da organização e conservação, cultural e técnica, do arquivo redatorial;
- k) Rádio Repórter — aquêle a quem incumbe a transmissão oral, lida ou improvisada de matéria jornalística, nas emissões de radio-difusão e televisão;
- l) Radiotelegrafista e Telefonista — aquêle que tem como encargo específico a recepção ou transmissão de matéria jornalística destinada à divulgação;
- m) Repórter Cinematográfico — aquêle a quem cabe, cinegráficamente, registrar os fatos jornalísticos ou documentar o noticiário, responsável pelo roteiro da filmagem determinada pela empresa, e pela redação da reportagem.

Art. 5.º — Não se considera Jornalista Profissional aquêle que, como colaborador, sob qualquer forma, exerça o jornalismo sem caráter de emprego.

Art. 6.º — Para fins de inscrição como Jornalista Profissional ou Estagiário de Jornalismo não haverá incompatibilidade entre o exercicio da profissão jornalística ou de qualquer função remunerada, ainda que pública.

Art. 7.º — O pedido de inscrição no Registro da Profissão Jornalística, mencionada no artigo 3.º, na condição de

Jornalista Profissional será instruído os diplomados com os seguintes documentos:

- a) prova de nacionalidade brasileira;
- b) fôlha-corrída;
- c) diploma de Curso de Jornalismo realizado em Escola Oficial ou Reconhecida, de nível universitário, sujeito à competente revalidação, quando expedido por Escola Estrangeira.

Art. 8.º — Os não-diplomados instruirão o referido pedido com os seguintes documentos:

- a) prova de nacionalidade brasileira;
- b) fôlha-corrída;
- c) prova de estágio de trinta e seis meses consecutivos ou de quarenta e dois meses interrompidos e limitado ao período total de quarenta e oito meses em empresas jornalísticas nos termos do artigo 2.º e nos cargos objeto deste Regulamento;
- d) Carteira Profissional preenchida como estagiário, nos termos do artigo 10;
- e) prova de contribuição para o IAPC;
- f) comprovante do pagamento do imposto sindical.

Art. 9.º — Os pedidos de registro a que se referem os artigos 7.º, 8.º, 11 e 15, acompanhados da documentação exigida, serão entregues ao Sindicato local de Jornalistas Profissionais, o qual encaminhará o processo ao Serviço de Identificação Profissional, do Departamento Nacional do Trabalho, ou às Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

§ 1.º — O Sindicato, realizadas as necessárias diligências, opinará sobre o pedido de registro, manifestando-se quanto ao mérito. Este pronunciamento instruirá o Processo ficando porém, a critério das autoridades administrativas a decisão final.

§ 2.º — O Sindicato oficiará à Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais remetendo cópia do seu parecer.

Art. 10 — Recebido o processo do Sindicato, a autoridade administrativa competente ordenará as diligências necessárias à sua completa instrução.

§ 1.º — Determinada a diligência, o funcionário que receber esse encargo verificará *in loco*, principalmente através de fôlhas de pagamento do registro de empregados, do livro "caixa", das guias de contribuição para a Previdência Social, da Relação de Empregados a que se refere o artigo 360 da Consolidação das Leis do Trabalho, do Registro, mecânico ou não, das horas de entrada e saída do empregado, do quadro de horário, da apólice de seguro contra os riscos de acidentes do trabalho, toda a documentação que comprove o efetivo exercício do emprego e o pagamento da correspondente remuneração, durante o período do estágio documentado.

§ 2.º — Completada a instrução, subirá o processo à apreciação da autoridade competente para, uma vez deferida, ser feita a anotação na Carteira Profissional do interessado.

Art. 11 — Somente poderão atestar a condição de estagiário do jornalismo, as empresas jornalísticas, legalmente registradas, de acordo com as normas da Lei de Imprensa e da Consolidação das Leis do Trabalho e que tenham mais de dois anos de funcionamento efetivo e de tiragem ininterrupta da publicação, quando for o caso.

Art. 12 — As empresas jornalísticas poderão manter estagiários, pelo prazo máximo de trinta e seis meses, os quais obterão sua inscrição no Registro dos Estagiários do Jornalismo em função determinada nos termos do artigo 3.º

§ 1.º — Os interessados requererão o registro de que trata este artigo, juntando os seguintes documentos:

- a) fôlha corrída;
- b) atestado de Jornalista-Estagiário passado por empresa jornalística onde trabalhe, do qual constem a função e o ordenado que percebe.

§ 2.º — Findo o prazo máximo permitido para o estágio deverá o estagiário requerer, imediatamente, a sua inscrição como Jornalista Profissional.

§ 3.º — O período compreendido entre o término do estágio e a ultimização do processo de registro de Jornalista Profissional será justificado nas anotações patronais, como cartão do protocolo do requerimento do registro requerido, não podendo o requerente abandonar o processo em exigência por mais de 15 dias.

§ 4.º — O SIP realizará inspeções anuais para verificação do prescrito neste artigo, aplicando as sanções cabíveis na hipótese de infração, da qual dará ciência às entidades de classe.

§ 5.º — O candidato a registro como Repórter Cinematográfico deverá juntar, igualmente, atestado de Sindicato de Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão, do exercício de sua função na Televisão, ou empresa cinematográfica.

Art. 13 — Os salários percebidos pelos estagiários serão os mesmos dos Jornalistas Profissionais, cabendo àqueles, igualmente, o direito de sindicalizar-se.

Art. 14 — O registro dos Diretores-Proprietários de jornais, revistas ou agências de notícias será feito com o atendimento das seguintes exigências:

- a) prova de nacionalidade brasileira;
- b) fôlha corrida;
- c) certidão de Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, onde conste o nome da publicação ou o da agência de notícias;
- d) certidão da Divisão de Registro e Cadastro, do Ministério da Indústria e do Comércio, relativa ao registro da firma;
- e) prova de depósito do título da publicação, ou da agência de notícias, no Departamento Nacional da Propriedade Industrial, do M.I.C.;
- f) fotocópia autenticada, ou Pública-Forma, do Contrato Social;

g) apresentação de trinta exemplares, com datas diferentes, da publicação, ou trinta cópias de "presses", com datas diferentes, quando se tratar de agência de notícias.

Parágrafo único — Será expedida ao Diretor-Proprietário uma Certidão, onde constarão o Livro e a Fôlha em que foi feito o registro e na qual será dito que seu portador não é Jornalista Profissional.

Art. 15 — Fica concedido o prazo de 60 dias para o registro de Jornalista Profissional, satisfeitos os requisitos exigidos até a data da publicação deste regulamento.

Art. 16 — Poderão ainda registrar-se como Jornalista Profissional, os Jornalistas que comprovarem já possuir vínculo empregatício com empresa jornalística, anterior a 13 de junho de 1962.

§ 1.º — Para a obtenção desse registro o interessado deverá juntar, além da documentação exigida pelas letras a, b, e e f do artigo 8.º, atestado fornecido pelo Sindicato local dos Jornalistas Profissionais, onde sua Diretoria afirme que o requerente é antigo profissional de imprensa e que, por inadvertência, deixou de se registrar em época própria. Os Sindicatos enviarão à Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais, cópias de todos os atestados fornecidos.

§ 2.º — É de 60 (sessenta) dias, a partir da vigência deste Decreto, o prazo concedido para a entrega do requerimento do registro previsto neste artigo.

Art. 17 — Os casos controversos ou omissos no presente Regulamento serão solucionados pelo Departamento Nacional do Trabalho, ouvido o Serviço de Identificação Profissional.

Art. 18 — Este Regulamento entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Em 1969, nova norma legal disporia sobre o exercício da profissão de Jorna-

Ista e, desta feita, seria um decreto-lei assinado pelos três Ministros Militares no exercício da Presidência da República, que revogaria toda a legislação anterior pertinente ao assunto. É o seguinte o texto do decreto-lei que também estabelece, no seu art. 14, um prazo de sessenta dias para a sua regulamentação:

**DECRETO-LEI N.º 872 (19)
DE 17 DE OUTUBRO DE 1969**

Dispõe sobre o exercício da profissão de Jornalista.

Os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, usando das atribuições que lhes confere o artigo 3.º do Ato Institucional n.º 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1.º do artigo 2.º do Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968, decretam:

Art. 1.º — O exercício da profissão de Jornalista é livre, em todo o território nacional, aos que satisfizerem as condições estabelecidas neste Decreto-Lei.

Art. 2.º — A profissão de Jornalista compreende, privativamente, o exercício habitual e remunerado de qualquer das seguintes atividades:

- a) redação, condensação, titulação, interpretação, correção ou coordenação de matéria a ser divulgada, contenha ou não comentário;
- b) comentário ou crônica, pelo rádio ou pela televisão;
- c) entrevista, inquérito ou reportagem, escrita ou falada;
- d) planejamento, organização, direção e eventual execução de serviços técnicos de jornalismo, como os de arquivo, ilustração ou distribuição gráfica de matéria a ser divulgada;
- e) planejamento, organização e administração técnica dos serviços de que trata a alínea "a";
- f) ensino de técnicas de jornalismo;
- g) coleta de notícias ou informações e seu preparo para divulgação;

h) revisão de originals de matéria jornalística, com vistas à correção redacional e a adequação da linguagem;

i) organização e conservação de arquivo jornalístico, e pesquisa dos respectivos dados para a elaboração de notícias;

j) execução da distribuição gráfica de texto, fotografia ou ilustração de caráter jornalístico, para fins de divulgação;

l) execução de desenhos artísticos ou técnicos de caráter jornalístico.

Art. 3.º — Considera-se empresa jornalística, para os efeitos deste Decreto-Lei, aquela que tenha como atividade a edição de jornal ou revista, ou a distribuição de noticiário, com funcionamento efetivo, idoneidade financeira e registro legal.

§ 1.º — Equipara-se à empresa jornalística a seção ou serviço de empresa de radiodifusão, televisão ou divulgação cinematográfica, ou de agência de publicidade, onde sejam exercidas as atividades previstas no artigo 2.º

§ 2.º — O órgão da administração pública direta ou autárquica que mantiver Jornalista sob vínculo de direito público prestará para fins de registro, a declaração de exercício profissional ou de cumprimento de estágio.

§ 3.º — A empresa não-jornalística sob cuja responsabilidade se editar publicação destinada a circulação externa promoverá o cumprimento desta Lei relativamente aos jornalistas que contratar, observado, porém, o que determina o artigo 8.º, § 4.º

Art. 4.º — O exercício da profissão de Jornalista requer prévio registro no órgão regional competente do Ministério do Trabalho e Previdência Social que se fará mediante a apresentação de:

I — prova de nacionalidade brasileira;

II — fôlha corrida;

III — carteira profissional;

(19) Publicado no D.O. de 21-10-69, pág. 8.931

IV — declaração de cumprimento de estágio em empresa jornalística;

V — diploma de Curso Superior de Jornalismo, oficial ou reconhecido, registrado no Ministério da Educação e Cultura ou em instituição por este credenciada, para as funções relacionadas de a a g, no art. 6.º

§ 1.º — O estágio de que trata o item IV será disciplinado em regulamento, devendo compreender período de trabalho não inferior a um ano precedido de registro no mesmo órgão a que se refere este artigo.

§ 2.º — O aluno do último ano de Curso de Jornalismo poderá ser contratado como Estagiário, na forma do parágrafo anterior em qualquer das funções enumeradas no art. 6.º

§ 3.º — O regulamento disporá ainda sobre o registro especial de:

- a) colaborador, assim entendido aquele que exerça, habitual e remuneradamente atividade jornalística, sem relação de emprego;
- b) funcionário público titular de cargo cujas atribuições legais coincidam com as do art. 2.º;
- c) provisionados na forma do art. 12.

§ 4.º — O registro de que tratam as alíneas a e b do parágrafo anterior não implica o reconhecimento de quaisquer direitos que decorram da condição de empregado, nem, no caso da alínea b, os resultantes do exercício privado e autônomo da profissão.

Art. 5.º — Haverá, ainda, no mesmo órgão, a que se refere o artigo anterior, o registro dos diretores de empresas jornalísticas que, não sendo Jornalistas, respondam pelas respectivas publicações.

§ 1.º — Para esse registro, serão exigidos:

- I — prova de nacionalidade brasileira;
- II — fôlha corrida;
- III — prova de registro civil ou comercial da empresa jornalística,

com o inteiro teor do seu ato constitutivo;

IV — prova do depósito do título da publicação ou da agência de notícias no órgão competente do Ministério da Indústria e do Comércio.

V — para empresa já existente na data deste Decreto-Lei, conforme o caso:

- a) trinta exemplares do jornal;
- b) doze exemplares da revista;
- c) trinta recortes ou cópia de noticiário com datas diferentes e prova de sua divulgação.

§ 2.º — Tratando-se de empresa nova, o registro será provisório com validade por dois anos, tornando-se definitivo após o cumprimento do disposto no item V.

§ 3.º — Não será admitida a renovação de registro provisório nem a prorrogação do prazo de sua validade.

§ 4.º — Na hipótese do § 2.º do artigo 3.º, será obrigatório o registro especial do responsável pela publicação, na forma do presente artigo para os efeitos do § 4.º do art. 8.º

Art. 6.º — As funções desempenhadas pelos Jornalistas Profissionais, como empregados, serão assim classificadas:

- a) Redator: aquele que além das incumbências de redação comum, tem o encargo de redigir editoriais, crônicas ou comentários;
- b) Noticiarista: aquele que tem o encargo de redigir matéria de caráter informativo, desprovida de apreciação ou comentários;
- c) Repórter: aquele que cumpre a determinação de colher notícias ou informações, preparando-as para divulgação;
- d) Repórter de Setor: aquele que tem o encargo de colher notícias ou informações sobre assuntos pré-determinados, preparando-as para divulgação;
- e) Rádio Repórter: aquele a quem cabe a difusão oral de aconteci-

mento ou entrevista pelo rádio ou pela televisão, no instante ou no local em que ocorram, assim como o comentário ou crônica, pelos mesmos veículos;

- f) Arquivista-Pesquisador: a quem cabe a incumbência de organizar e conservar cultural e tecnicamente, o arquivo redatorial, procedendo à pesquisa dos respectivos dados para a elaboração de notícias;
- g) Revisor: aquele que tem o encargo de rever as provas tipográficas de matéria jornalística;
- h) Ilustrador: aquele que tem a seu cargo criar ou executar desenhos artísticos ou técnicos de caráter jornalístico;
- i) Repórter-Fotográfico: a quem cabe registrar, fotograficamente, quaisquer fatos ou assuntos de interesse jornalístico;
- j) Repórter-Cinematográfico: aquele a quem cabe registrar cinematograficamente, quaisquer fatos ou assuntos de interesse jornalístico;
- l) Diagramador: aquele a quem compete planejar e executar a distribuição gráfica de matérias, fotografias ou ilustrações de caráter jornalístico, para fins de publicação.

Parágrafo único — Também serão privativas de Jornalista Profissional as funções de confiança pertinentes às atividades descritas no art. 2.º, como Editor, Secretário, Subsecretário, Chefe de Reportagem e Chefe de Revisão.

Art. 7.º — Não haverá incompatibilidade entre o exercício da profissão de Jornalista e o de qualquer outra função remunerada, ainda que pública, respeitada a proibição de acumular cargos e as demais restrições de lei.

Art. 8.º — Será passível de trancamento, voluntário ou de ofício, o registro profissional do jornalista que, sem motivo legal, deixar de exercer a profissão por mais de dois anos.

§ 1.º — Não incide na cominação deste artigo o afastamento decorrente de:

- a) suspensão ou interrupção do contrato de trabalho;
- b) aposentadoria como Jornalista;
- c) viagem ou bolsa de estudos, para aperfeiçoamento profissional;
- d) desemprego, apurado na forma da Lei n.º 4.923, de 23 de dezembro de 1965.

§ 2.º — O trancamento de ofício será da iniciativa do órgão referido no art. 4.º ou a requerimento da entidade sindical de jornalistas.

§ 3.º — Os órgãos do Ministério do Trabalho e Previdência Social prestarão aos sindicatos de jornalistas as informações que lhes forem solicitadas, especialmente quanto ao registro de admissões e dispensas nas empresas jornalísticas, realizando as inspeções que se tornarem necessárias para a verificação do exercício da profissão de Jornalista.

§ 4.º — O exercício da atividade prevista no art. 3.º, § 3.º, não constituirá prova suficiente de permanência na profissão se a publicação e seu responsável não tiverem registro legal.

§ 5.º — O registro trancado suspenso de titularidade e o exercício das prerrogativas profissionais, mas pode ser revalidado mediante a apresentação dos documentos previstos nos itens II e III do art. 4.º, sujeitando-se a definitivo cancelamento se, um ano após, não provar o interessado novo e efetivo exercício da profissão, perante o órgão que deferir a revalidação.

Art. 9.º — O salário de Jornalista não poderá ser ajustado nos contratos individuais de trabalho, para a jornada normal de cinco horas, em base inferior à do salário estipulado, para a respectiva função, em acordo ou convenção coletiva de trabalho, ou sentença normativa da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único — Em negociação ou dissídio coletivos poderão os sindicatos

de jornalistas reclamar o estabelecimento de critérios de remuneração adicional pela divulgação de trabalho produzido por *Jornalista em mais de um veículo de comunicação coletiva*.

Art. 10 — Até noventa dias após a publicação do regulamento deste Decreto-Lei, poderá obter registro de *Jornalista Profissional* quem comprovar o exercício atual da profissão, em qualquer das atividades descritas no artigo 2.º, desde doze meses consecutivos ou vinte e quatro intercalados, mediante:

- I — os documentos previstos nos itens I, II e III do artigo 4.º;
- II — atestado de empresa jornalística, do qual conste a data de admissão, a função exercida e o salário ajustado;
- III — prova de contribuição para o Instituto Nacional de Previdência Social, relativa à relação de emprego com a empresa jornalística atestante.

§ 1.º — Sobre o pedido, opinará, antes da decisão da autoridade regional competente, o Sindicato de Jornalistas da respectiva base territorial.

§ 2.º — Na instrução do processo relativo ao registro de que trata este artigo, a autoridade competente determinará verificação minuciosa dos assentamentos na empresa, em especial, as folhas de pagamento do período considerado, registro de empregados, livros contábeis, relações anuais de empregados e comunicações mensais de admissão e dispensa, guias de recolhimento ao INPS e registro de ponto diário.

Art. 11 — Dentro do primeiro ano de vigência deste Decreto-Lei, o Ministério do Trabalho e Previdência Social promoverá a revisão de registro de *Jornalistas Profissionais* cancelando os viciados por irregularidade insanável.

§ 1.º — A revisão será disciplinada em regulamento, observadas as seguintes normas:

- I — A verificação será feita em comissão de três membros, sendo um representante do Ministério, que a presidirá, outro da categoria econômica e outro da categoria profissional, indicados pelos respectivos sindicatos, ou, onde não os houver, pela correspondente federação;
- II — O interessado será notificado por via postal, contra recibo ou, se ineficaz a notificação postal, por edital publicado três vezes em órgão oficial ou de grande circulação na localidade do registro;
- III — A notificação ou edital fixará o prazo de quinze dias para regularização das folhas do processo de registro, se for o caso, ou para apresentação de defesa;
- IV — Decorrido o prazo da notificação ou edital, a comissão diligenciará no sentido de instruir o processo e esclarecer as dúvidas existentes, emitindo a seguir seu parecer conclusivo;
- V — Do despacho caberá recurso, inclusive por parte dos sindicatos de jornalistas profissionais ou de empresas proprietárias de jornais e revistas, para o Ministério do Trabalho e Previdência Social, no prazo de quinze dias, tornando-se definitiva a decisão da autoridade regional após o decurso desse prazo sem a interposição de recurso, ou se confirmada pelo Ministro.

§ 2.º — Decorrido o prazo estabelecido neste artigo, os registros de Jornalista Profissional e de Diretor de Empresa Jornalística serão havidos como legítimos e definitivos, vedada a instauração ou renovação de quaisquer processos de revisão administrativa, salvo o disposto no artigo 8.º

§ 3.º — Responderá administrativa e criminalmente a autoridade que indevidamente autorizar o registro de Jornalista Profissional ou de Diretor de Empresa Jornalística, ou que se omitir no processamento da revisão de que trata este artigo.

Art. 12 — A admissão de Jornalistas, nas funções relacionadas de "a" a "g" no artigo 6.º, e com dispensa da exigência constante do item V do artigo 4.º, será permitida, enquanto o Poder Executivo não dispuser em contrário, até o limite de um terço das novas admissões, a partir da vigência deste Decreto-Lei.

Parágrafo único — A fixação, em decreto, de limites diversos do estipulado neste artigo, assim como do prazo da autorização nêle contida, será precedida de amplo estudo de sua viabilidade, a cargo do Departamento Nacional de Mão-de-obra.

Art. 13 — A fiscalização do cumprimento dos preceitos deste Decreto-Lei se fará na forma do artigo 626 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho, sendo aplicável aos infratores multa variável de uma a dez vezes o maior salário-mínimo vigente no País.

Parágrafo único — Aos Sindicatos de Jornalistas incumbe representar às autoridades competentes acerca do exercício irregular da profissão.

Art. 14 — O regulamento deste Decreto-Lei será expedido dentro de sessenta dias de sua publicação.

Art. 15 — Este Decreto-Lei entrará em vigor na data de sua publicação, ressalvadas as disposições que dependem

de regulamentação e revogadas as disposições em contrário, em especial os artigos 310 e 314 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Brasília, 17 de outubro de 1969; 148.º da Independência e 81.º da República.
— AUGUSTO HAMANN RADEMAKER GRÜNEWALD — AURÉLIO DE LYRA TAVARES — MÁRCIO DE SOUZA E MELLO — Jarbas G. Passarinho.

Finalmente, em dezembro de 1969, seria publicado no Diário Oficial do dia 22, o Regulamento ao Decreto-Lei 972/69.

DECRETO N.º 65.912

DE 19 DE DEZEMBRO DE 1969

Regulamenta dispositivos do Decreto-Lei n.º 972, de 17 de outubro de 1969, nos termos de seu artigo 15.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição, e de acordo com o artigo 15, do Decreto-Lei n.º 972, de 17 de outubro de 1969, decreta:

Art. 1.º — O exercício da profissão de jornalista requer registro prévio nas Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Parágrafo único — Para a obtenção do citado registro o interessado apresentará os documentos exigidos nos itens I a V, do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 972, de 17 de outubro de 1969.

Art. 2.º — O registro de estagiário previsto no § 1.º, do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 972, de 17 de outubro de 1969, será efetuado em livro próprio, nas Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

§ 1.º — Para a concessão do registro de que trata este artigo, serão exigidos os seguintes documentos:

- a) prova de nacionalidade brasileira;
- b) fôlha corrida;
- c) atestado fornecido por empresa jornalística ou que a ela seja

equiparada, nos termos do artigo 3.º, § 1.º, do Decreto-Lei n.º 972, de 17 de outubro de 1969, ou órgão da Administração Pública, direta ou autárquica, do qual deverá constar a função a ser exercida pelo candidato, bem como o salário correspondente.

§ 2.º — A situação referida no artigo 2.º, deste Decreto, será comprovada, mediante a apresentação de declaração firmada pelo Diretor do estabelecimento de ensino respectivo, sem prejuízo das demais exigências, mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3.º — O período de estágio não será inferior a 12 meses, contados a partir do registro na empresa.

Art. 3.º — O estágio, mediante contrato em qualquer das funções jornalísticas enumeradas no artigo 6.º, do Decreto-Lei n.º 972, de 17 de outubro de 1969, só será permitido a aluno do último ano de curso superior de jornalismo oficial ou reconhecido.

Art. 4.º — O registro especial de colaborador, a que se refere o parágrafo 3.º do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 972, de 17 de outubro de 1969, será feito em livro próprio, pelos órgãos aludidos no artigo 1.º, deste Decreto, desde que sejam satisfeitas as seguintes exigências:

- I — apresentação dos documentos, exigidos nas alíneas a e b, do § 1.º, do artigo 1.º, deste Decreto;
- II — comprovante de recebimento de remuneração pelo exercício de atividades jornalísticas, na qualidade de colaborador;
- III — apresentação de dez exemplares de publicações, de que constem matérias de sua comprovada autoria.

Art. 5.º — As Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social registrarão, em livro próprio, o funcionário público titular de cargo,

cujas atribuições de lei coincidam com as definidas no artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 972, de 17 de outubro de 1969.

Parágrafo único — O registro será procedido, face a apresentação de ato original de nomeação ou admissão para cargo da Administração Pública, com as atribuições referidas neste artigo, ou cópia autenticada ou ainda certidão do mesmo.

Art. 6.º — Até noventa dias, contados da publicação deste Decreto, poderá obter registro de jornalista profissional aquele que comprovar o exercício da profissão, ou qualquer das atividades descritas no artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 972, de 17 de outubro de 1969, desde doze meses consecutivos ou vinte e quatro intercalados.

Parágrafo único — O registro será efetuado nas Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social, observado na instrução do processo o que dispõe o Decreto-Lei referido nesse artigo, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

- a) prova de nacionalidade brasileira;
- b) fôlha corrida;
- c) carteira de trabalho e Previdência Social, devidamente anotada;
- d) atestado de empresa jornalística, do qual conste a data de admissão, a função exercida e o salário ajustado;
- e) prova de contribuição para o Instituto Nacional de Previdência Social, relativa à relação de emprego com a empresa jornalística atestante.

Art. 7.º — É permitida a admissão de provisionado, prevista no artigo 12, do Decreto-Lei n.º 972, de 17 de outubro de 1969, nas funções de redator, noticiarista, repórter, repórter de setor, rádio repórter, arquivista-pesquisador e revisor, com a dispensa da apresentação do diploma de curso superior de jornalismo, até o limite de um terço das novas admissões, enquanto o Poder Executivo não dispuser em contrário.

Parágrafo único — Para o registro do provisionado serão exigidas, além dos documentos mencionados, nas alíneas a e b do § 1.º, do artigo 2.º deste Decreto,

a carteira profissional e uma declaração da empresa jornalística que pretender efetuar a admissão.

Art. 8.º — São privativas de jornalista profissional, as funções de confiança pertinentes às atividades descritas no parágrafo único, do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 972, de 17 de outubro de 1969, tais como editor, secretário, subsecretário, chefe de reportagem e chefe de revisão.

Art. 9.º — A partir da vigência deste Decreto, não serão mais permitidas admissões nos cargos de Redator Auxiliar e Repórter Auxiliar ou outros não previstos na legislação regulamentar profissional, considerando-se extintos tais cargos à medida que se vagarem.

Art. 10 — Até 21 de outubro de 1970, as Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social promoverão a revisão dos registros de jornalistas profissionais e de diretores de empresas jornalísticas, cancelando os viciados por irregularidade insanável.

§ 1.º — Na revisão, serão observadas as seguintes normas:

- a) a verificação será processada por comissão integrada de três membros, sendo um representante da Delegacia Regional do Trabalho que a presidirá, um da categoria profissional e outro da categoria econômica, indicados pelos Sindicatos respectivos, ou, onde não houver, pela Federação correspondente, ou, ainda, na falta dos órgãos mencionados qualquer organização que congregue a maioria dos integrantes da categoria profissional ou econômica;
- b) compete ao Delegado Regional do Trabalho o ato de designação da comissão de que trata o item anterior;
- c) o interessado será notificado por via postal, contra recibo, ou se ineficaz a notificação postal, por edital publicado três vezes, em

órgão oficial ou de grande circulação, na localidade do registro;

- d) a notificação ou edital fixará o prazo de quinze dias, para a regularização das falhas de registro, se fôr o caso, ou para a apresentação de defesa;
- e) decorrido o prazo da notificação ou do edital, a comissão diligenciará, no sentido de instruir o processo e esclarecer as dúvidas existentes, emitindo, a seguir, parecer conclusivo;
- f) do despacho exarado pela autoridade regional do Ministério do Trabalho e Previdência Social caberá recurso, dentro do prazo de quinze dias, contados da publicação do ato, ao Ministro do Trabalho e Previdência Social, inclusive por parte dos Sindicatos de Jornalistas Profissionais ou de Empresas Proprietárias de Jornais, considerando-se definitiva a decisão da autoridade regional, após o decurso desse prazo, sem interposição de recurso, ou se confirmada pelo Ministro.

§ 2.º — Decorrido o prazo de um ano, estabelecido no caput deste artigo, os registros de jornalista profissional e de diretor de empresa jornalística serão havidos como legítimos e definitivos, vedada a instrução ou renovação de quaisquer processos de revisão administrativa, salvo o disposto no artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 972, de 17 de outubro de 1969.

§ 3.º — Responderá administrativamente e criminalmente a autoridade que indevidamente autorizar o registro de jornalista profissional ou de diretor de empresa jornalística, ou que se omitir no processamento da revisão de que trata este artigo.

Art. 11 — Este decreto entrará em vigor, na data da sua publicação.

Emílio G. Médici — Presidente da República — **Júlio Barata**.

Obras publicadas pela Diretoria de Informação Legislativa

JORNALISMO — LEGISLAÇÃO (1963)	esgotada
DIREITO ELEITORAL	
— Ementário (legislação, projetos, jurisprudência) (1963)	”
REFORMA AGRÁRIA	
— Projetos em tramitação no Senado Federal, projetos de Emenda à Constituição, Mensagens Presidenciais, legislação (1963)	”
— Projetos em tramitação na Câmara dos Dep. (1963)	”
— Debates parlamentares — Senado Federal (1963)	7,00
REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA	
— março n.º 1 (1964)	5,00
— junho n.º 2 (1964)	5,00
— setembro n.º 3 (1964)	esgotada
— dezembro n.º 4 (1964)	5,00
— março n.º 5 (1965)	5,00
— junho n.º 6 (1965)	5,00
— setembro n.º 7 (1965)	5,00
— dezembro n.º 8 (1965)	esgotada
— março n.º 9 (1966)	”
— junho n.º 10 (1966)	”
— setembro n.º 11 (1966)	”
— outubro/novembro/dezembro n.º 12 (1966)	”
— janeiro a junho n.ºs 13 e 14 (1967)	”
— junho a dezembro n.ºs 15 e 16 (1967)	5,00
— janeiro a março n.º 17 (1968)	5,00
— abril a junho n.º 18 (1968)	5,00
— julho a setembro n.º 19 (1968)	5,00
— outubro a dezembro n.º 20 (1968)	5,00
— janeiro a março n.º 21 (1969)	5,00
— abril a junho n.º 22 (1969)	5,00
INDICE DA REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA	
— do 1.º ao 10.º número	1,00
— do 1.º ao 20.º número	2,00

DIREITO DE GREVE

- Edição de 1964 5,00
- Histórico do direito de greve no Brasil
- Constituinte de 1946
- Legislação e projetos então em tramitação no Congresso Nacional
- Origem da Lei nº 4.330, de 1º-6-64 (*)
- Jurisprudência dos Tribunais
- Pareceres da Consultoria-Geral da República

VENDAS E CONSIGNAÇÕES

- Edição de 1965 esgotada
- Histórico da Lei nº 4.299, de 23-12-63 (esta obra é atualizada em artigo publicado na *Revista de Informação Legislativa* n.º 15/16, pág. 217)

DECRETOS-LEIS (Governo Castello Branco) – legislação correlata

- Vol. I (1 a 64) 8,00
- Vol. II (65 a 164) 8,00
- Vol. III (165 a 243) 12,00
- Vol. IV (244 a 318) 12,00

ANAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967 (Projeto) – Edição de 1966

- *Quadro Comparativo*: Projeto de Constituição remetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, Constituição de 1946 e suas alterações (Emendas Constitucionais e Atos Institucionais) comparados em todos os artigos e itens.

ANAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967

Os *Anais da Constituição de 1967*, obra elaborada pela Diretoria de Informação Legislativa e impressa pelo Serviço Gráfico, compreendem sete volumes em feição inteiramente nova, diversa do estilo tradicional de Anais.

Ao *Quadro Comparativo* (Projeto de Constituição de 1967, Constituição de 1946, Emendas Constitucionais e Atos), distribuídos aos Srs. Congressistas no início da discussão e votação da nova Constituição, seguem-se os volumes dos *Anais*.

(*) A obra é anterior à publicação da lei, cujo texto é divulgado na *Revista de Informação Legislativa* n.º 2 (Junho/64), pág. 221. Vide, também, neste número da revista o Parecer do Deputado Ulysses Guimarães proferido na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara (pág. 98).

1º Volume — Antecedentes da Constituição através do
noticiário da Imprensa 6,00

Neste volume são divulgadas as principais manifestações da Imprensa brasileira, no decorrer do ano de 1966, em editoriais, crônicas, entrevistas e reportagens, abordando a reforma constitucional desde a indicação da Comissão de Juristas; o texto do Anteprojeto da Comissão de Juristas; as divergências ocorridas entre os membros daquela Comissão; as manifestações de congressistas e constitucionalistas face ao problema da outorga, eleição de uma Assembléia Constituinte ou ato convocatório do atual Congresso; o papel desempenhado pelos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Senador Auro Moura Andrade e Deputado Adauto Lúcio Cardoso, em defesa da independência e soberania do Poder Legislativo; críticas e sugestões ao Projeto de Constituição e análise dos Capítulos do Projeto originário do Executivo e remetido ao Congresso em 12 de dezembro de 1966.

2º Volume — Primeira fase de tramitação do Projeto de
Constituição no Congresso Nacional — Discussão e
votação do Projeto 5,00

Este volume contém os pronunciamentos dos parlamentares nas 18 sessões conjuntas realizadas de 12 a 21 de dezembro de 1966 para discussão e votação do projeto de Constituição.

Focaliza as manifestações referentes à matéria constitucional, fornecendo, para facilitar as pesquisas, índices de sessões, autores (de discursos, apertes, declarações de voto e questões de ordem) — com pequeno resumo dos temas abordados — e ainda um índice de assuntos.

3º Volume — Discursos pronunciados em sessões do
Senado Federal e da Câmara dos Deputados 5,00

Discursos pronunciados antes do envio do Projeto da nova Constituição ao Congresso Nacional, assim como aqueles referentes ao período da convocação extraordinária do Congresso, com uma cobertura completa dos trabalhos constitucionais, a partir de 29-11-66 até 11-1-67.

4º Volume (2 Tomos) — Segunda fase de tramitação
do Projeto de Constituição no Congresso Nacional ... 20,00

Discussão e votação das emendas. Contém os pronunciamentos ocorridos nas sessões conjuntas realizadas de 5 a 24 de janeiro de 1967, para discussão e votação das emendas ao Projeto e promulgação da nova Constituição.

5º Volume — Comissão Mista

Contém as reuniões realizadas pela Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre o Projeto de Constituição e as emendas que lhe foram oferecidas (no prelo).

6º Volume — Emendas oferecidas ao Projeto de Constituição

Este volume apresenta cada emenda com a respectiva justificação e sua tramitação detalhada: pareceres (dos Sub-Relatores, do Relator-

Geral e da Comissão Mista), requerimentos (destaque, preferência, votação conjunta) e votação. É feita a remissão ao 4º volume da obra, com indicação das páginas (no prelo).

7º Volume — Quadro Comparativo

Constituição de 1967 — Projeto originário do Poder Executivo — Emendas aprovadas (artigo por artigo) (no prelo).

REFORMA AGRÁRIA (3 Tomos) 30,00

- Legislação brasileira de reforma agrária, política agrícola e desenvolvimento regional, contendo:
- textos integrais dos diplomas legais, a partir da Lei nº 4.214/63 (Estatuto do Trabalhador Rural)
- alterações, regulamentações e remissões da legislação transcrita
- ementário da legislação correlata
- histórico das leis (tramitação no Congresso Nacional)
- marginália (pareceres, regimentos, portarias etc.)

A obra contém um índice cronológico da legislação e índice por assunto de toda a matéria, com a citação de artigos, parágrafos, itens e alíneas.

DISTRIBUIÇÃO

As obras publicadas pela DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA são distribuídas, gratuitamente, pelo SERVIÇO GRÁFICO DO SENADO FEDERAL a:

- órgãos estatais
- Assembléias Legislativas
- Câmaras de Vereadores
- Prefeituras
- bibliotecas públicas
- universidades
- faculdades de Direito
- Embaixadas
- Confederações e Federações de Indústria, Comércio e Agricultura
- autoridades (Podêres Executivo, Legislativo e Judiciário)

PARTICULARES

Os pedidos devem ser endereçados, acompanhados de cheque visado, pagável na praça de Brasília, ordem de pagamento bancária ou vale postal, a favor do SERVIÇO GRÁFICO DO SENADO FEDERAL — Praça dos Três Podêres — Caixa Postal nº 1.503 — Brasília — Distrito Federal.

PEDE-SE INTERCÂMBIO